



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

**TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS E DIVIDENDOS: DIAGNOSTICANDO OS
PRIVILÉGIOS DA RENDA DO CAPITAL NO BRASIL**

CAMILA FREIRE MONTEIRO DE ARAÚJO

RECIFE

2018

CAMILA FREIRE MONTEIRO DE ARAÚJO

**TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS E DIVIDENDOS: DIAGNOSTICANDO OS
PRIVILÉGIOS DA RENDA DO CAPITAL NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito do Recife, Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientanda: Camila Freire Monteiro de Araújo

Orientador: Prof. Dr. José André Wanderley Dantas de Oliveira

RECIFE

2018

CAMILA FREIRE MONTEIRO DE ARAÚJO

**TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS E DIVIDENDOS: DIAGNOSTICANDO OS
PRIVILÉGIOS DA RENDA DO CAPITAL NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, por comissão examinadora assim formada:

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Nome:

Instituição:

Nome:

Instituição:

Nome:

Instituição:

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, pelo apoio incondicional que sempre me foi dado, e por me inspirarem a dar o melhor de mim na incessante busca por aquilo que sonho.

A Ricardo e Luciana, a quem nunca poderei agradecer o suficiente. Por acreditarem em mim mais do que eu mesma, e por ensinarem através do exemplo; por serem fortaleza e por nos terem transmitido tudo aquilo de mais valioso que temos; pela dedicação incansável; por todo amor.

A Marcelo e Pedro, por serem irmãos e companheiros; por dividirem tudo comigo, as alegrias e as frustrações; sobretudo, pelos aperseios e algazaras cotidianos e por serem alívio na rotina.

A Frederico, pelo entusiasmo com que recebe todos os desafios que assumo, e por se doar ao máximo para dividi-los comigo; pela certeza de colo e aconchego; pelo companheirismo inabalável e pela disponibilidade de sempre; enfim, por ser o melhor amigo e amor do mundo.

Ao Prof. Dr. José André Wanderley Dantas de Oliveira, pela brilhante orientação, e por ter confiado em mim e me movido nesse projeto. Por ter sido generoso e amigo durante todo o tempo pelo qual se estendeu sua orientação, e pela grande inspiração que me deu através de suas lições.

À minha avó Dulcinéa, pelo otimismo inabalável e pelas frequentes injeções de ânimo. Por ser inspiração, nossa patrocinadora e entusiasta.

A todas as professoras e professores, funcionárias e funcionários, que fazem a Faculdade de Direito do Recife e tornam real o desafio institucional de formar juristas e, mais do que isso, cidadãos comprometidos com a sociedade na qual vivem. Às mestras e mestres de quem tive a sorte de ser aluna, sobretudo àqueles/as que me convidaram à dúvida e me impulsionaram ao saber crítico e irresignado.

Aos movimentos estudantis, em especial ao Movimento Zoada, do qual tive a honra de participar, por traduzirem o Direito para além da dogmática e dos muros da faculdade, e reivindicarem a universidade como instrumento de transformação da vida social.

Aos companheiros de jornada Marcela, Pedro, Izídia, Júlio, Raiana, Paula e Luana, por terem estado comigo desde o início desse ciclo que agora se finda. Pelo tanto que partilhámos, e pelo outro tanto que ainda partilharemos futuro em diante; por serem certeza de uma caminhada doce e muito bem-humorada; por sonharem junto comigo, e por se manterem atentos e fortes em seus (e nossos) propósitos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a isenção do imposto de renda incidente sobre a distribuição de lucros e dividendos aos sócios e acionistas da pessoa jurídica, prevista no art. 10 da Lei nº 9.249/1995. Considerando que o impacto desta sobre a matriz tributária brasileira resulta no aprofundamento de sua regressividade, tal discussão faz-se bastante importante porque se insere num diagnóstico mais amplo quanto às bases econômicas de incidência eleitas pelo sistema tributário brasileiro, que nem sempre são consentâneas com o princípio da justiça fiscal. Pretende-se no presente trabalho avaliar a compatibilidade da referida isenção frente aos princípios tributários que orientam a instituição do imposto sobre a renda, bem como os princípios constitucionais mesmos sobre os quais a tributação se estabelece, sem deixar de considerar as funções que a tributação desempenha na sociedade, em especial no que pertine à extrafiscalidade. Ainda, será analisado o impacto de uma eventual tributação dos lucros e dividendos distribuídos e suas consequências sobre a matriz tributária brasileira, e sobre a distribuição equitativa do ônus do tributação entre os diversos setores da sociedade, tendo o princípio da capacidade contributiva como norteador.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça fiscal. Matriz tributária. Extrafiscalidade. Capacidade contributiva. Imposto de renda. Isonomia tributária. Isenção. Lucros e dividendos.

ABSTRACT

This work aims to analyze the exemption from income tax on the distribution of profits and dividends of partners and shareholders of a juristic person, as provided for in article 10 of Law 9249/1995. Considering that the impact of that law on the Brazilian tax matrix results in the deepening of its regressivity, such a discussion becomes very important because it integrates a broader diagnosis of the economic basis of incidence chosen by the Brazilian tax system. That basis, however, is not always in accordance with the principle of tax justice. The purpose of this study thus is to evaluate the compatibility of this exemption with the tax principles that guide the institution of income tax - including the constitutional ones on which taxation is established - while considering the functions that taxation plays in society, especially the extrafiscality. Moreover, the impact of a possible taxation of distributed profits and dividends and their consequences on the Brazilian tax matrix, and on the equitable distribution of the burden of taxation among the various sectors of society, will be analyzed, having the principle of taxable capacity as a guide.

KEYWORDS: Tax Justice. Tax matrix. Extrafiscality. Taxable capacity. Income tax. Tax isonomy. Exemption. Profits and dividends.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL.....	11
1.1 Compatibilizando a prestação de serviços públicos com o dever fundamental de pagar impostos.....	11
1.2 Estado de impostos ou Estado de taxas?	13
1.3 A natureza convencional do direito à propriedade	16
2. ANALISANDO A MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: A REGRESSIVIDADE COMO DIAGNÓSTICO	18
2.1 Funções da tributação	18
2.2 Bases econômicas de incidência e o que isso tem a ver com justiça fiscal	19
2.3 Matriz tributária brasileira e regressividade fiscal	21
3. A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO BRASIL	29
3.1 Os princípios da capacidade contributiva e da vedação ao confisco.....	31
3.2 Critérios constitucionais do imposto sobre a renda: generalidade, universalidade e progressividade.....	32
4. A TRIBUTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS E OS PRIVILÉGIOS DA RENDA DO CAPITAL NO BRASIL.....	35
4.1 Aspectos introdutórios.....	35
4.2 Mudanças na Legislação Tributária Após 1995	36
4.3 Críticas à isenção de IR sobre lucros e dividendos	38
4.3.1 Analisando a medida sob o viés econômico	41
4.3.2 O incentivo ao fenômeno da “pejotização”	44
4.3.3 Da não ocorrência de dupla tributação	45
4.4 De que forma a isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos impacta a matriz tributária brasileira?	47
4.4.1 Do aprofundamento da regressividade do imposto de renda	49
4.5 Que mudanças seriam possíveis na legislação do IRPF?	52
4.6 Breve comparativo - Como o mundo dito “desenvolvido” tributa o lucro?.....	54
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

As escolhas efetuadas pelo Estado no campo da tributação influenciam diretamente a distribuição de riquezas na sociedade. Por esse motivo, pode-se considerar que a má distribuição da carga tributária brasileira e a desigualdade social vigente no país estejam intimamente interligadas.

No Brasil, o Código Tributário Nacional, anterior à Carta Magna, consolida a opção legislativa por políticas tributárias de base regressiva, com ênfase na tributação indireta, a incidir fortemente sobre o consumo. O índice de regressividade do sistema tributário brasileiro é inversamente proporcional ao nível de justiça fiscal que é capaz de promover, uma vez que a forte tributação sobre o consumo implica o financiamento do Estado pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, o que se constitui em verdadeira afronta ao princípio da capacidade contributiva.

Inobstante a carga tributária brasileira possa ser considerada alta, em termos comparativos, vez que representa aproximadamente 33% do produto interno bruto (PIB), próxima da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), há um importante fator que nos diferencia. Em economias ditas desenvolvidas, predominam tributos diretos e progressivos na composição de sua carga tributária, enquanto que, no Brasil, ocorre exatamente o oposto¹.

O Brasil é um dos únicos países do mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Tal isenção, introduzida na legislação brasileira em 1995, concorre para a subtributação sobre o lucro, bem como para a baixa progressividade do IRPF no país. Tal modelo de política fiscal merece ser reavaliado diante dos sinais de esgotamento do gasto redistributivo e dos obstáculos ao seu financiamento. Momentos de crise, como o atual, são propícios para a revisão de paradigmas.

Com esse trabalho, almejou-se estudar as bases que sustentam o sistema tributário brasileiro a fim de avaliar a persecução do horizonte da justiça fiscal no país, objetivando a concepção de alternativas fiscais capazes de empreender a distribuição do ônus da tributação em obediência aos princípios da capacidade contributiva, da solidariedade social e do mínimo

¹ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. Texto para discussão 2190.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018. p. 7

existencial, quais possam viabilizar a transformação da tributação em uma ferramenta de redução das desigualdades sociais e de redistribuição de renda no Brasil.

Como metodologia, utilizou-se pesquisa qualitativa, analítica, realizada por meio do método indutivo, que envolveu análise de legislação e pesquisa doutrinária (revisão bibliográfica). Após a delimitação de um referencial bibliográfico, foi realizada uma análise dos diversos dispositivos normativos, a nível constitucional e infraconstitucional, pertinentes à matéria. Além disso, intentou-se uma abordagem multidisciplinar que incluiu aspectos filosóficos, sociológicos e econômicos transversais à temática discutida.

Quanto à distribuição de capítulos, o primeiro iniciou o estudo discutindo a importância da tributação para a estruturação e manutenção da sociedade. Abordou-se o dever fundamental de pagar impostos, no contexto do Estado Democrático de Direito, para a viabilização do custeio dos direitos fundamentais no Brasil.

No segundo capítulo, foram discutidas as funções da tributação e as bases econômicas de incidência escolhidas para compor a matriz tributária brasileira, bem como os seus impactos em termos de justiça ou injustiça fiscal. Intentou-se analisar de modo amplo as opções sociais e econômicas que orientaram as escolhas legislativas tributárias brasileiras, para diagnosticar as bases da matriz tributária vigente e as origens de sua regressividade.

No terceiro capítulo, iniciou-se o estudo de caso propriamente dito, aprofundando-se nas nuances da tributação da renda no Brasil e nos princípios e critérios constitucionais a ela inerentes, a fim de compreender o funcionamento desse microsistema de tributação e de erigir um conceito de renda em conformidade com a Constituição Federal.

No último capítulo, finalmente centralizou-se a discussão na questão da (não) tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos e os privilégios da renda do capital no Brasil. Deu-se enfoque às mudanças impressas na legislação tributária após 1995, especialmente à isenção de imposto de renda sobre os lucros e dividendos distribuídos. Procedeu-se a uma análise acerca da constitucionalidade da referida isenção, sendo demonstrada uma dissonância da norma em vigor em relação aos objetivos fiscais e extrafiscais da tributação, bem como aos princípios tributários consagrados na Constituição e aos objetivos fundamentais da República, consignados no ordenamento jurídico e, com especial relevo, na Carta Magna.

Por fim, ainda no quarto e último capítulo, analisou-se os impactos da respectiva isenção sobre a matriz tributária brasileira, concluindo-se que esta atua no sentido de aprofundar a sua regressividade e desrespeitar o princípio da isonomia tributária. Diante dos resultados das discussões empreendidas, foram apontados possíveis caminhos de mudanças

normativas a serem instituídas, que façam incidir o imposto sobre a renda nos rendimentos provenientes da distribuição de lucros e dividendos, com o objetivo de reduzir, ao menos em parte, a referida regressividade da matriz tributária brasileira.

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

1.1 Compatibilizando a prestação de serviços públicos com o dever fundamental de pagar impostos

José Casalta Nabais, em sua clássica obra “O dever fundamental de pagar impostos” chama atenção ao sistemático esquecimento com o qual tem sido tratado o tema dos deveres fundamentais nas democracias contemporâneas, sobretudo quando confrontados com a desenvolvida disciplina dos direitos fundamentais, de sólida construção dogmática². Aponta o autor que as razões para tal remontam ao esforço antitotalitário presente no século XX.

Após as várias experiências autoritárias havidas, quais se sustentaram em supostas obrigações dos cidadãos perante o Estado totalitário - ou perante seu líder - houve certo desprezo à ideia de deveres fundamentais, em contraste à preocupação de que fossem efetivamente afirmados e vigentes os direitos fundamentais dos cidadãos.

Aponta o autor, nessa esteira, que não devem ser compreendidos os deveres fundamentais como correlatos ou dependentes dos direitos de igual gabarito. Ao contrário disso, devem aqueles ser tomados como estruturas autônomas³, instituídos pela Carta Magna e dirigidos ao legislador para que possa regulamentá-los em lei⁴, por serem contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em torno de um Estado fiscal⁵. Assim é que tal dever não pode ser compreendido como mero poder para o Estado, ou mero sacrifício para o cidadão.

Conforme Nabais, o Estado fiscal é alicerçado na responsabilidade dos cidadãos por seu sustento⁶, uma vez que a participação do próprio Estado na exploração direta da atividade econômica é apenas residual, subsidiária, ou, ainda, conforme disposto na Constituição Federal Brasileira de 1988, somente permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo⁷.

Portanto, nos Estados fiscais, os recursos para manutenção da máquina estatal e de suas atividades advêm de fração do ganho de terceiros que compõem a sociedade, e não de

² NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 23.

³ Idem, p. 674.

⁴ Idem, p. 674-675.

⁵ Idem, p. 680.

⁶ Idem, p. 679.

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 173**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. - Acesso em 13/06/2016.

capital oriundo de patrimônio próprio, ao contrário do que ocorre no Estado patrimonial - cuja extinção se dá concomitantemente à solidificação do liberalismo⁸.

Contemporaneamente, o Estado Fiscal predomina nas chamadas democracias representativas capitalistas. Esse modelo se fundamenta na contundente separação entre as funções do Estado e da sociedade⁹, em que o Estado possui responsabilidades políticas e de prestação de serviços públicos (no caso do Estado Social) e a sociedade, por sua vez, preocupa-se com a autonomia e com a autoconstrução¹⁰.

Conforme leciona Juan Manuel Barquero Estevan:

[...] puede afirmarse que la idea de fondo de esa “teoría del Estado fiscal” es o al menos ha sido generalmente compartida en buena parte de los países que han acogido sistemas de Estado de bienestar o Estado social, en los que se ha venido considerando el impuesto como el instrumento más adecuado para la financiación de las tareas públicas y como vehículo de intervención y redistribución.¹¹

Assim, o pagamento de tributos é dever fundamental dos cidadãos, nos Estados Democráticos de Direito, que se constituem, em sua maioria, em Estados Fiscais. Esta consideração é imprescindível, sobretudo num modelo de Estado Social, porque somente a partir dela é que é possível a solidificação da ação tributária estatal como instrumento para consecução dos fins político-sociais. É dizer: o dever fundamental de arcar com parcela dos gastos públicos relaciona-se com o Direito dos cidadãos de viver num Estado Social, ou seja, com o direito de ter direitos sociais¹².

Nesta senda, José Casalta Nabais destaca a importância da convocação de deveres fundamentais frente aos direitos que a coletividade exige do Poder Público:

Ora, todos estes direitos, se por um lado, como direitos que são, exprimem exigências do indivíduo face ao estado, assim alargando e densificando a esfera jurídica fundamental do cidadão, por outro lado, também limitam de algum modo essa mesma esfera através da convocação de deveres que lhes andam associados ou coligados.¹³

Assim é que nos países constitucionais, como o Brasil, a Carta Magna impõe ao contribuinte o dever de arcar com o custeio de fração dos serviços públicos, justamente

⁸ BORBA, Bruna Estima [et al.]. **Distribuição e redistribuição de renda: um ideal possível por meio de tributação**. Recife: Editora UFPE, 2016. p. 40.

⁹ NABAIS, José Casalta. Op. Cit, p. 679.

¹⁰ BORBA, Bruna Estima [et al.]. Op. Cit, p. 40.

¹¹ ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. **La función del tributo en el estado social y democrático de derecho. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, 2002, p. 30.

¹² BORBA, Bruna Estima [et al.]. Op. Cit, p. 42.

¹³ NABAIS, José Casalta. Op Cit, p. 18-19.

porque a efetividade e realização do Estado Democrático de Direito importa na “deverosidade social”¹⁴, categoria que Nabais trata pelo dever fundamental de pagar impostos, qual seria requisito intransponível para o suporte dos custos sociais.

A Constituição Brasileira de 1988 implicitamente impõe aos cidadãos o dever fundamental de pagar tributos, à medida em que autoriza o Estado – ou mais especificamente os entes federativos - a instituí-los, em seu artigo 145.

1.2 Estado de impostos ou Estado de taxas?

O princípio da equivalência, do benefício ou da contraprestação informa que deve haver equivalência entre a prestação obtida e a contraprestação fornecida¹⁵. A partir desta ideia simplória cria-se importante polêmica acerca do financiamento dos gastos públicos: deveria estar fundado em ingressos tributários impositivos – impostos – observado o princípio da capacidade contributiva, ou ser suprido mediante a cobrança de taxas ou preços públicos, privilegiando-se o princípio da equivalência ou da contraprestação? Em outras palavras, devem os gastos públicos ser objeto de financiamento coletivo e cooperativo a fim de que sejam universalizados, ou devem ser assumidos de forma individual, conforme se apresente a necessidade de cada cidadão pelos serviços desfrutados?

Em conformidade com o artigo 77 do Código Tributário Nacional, as taxas tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização (ou potencial utilização) de serviço público específico e divisível a ser prestado ao contribuinte. Nesse sentido, a taxa, enquanto espécie tributária, consiste em prestação afetada a ato de fruição, de caráter nitidamente contraprestacional¹⁶. Em sentido oposto, a espécie tributária compreendida pelos impostos objetiva carrear recursos aos cofres públicos, a serem investidos de forma não vinculada e não contraprestacional. Essa última não está, portanto, relacionada a uma contraprestação estatal direta ao contribuinte, mas sim à capacidade econômica do indivíduo.

O império do princípio da equivalência ou da contraprestação contra o princípio da solidariedade ou da cooperação sociais implica um Estado de taxas - e não de impostos - em que se paga pela prestação individualizada de um serviço, à medida em que seja esse prestado em benefício do contribuinte. Aquele que não suporta financeiramente a tributação, em um

¹⁴ NABAIS, José Casalta. Op Cit, p. 90.

¹⁵ BARCAROLLO, Felipe. **O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para implementação de políticas públicas**. Revista de finanças públicas, tributação e desenvolvimento, v. 1, n.1, 2013. p. 25.

¹⁶ Idem, p. 26.

Estado de taxas, permanece alijado dos serviços públicos essenciais¹⁷, vez que não se procede ao custeio da máquina pública de acordo com o princípio da capacidade contributiva de cada cidadão - segundo o qual aqueles que detêm maior capacidade econômica e contributiva arcam com maior ônus de tributação, e vice-versa.

Desta forma, verifica-se que o imposto é a espécie tributária adequada para o financiamento do Estado (Social e) Democrático de Direito, já que, em um Estado de taxas ocorre, expressamente, uma renúncia a prestações públicas positivas¹⁸, o que significa retrocesso em relação ao modelo de Estado instaurado em grande parcela das Constituições contemporâneas, que garante direitos, dignidade e liberdades de forma generalizada a todos os cidadãos.

No contexto de um sistema sócio-econômico-político capitalista, este modelo de organização estatal demonstrar-se-ia o mais perverso possível, uma vez que excluiria todos aqueles menos poderosos economicamente – que são a maioria da sociedade. Porque são indispensáveis à vida e à dignidade de todo e qualquer ser humano é que os direitos fundamentais precisam ser prestados na forma de serviços públicos a todos os cidadãos, indistintamente, inclusive e sobretudo aos que por eles não podem pagar, sob pena de serem privados de tudo que lhes é necessário, inclusive do “mínimo existencial”.

Porque consentâneos com o princípio da capacidade contributiva e com o ideário da justiça distributiva, os impostos são a forma mais justa de financiamento público. Informa o referido princípio que o contributo prestado por cada indivíduo no custeio das despesas da coletividade será graduado em função de sua capacidade econômica. É neste sentido que reside o fim extrafiscal e o caráter ubíquo da espécie tributária imposto: para além de cumprir sua função estritamente fiscal e arrecadatória, atua também como mecanismo que visa (re)distribuir renda e riqueza, minorando-se, assim, as desigualdades sociais¹⁹. Significa dizer que um Estado de impostos aproxima-se mais dos ideais de justiça e solidariedade sociais.

Consignando-se que a Constituição Federal de 1988 inaugurou o Estado Social no Brasil, numa perspectiva de que os direitos sociais receberam tratamento diferenciado, no intuito de assegurar a concretização destes direitos, de interesse geral, tais como o bem-estar, a igualdade, a justiça, a dignidade da pessoa humana, dentre outras diretrizes eleitas pelo legislador constituinte, tem-se que o alcance dos objetivos da República, assim como a solidificação da cidadania solidária, impescinde do reconhecimento e efetivação da obrigação

¹⁷ Idem, p. 29

¹⁸ Idem Ibidem.

¹⁹ Idem, p. 30.

fundamental dos cidadãos de arcarem com fração do custeio dos serviços públicos, tanto gerais quanto individuais.

A crise fiscal que atinge o cerne do Estado hodierno revela o descompasso entre receitas e despesas públicas. Os debates que circundam os direitos fundamentais sociais e a implementação de políticas públicas no Estado Democrático de Direito precisam enfrentar essa questão. Como compatibilizar o gozo efetivo das políticas públicas sem o prévio financiamento do Estado, através da tributação via impostos?

Conforme destaca José Luis Bolzan de Moraes²⁰, o gérmen da crise fiscal do Estado remonta aos anos de 1970, como consequência do aumento das demandas perante o Estado em conjunto com a depressão econômica mundial resultante da crise da matriz energética. Mediante a diminuição da capacidade da população em suportar suas despesas, houve a transferência deste ônus ao Estado, com notável aumento das despesas públicas, e consequente majoração do déficit público. Porquanto o jogo de tensões sociais sugeria uma menor incidência tributária - o que significa menor arrecadação aos cofres públicos e maior necessidade da população no que toca às prestações públicas - acirrou-se o círculo vicioso entre a crise econômica, a debilidade pública e as necessidades sociais.

Segundo doutrina de José Casalta Nabais, há, lato sensu, três modalidades de custos que necessitam de suporte, quais sejam: os atinentes à própria existência e sobrevivência do Estado, notadamente os relativos ao dever de defesa da pátria; os custos relativos ao dever de votar; e os custos financeiros públicos cuja concretização necessita do dever de pagar impostos. Lembra o autor, ainda, em pertinente lição, que todos os diretos, sem exceção – e não apenas os direitos sociais, tidos com de terceira geração – tem custos públicos:

[...] os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual. Daí que a melhor abordagem para os direitos seja vê-los como liberdades privadas com custos públicos. Na verdade, todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos. Têm portanto custos públicos não só os modernos direitos sociais, aos quais toda a gente facilmente aponta esses custos, mas também custos públicos os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento. Por conseguinte, não há direitos de borla, apresentando-se todos eles como bens públicos em sentido estrito [...].²¹

²⁰ MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 41-42.

²¹ NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/Publicacoes/Artigos/05042002JoseCasaltaAface ocultadireitos_01.pdf](http://www.agu.gov.br/Publicacoes/Artigos/05042002JoseCasaltaAface%20ocultadireitos_01.pdf). Acesso em: 10 de junho de 2017.

Segundo salienta Cláudio Sacchetto, a crise do princípio da capacidade contributiva sustenta-se na ideia de que os direitos dos indivíduos e os deveres de solidariedade são antagônicos; é, no fundo, segundo o autor, um problema de matriz político-ideológica, que demonstra a crise do próprio princípio da solidariedade²². Isto é, o indivíduo realiza os seus direitos sem vincular-se aos deveres de solidariedade social, enxergando a exação tributária como injusto sacrifício já que nela não vislumbra qualquer sorte de benefício passível de ser individualizado. Assim é que a importância da tributação para custeio da vida comunitária mediante a prestação de serviços públicos pela máquina estatal é inversamente proporcional à capacidade individual de mensuração do gozo dos direitos sociais frente à imposição tributária.

Os impostos, enquanto espécie tributária, não tem o escopo de trazer benefícios individualizáveis; ao contrário, importa a arrecadação para custeio das despesas públicas generalizadas, a partir do momento em que esse custeio demonstra-se essencial à coletividade da vida em sociedade, e conseqüentemente, a todas as pessoas.

1.3 A natureza convencional do direito à propriedade

Sobre o papel do imposto na concretização do Estado Democrático de Direito afirmam Liam Murphy e Thomas Nagel:

Quando nos posicionamos contra ou a favor de uma redução nos impostos, não pensamos somente nos efeitos dessa redução sobre a renda que teremos à disposição, mas também em suas conseqüências sociais e econômicas mais amplas. (...)

Os impostos têm de ser avaliados como um elemento do sistema geral de direitos de propriedade que eles mesmos ajudam a criar. A justiça ou injustiça na tributação não pode ser outra coisa senão a justiça ou injustiça no sistema de direitos e concessões proprietárias que resultam de um determinado regime tributário.²³

Segundo os autores, a compreensão do direito à propriedade como fruto de uma convenção social implica na compreensão de riqueza enquanto produto social, e não individual, meramente. A convenção social segundo a qual existe o direito à propriedade para os indivíduos é a mesma que delimita as necessárias formas de gerenciamento do produto social a ser destinado a esses indivíduos em particular – na forma de propriedade individual.

²² SACCHETTO, Cláudio. **O dever de solidariedade no direito italiano: o ordenamento italiano**. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 32.

²³ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 10-11.

Liam Murphy e Thomas Nagel, em “O mito da propriedade”, apontam o erro consistente em tomar-se a renda ou a riqueza pré-tributárias como uma base moral a partir da qual, mediante a formulação de um critério de justiça, define-se o quanto de imposto cabe a cada um pagar. Segundo os autores, que negam a existência apriorística ou o caráter moralmente fundamental do direito à propriedade, os tributos deveriam ser percebidos como um elemento do sistema geral de direitos de propriedade, concebendo esta última, portanto, não como algo que é abocanhado pelo sistema, mas, ao contrário, criado por ele.

A natureza convencional da propriedade é ao mesmo tempo perfeitamente óbvia e fácil de ser esquecida. Todos nós nascemos no contexto de um sistema jurídico minuciosamente estruturado que rege a aquisição, o intercâmbio e a transmissão dos direitos de propriedade; por isso, a propriedade ou a posse pessoal de bens materiais nos parece ser a coisa mais natural do mundo. Porém, a economia moderna na qual ganhamos nosso salário, compramos nossa casa, temos a nossa conta bancária, economizamos para a aposentadoria e acumulamos bens pessoais, e na qual usamos nossos recursos para consumir ou investir seria impossível sem a estrutura fornecida pelo governo, que é sustentado pelos impostos.²⁴

Os direitos de propriedade, segundo tal concepção, seriam direitos dos indivíduos sobre aquilo que lhes resta depois de cobrados os tributos, e não antes, portanto; e, para além disso, a verdadeira questão afeta à justiça, segundo os autores, diria respeito aos resultados pós-tributários, ou seja, decorrentes da forma como logrou-se convencionar acerca da distribuição desses rendimentos.

Como valores sociais substancialmente importantes a serem considerados na formulação de uma política tributária, emergem a eficiência e a justiça. Justiça, numa dimensão funcional – aquilo para que serve – seria o critério de avaliação da adequação do tratamento tributário despendido às pessoas em diferentes situações econômicas - pessoas que se encontram numa mesma posição devendo arcar com o mesmo ônus e pessoas que se encontram em situações diferentes devendo arcar com ônus diferentes – diretiva básica para a garantia de um sistema isonômico²⁵. O valor da justiça fiscal é expresso na Constituição através, entre outros, do princípio da capacidade contributiva, bem como da proteção ao mínimo existencial.

²⁴ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. Op. Cit, p. 11.

²⁵ RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô S. **Política Tributária e (In)Justiça Fiscal**. Revista Justiça Fiscal, v. 1, p. 22-26, 2013.

2. ANALISANDO A MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: A REGRESSIVIDADE COMO DIAGNÓSTICO

2.1 Funções da tributação

O fenômeno tributário é algo inerente ao Estado Democrático de Direito. Como atividade estatal coordenada e dirigida, a tributação revela-se na forma de política pública e é entendida como o conjunto de ações integradas que visam à efetivação, pelo Estado, do poder de tributar²⁶. A tributação é o mecanismo de financiamento estatal por excelência. Sua estruturação foi concomitante à configuração dos estados nacionais modernos e, com base nela, o Estado empreende suas funções.

A função precípua da tributação é financiar a atividade estatal. É para isso que o tributo surge na sociedade moderna, para desempenhar a função fiscal²⁷, arrecadatória. Porém, a partir do entendimento de que a instituição dos tributos é orientada pelas escolhas políticas e econômicas feitas pelo poder estatal, verifica-se a presença das ditas funções extrafiscais, tais quais as funções distributiva, alocativa e estabilizadora²⁸.

A função alocativa consiste na devolução à sociedade do valor arrecadado via tributos, por meio da oferta de determinados bens e serviços pelo Estado, os quais o mercado não é capaz de prover por si só, a todos os cidadãos, de forma eficiente e economicamente viável.

Quanto à função distributiva, está diretamente vinculada às escolhas políticas e econômicas feitas pelo Estado no momento anterior à tributação propriamente dita. A carga tributária sentida por cada indivíduo é consequência direta de tais escolhas, assim como a justiça ou injustiça fiscal de um sistema de tributação.

No que pertine à função estabilizadora do tributo, relaciona-se ao papel do Estado de regular a política macroeconômica da sociedade, uma vez que, através da tributação, o Estado é capaz de interferir nas atividades econômicas, via estímulos ou desestímulos.

Em última instância, a tributação exerce a importante função de estabelecer qual a proporção dos recursos da sociedade que vai permanecer sob o controle do Estado, tendo sua destinação determinada por decisões políticas, e qual será deixada, na qualidade de

²⁶ RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô S. Op. Cit, p. 22.

²⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 69.

²⁸ MUSGRAVE, Richard A., apud, TELLES, Marília de Oliveira. **Tributação da distribuição de lucros e dividendos no Brasil**. Trabalho de conclusão de curso aprovado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. UnB. Brasília. 2016. p. 12.

propriedade pessoal, sob o arbítrio dos particulares, bem como de que modo o produto social será dividido entre os diversos indivíduos²⁹.

Impondo-se como forma de financiamento do Estado, a tributação interfere diretamente na vida econômica e social da comunidade, em razão de gerar tanto incentivos quanto desincentivos à alocação de recursos entre os setores econômicos, bem como à composição do investimento e do consumo (função estabilizadora). Ademais, recaindo de forma distinta sobre as famílias com seus respectivos orçamentos familiares bastante distintos, pode induzir ao aumento ou à redução da desigualdade de renda (função distributiva)³⁰.

A instituição de impostos progressivos sobre a renda, incluindo a proveniente da remuneração do capital, contribuiu fundamentalmente para o desenvolvimento do Estado Social, assim como para a transformação da estrutura da desigualdade no século XX³¹.

2.2 Bases econômicas de incidência e o que isso tem a ver com justiça fiscal

O parágrafo 1º do artigo 145 da Carta Magna de 1988 dispõe: “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”³².

Inobstante, o Código Tributário Nacional, anterior à Carta Magna, cuja aprovação data de 1966, consolida a opção legislativa por políticas tributárias de base regressiva, com ênfase na tributação indireta. Em movimento contrário àquele posteriormente apontado pela Constituição, e jamais se adequando a ela, o CTN privilegiou os tributos indiretos como meios de arrecadação, onerando sobremaneira o consumo.

O caráter potencialmente regressivo ou progressivo de um tributo é definido através da eleição de sua base de incidência econômica, que pode ser a renda, a propriedade, a produção,

²⁹ RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô S. Op. Cit. p. 22.

³⁰ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Org.: José Aparecido Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça. Brasília. 2011. p. 25.

³¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca. 1ª Ed. 2014. p. 414.

³² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. - Acesso em 13/06/2016.

a circulação ou o consumo de bens e serviços³³. Tais bases de incidência também podem fazer dos impostos (espécies do gênero tributo) diretos ou indiretos, dependendo da forma como devam ser arrecadados.

Os impostos diretos são aqueles que, em tese, não podem ter o seu custeio transferido a terceiros (como exemplo, os que incidem sobre a renda e o patrimônio dos indivíduos). Por sua vez, consideram-se progressivos os impostos que oneram mais aqueles que possuem maior capacidade contributiva.

Os impostos diretos e pessoais são considerados potencialmente progressivos³⁴ porque podem ser instituídos de modo majorado ou minorado - através da definição de diferentes alíquotas para diferentes bases de cálculo, por exemplo - sendo possível o aumento do montante recolhido à medida em que aumenta a capacidade contributiva do indivíduo. Através deles, viabiliza-se que arquem com maior ônus da tributação aqueles que tem mais condições de suportá-la.

Por sua vez, os impostos indiretos são aqueles que tem contribuintes de direito e de fato distintos, ou seja, cujo ônus da tributação pode ser transferido a outrem – a exemplo dos impostos incidentes sobre o consumo, cujo recolhimento cabe aos fornecedores mas o pagamento recai sobre os consumidores, já que são embutidos nos preços dos bens de consumo.

São considerados regressivos os impostos cujos encargos possuem relação inversa com a capacidade contributiva do indivíduo, ou seja, que oneram sobremaneira as pessoas de menor poder aquisitivo em detrimento das que gozam de maior capacidade econômica³⁵. Novamente, é o caso dos impostos que recaem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, que são muito mais gravosos, em termos proporcionais, aos consumidores de baixa renda³⁶, que dispõem de menor poder aquisitivo e, conseqüentemente, tem fatia maior de sua renda sacrificada em benefício da arrecadação fiscal.

Na tributação sobre o consumo, é comum que o Estado faça incidir o tributo nas diversas fases do processo de produção e circulação dos bens e serviços. O valor do tributo em cada uma dessas fases é repassado ao consumidor final, sem que este tenha o real discernimento acerca do tributo que está suportando.

³³ SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?**. In: João Sicsú. (Org.). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 3.

³⁴ Idem, p. 2.

³⁵ Idem, p. 3.

³⁶ Idem, p. 4.

Ademais, ainda que seja possível conferir seletividade à tributação via consumo, tributando a produção de diferentes bens com alíquotas diferentes (de acordo com o grau de essencialidade deles para os consumidores), não há como tributar indivíduos com capacidades contributivas diferentes de forma diversa, mediante o consumo do mesmo bem ou serviço. Nesse sentido:

(...) o aspecto mais importante é que os impostos sobre vendas diferem do imposto de renda na medida em que eles são impostos *in rem* ao invés de impostos sobre pessoas. Como tais, eles não levam em conta as características pessoais dos consumidores em contraste com o que ocorre no caso do imposto sobre renda das pessoas físicas com suas isenções, deduções e alíquotas progressivas. Conseqüentemente, os impostos sobre as vendas são inferiores em termos tanto de equidade horizontal quanto da equidade vertical³⁷.

2.3 Matriz tributária brasileira e regressividade fiscal

Inobstante esteja entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil possui uma das maiores concentrações de renda do planeta. A concentração de renda no Brasil equipara-se apenas à de alguns países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo, a despeito da melhoria no Índice de Gini de 0,601 para 0,538, no período de 1995 a 2009³⁸.

Em 2009, 1% dos mais ricos da população brasileira detinham 12,6% da renda domiciliar, ao passo que os 50% mais pobres detinham apenas 17,5%³⁹. Embora tenha evoluído ao longo dos anos, não se pode afirmar, ainda, que o Brasil desfrute de uma situação de franca melhoria e de menor desigualdade de renda.

No último levantamento realizado pelo IBGE, referente a 2017, através da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) Contínua, evidenciou-se que o grupo dos 10% mais ricos da população brasileira concentra 43,3% da massa da renda (considerando todas fontes de renda: rendimento do trabalho, aposentadoria, pensões, aluguéis, programas de transferência, etc), enquanto o grupo dos 10% mais pobres detem 0,7% da massa total. Outro dado interessante revelado pela mesma pesquisa demonstrou que o grupo dos 1% mais rico da população brasileira tem um rendimento médio de R\$ 28.040,00 mensais no ano passado, o que significa um valor 36,1 vezes maior do que o valor recebido pela metade mais pobre da

³⁷ MUSGRAVE, apud, TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit, p. 17.

³⁸ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op. Cit. p. 30.

³⁹ IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese dos indicadores 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: < http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/sintese_indic/indic_sociais2009.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2017.

população no período, correspondente a R\$ 754,00, em média⁴⁰. As disparidades distributivas, portanto, ainda são enormes e permanecem como um dos maiores desafios da política econômica no Brasil⁴¹.

Apesar do panorama apresentado supra, os questionamentos à intervenção do Estado na vida econômica e social brasileiras se concentram, majoritariamente, na questão do gasto público. São objeto de constante escrutínio os dispêndios com educação e saúde, e, sobretudo, com as transferências assistenciais e previdenciárias⁴². Ao invés de serem propositivas quanto à melhoria das provisões estatais na forma de serviços públicos de qualidade para todos, as críticas à suposta intensidade da carga tributária brasileira parecem querer enfraquecer o Estado enquanto provedor de serviços públicos - ou o Estado de Bem-Estar Social, à medida em que o discurso do gasto ineficiente e injusto tem como diagnóstico comum a incapacidade do Estado para gerir recursos de forma idônea ou sem particularizar propósitos públicos.

A redução de impostos, tendo por consequência uma diminuição das políticas públicas, é claramente uma medida regressiva, se o gasto público, em termos de transferências de renda e de acesso a bens e serviços sociais, for justo e mais favorável aos mais pobres - como vem se tornando⁴³.

Inobstante o senso comum muitas vezes reproduza uma perspectiva não necessariamente fiel à realidade, as análises quanto ao resultado distributivo dos gastos sociais têm razoável consenso em torno da sua contribuição para um país mais justo.

Quanto ao outro lado da questão, ou seja, na perspectiva não do gasto, mas do financiamento do Estado, o modelo de tributação progressiva não é consensual. Mesmo porque, por falta de informação e de transparência, supõe-se erroneamente que os pagadores de impostos no Brasil são aqueles sobre os quais incide o imposto de renda, ou seja, as classes média e alta. Tal compreensão não se mostra verossímil já que a carga tributária no Brasil é predominantemente indireta e, por consequência, fortemente regressiva, de forma que os impostos recaem com muito mais força sobre as famílias de baixa renda.

A teoria econômica convencional defende que, caso precisem existir, os impostos devem ser neutros, a fim de que recaiam proporcionalmente entre setores e produtos, de forma

⁴⁰ IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016**: síntese dos indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/45/63207>>. Acesso em: 25 de abril de 2018.

⁴¹ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE Op. Cit. p. 30

⁴² Idem, p. 26.

⁴³ IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Org.: José Aparecido Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça. Brasília. 2011. p. 48.

a não influenciar o processo decisório do contribuinte e não gerar distorções nas supostamente perfeitas sinalizações dos mercados⁴⁴. No mesmo sentido, economistas com perfis mais conservadores argumentam que os impostos devem ser regressivos, afirmando ser preferível que recaiam sobre aqueles que não poupam ou não investem, ou seja, sobre as classes médias ou baixas. Nessa linha, postula-se que seria preciso sacrificar o consumo corrente em prol do aumento da poupança e, assim, do investimento e da produtividade (para atender a que demanda? Questiona-se). Deste raciocínio resulta a necessidade de que o sistema não onere as rendas mais altas - por serem as que mais poupam, e também que não onere o investimento, seja ele produtivo ou financeiro⁴⁵.

Nem é preciso dizer que a visão formalmente adotada pelas Constituições em geral é frontalmente oposta a essa, uma vez que sedimenta o princípio da justiça tributária. Segundo esta visão, os impostos devem ser progressivos primeiramente por uma questão de justiça fiscal, porque sua progressividade implica no respeito à capacidade contributiva. Em segundo lugar, porque tal progressividade possui potencial redistributivo da renda, o qual, por sua vez, implicaria em mais consumo, mais mercado interno e, conseqüentemente, em maior escala de produção (com maior previsibilidade e estabilidade da demanda), gerando efeitos positivos na economia, já que o tamanho e a estabilidade das fontes de demanda são fatores que determinam as decisões de investimento e, por isso, comandam o crescimento⁴⁶.

Ademais, ainda mais relevantes que os argumentos econômicos são aqueles pertinentes aos princípios da justiça tributária e do bem estar social. Ao assumir-se que o sistema econômico não produz de forma necessária e automática o maior bem-estar possível à sociedade, compreende-se que é necessário agir positivamente para isso. Na perspectiva da tributação, fazê-lo implica distribuir o ônus da tributação entre os cidadãos de forma progressiva e sempre consentânea com a capacidade contributiva de cada indivíduo⁴⁷.

A estrutura tributária brasileira permanece altamente regressiva e não contribui para o alcance dos objetivos fundamentais previstos na Constituição de 1988. Obtém-se tal conclusão a partir da análise de dados referentes à distribuição do total arrecadado pelo Estado em função das bases de incidência utilizadas e à carga tributária suportada em função da distribuição de renda dos contribuintes.

⁴⁴ SALVADOR, Evilásio. Op. Cit, 2007. p. 1.

⁴⁵ SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERREIRA, Jhonatan; MOSTAFA, Joana; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op. Cit. p. 26.

⁴⁶ Idem, p. 27.

⁴⁷ Idem Ibidem.

O gráfico e a tabela abaixo⁴⁸, obtidos a partir de informações da Receita Federal do Brasil, mostram a distribuição da arrecadação tributária em função das bases de incidência dos tributos:

Base de Incidência	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Renda	18,61	18,41	19,25	20,36	19,57	18,20	19,05	17,90	18,11	18,02
Propriedade	3,33	3,46	3,51	3,55	3,89	3,78	3,73	3,88	3,94	4,17
Bens e Serviços	49,44	49,13	48,37	50,22	49,10	50,45	49,97	50,57	51,20	51,02
Folha de Salários	23,68	24,07	23,81	23,88	25,70	25,40	24,99	25,71	25,03	25,18
Transações Financeiras	4,79	4,80	4,81	2,02	1,78	2,10	2,19	1,95	1,68	1,61

Tabela 2.1: Distribuição da arrecadação em função das bases de incidência 2005-2014 (% do total arrecadado).

Fonte: Receita Federal.

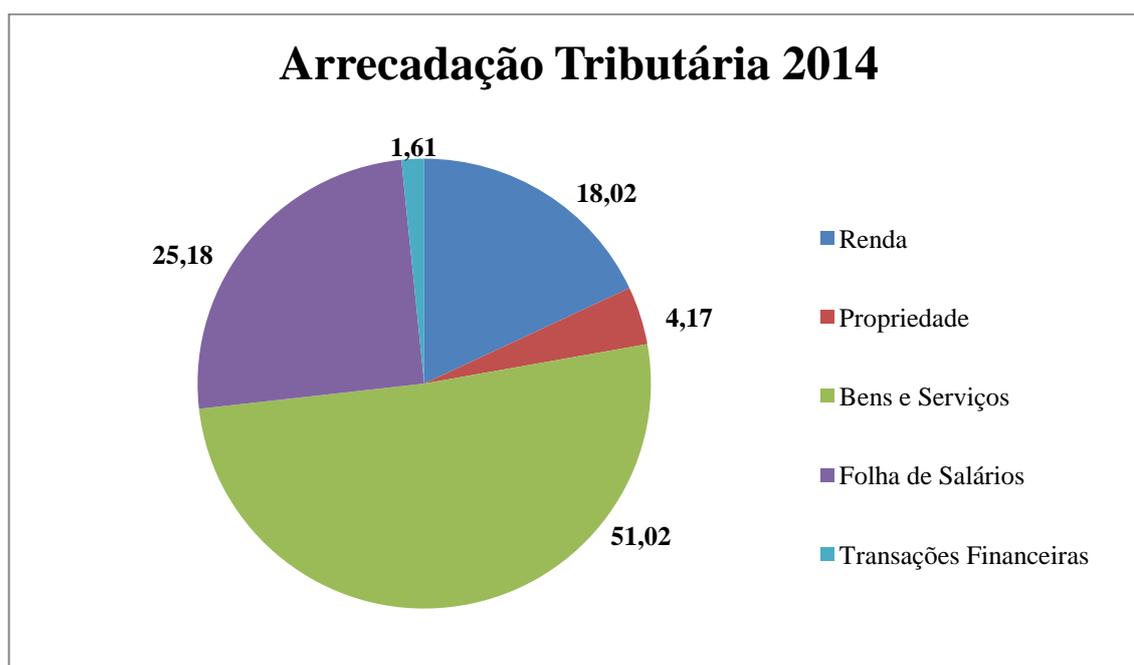


Gráfico 2.1: Distribuição da arrecadação tributária em função da base de incidência.

Fonte: Receita Federal.

Em 2014, calculou-se que 51,02% da arrecadação tributária do país foi oriunda de tributos que tem como base de incidência o consumo. Implica dizer que, uma vez que o consumo é o modo através do qual são adquiridos parte dos bens essenciais à vida, ainda que as pessoas com menor renda, ou propriedade de menor valor, sejam isentas de tributos diretos,

⁴⁸ TELLES, Marília de Oliveira. **Tributação da distribuição de lucros e dividendos no Brasil**. Trabalho de conclusão de curso aprovado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. UnB. Brasília. 2016. p. 21.

elas são altamente tributadas no Brasil. Por dispor de menor capacidade econômica, a onerosidade relativa desses tributos em seu orçamento é muito maior, proporcionalmente, do que aquela que recai sobre os ricos.

Dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a partir da pesquisa de orçamentos familiares realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2008/2009, demonstram que para os 10% de famílias mais pobres, a carga tributária de impostos indiretos chegou a atingir 28% de sua renda total. Para os 10% de famílias mais ricas, os impostos indiretos pesaram apenas 10% na sua renda⁴⁹.

Nesse mesmo sentido apontam os estudos de Maria Helena Zockun⁵⁰. Os gráficos abaixo mostram a carga total suportada em 2004 pelos indivíduos de acordo com a sua renda familiar, medida em salários mínimos, bem como a carga de tributos diretos e indiretos por eles suportada:

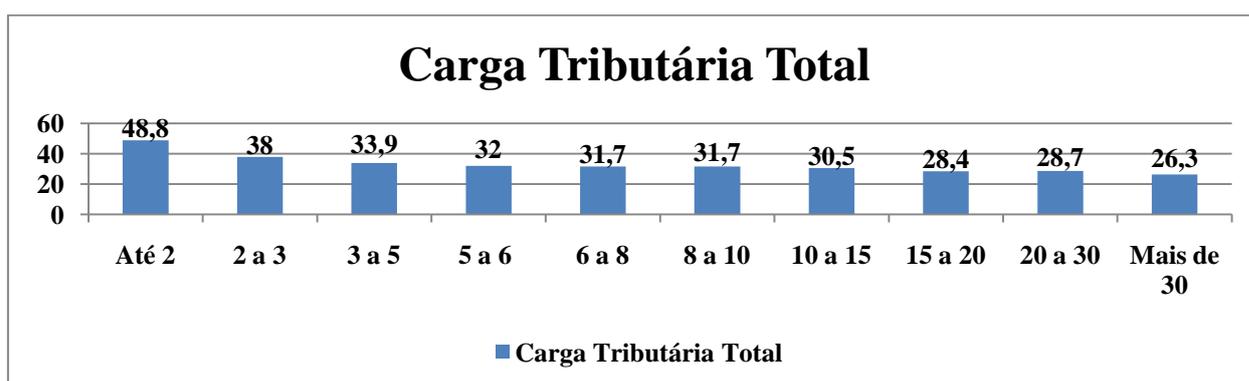


Gráfico 2.2: Carga tributária em função da renda familiar – 2004.

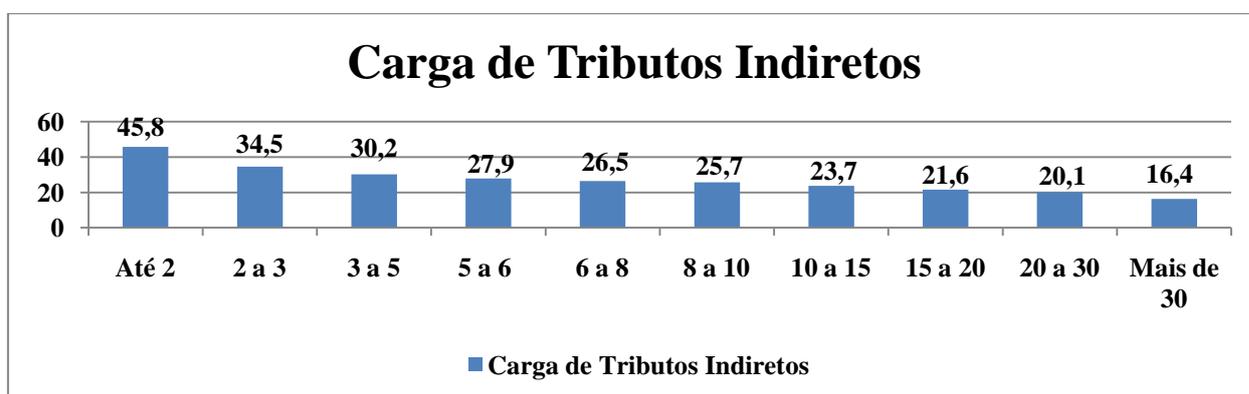


Gráfico 2.3: Carga de tributos indiretos em função da renda familiar – 2004.

⁴⁹ FILHO, Pedro Dalarue Tolentino. Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op Cit. p. 14.

⁵⁰ ZOCKUN, Maria Helena (coord.). **Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado**. São Paulo: FIPE, mar. 2007.

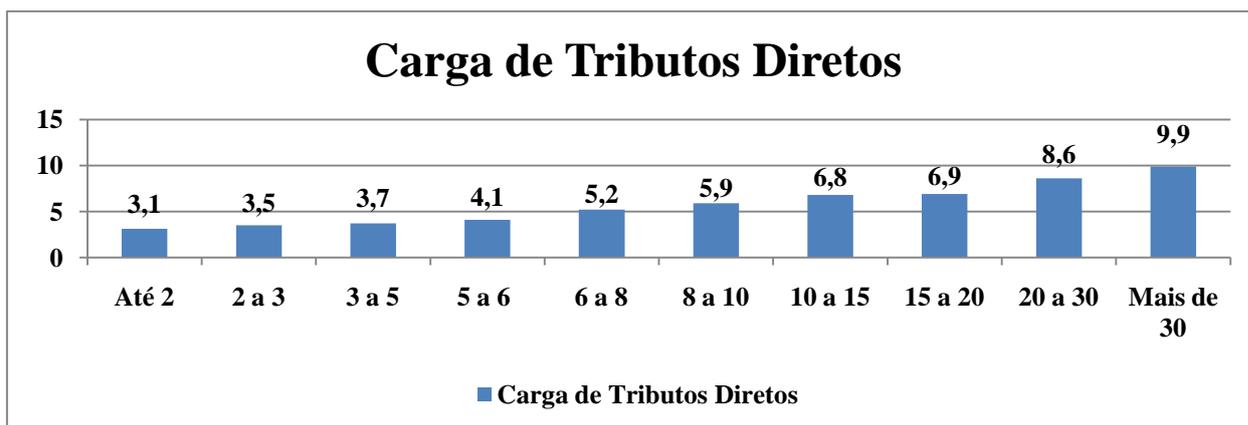


Gráfico 2.4: Carga de tributos diretos em função da renda familiar – 2004.

Os dados acima demonstram que, enquanto a carga tributária total suportada pelas famílias de até dois salários mínimos é de 48,8%, aquela suportada pelas famílias com renda mensal acima de trinta salários mínimos é 26,3%. Se indivíduos com renda mensal menor destinam quase metade da sua renda ao pagamento de impostos, suportando quase o dobro de carga tributária em relação a famílias de maior poder aquisitivo, demonstra-se, inegavelmente, a regressividade da matriz tributária brasileira.

Analisando, ainda, a última faixa de renda da tabela (famílias com renda mensal superior a trinta salários mínimos), constata-se que os tributos indiretos representam mais de 60% da carga total suportada; ou seja, mais da metade dos tributos cobrados dos indivíduos com maior poder aquisitivo não refletem a sua capacidade contributiva. Como a proporção de tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio é muito pequena, comparada com o total de tributos arrecadados, tem-se que a carga tributária final suportada pelos indivíduos de poder aquisitivo mais alto é muito pequena, em termos comparativos, em relação à suportada pelos mais pobres – visto que esses últimos também suportam, de forma indistinta, a carga de impostos indiretos.

É por essa exata razão que a Constituição, expressamente, enuncia a preferência por tributos diretos e de caráter pessoal, os quais podem ser adequados à situação de cada contribuinte. Apesar disso, a política econômica brasileira adotou a perversa opção pela forte incidência da tributação sobre o consumo, com a consequente redução da capacidade de consumir das famílias.

Conforme leciona o economista Evilásio Salvador, há, no Brasil, baixa eficácia redistributiva da política tributária porque os rendimentos mais elevados não originários do

trabalho, tais quais alugueis, aplicações financeiras, lucros e dividendos são subtributados, assim como o é o patrimônio⁵¹.

Tal regressividade tributária deve-se exatamente à distribuição da carga tributária brasileira de acordo com as bases de incidência, uma vez que os tributos incidentes sobre o consumo correspondem a mais da metade da arrecadação, enquanto que os tributos sobre a renda e o patrimônio correspondem a menos de 25% do total arrecadado.

Além disso, até mesmo na estruturação da tributação direta, há distorções que põem em xeque o grau de isonomia desse sistema. Enquanto 12,6% das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) são suportadas pelos trabalhadores (mediante o pagamento, principalmente, do imposto de renda retido na fonte - IRRF), o montante de tributos pagos pelas instituições financeiras sobre o lucro representa, apenas, 2,7% desse total⁵².

Os efeitos distributivos do imposto de renda no Brasil, em função de sua base contributiva restrita, se mostram limitados. A intensidade do efeito distributivo do imposto depende, por um lado, da estrutura de alíquotas e, por outro, das regras de deduções autorizadas.

Como se não bastasse, os impostos diretos que têm incidência sobre o patrimônio (outra forma de manifestação de riqueza), no Brasil, apresentam uma arrecadação insignificante: apenas 3,4% do montante arrecadado via tributação⁵³.

O único tributo sobre a propriedade de responsabilidade da União é o Imposto Territorial Rural (ITR), que acumulou pífia arrecadação de R\$ 324 milhões em 2005, representando somente 0,03% do montante dos tributos federais arrecadados pela Secretaria da Receita Federal, significando o abandono definitivo (após reforma implementada pela Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que desonerou o patrimônio rural) desse imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor⁵⁴.

A aplicação prática do princípio da capacidade contributiva, sobretudo no que pertine aos impostos diretos incidentes sobre a renda e patrimônio do contribuinte, implica na aceitação dos seguintes preceitos: a) quem ganha mais deve pagar mais, ou seja, os tributos devem ser graduados em função da renda de cada contribuinte; b) quanto maior for a base de

⁵¹ SALVADOR, Evilásio. **Perfil da desigualdade e da injustiça tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil 2007-2013**. Instituto de Estudos Sócioeconômicos - INESC. Brasília: 2016. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes/perfil-da-desigualdade-e-da-injustica-tributaria>>. Acesso em: 31 jan. 2018. p. 8.

⁵² SALVADOR, Evilásio. Op. Cit, 2007. p. 8.

⁵³ Idem Ibidem.

⁵⁴ SALVADOR, Evilásio. Op Cit. 2007. p. 9-10.

cálculo de um tributo, maior deve ser a sua alíquota; c) a renda mínima consagrada à sobrevivência deve ser livre de tributação, ou minimamente tributada⁵⁵.

Também o princípio da seletividade pode favorecer o alcance do princípio da capacidade contributiva. Bens essenciais à vida, a exemplo de produtos alimentares ou serviços de saúde, deveriam ser isentos de tributos. Ademais, faz-se necessária imunidade ao mínimo existencial, para que estejam isentas de tributação as famílias com rendimentos inferiores àquele considerado necessário à garantia de um padrão digno de vida, o que não ocorre atualmente, à medida em que as famílias mais fortemente tributadas, proporcionalmente, são justamente aquelas que recebem o suficiente apenas para sua subsistência e tem todo o seu orçamento gasto com o consumo.

Os sistemas tributários dos países dito desenvolvidos estruturam-se de forma oposta ao brasileiro, já que neles a tributação sobre a renda e o patrimônio é maior do que a incidente sobre o consumo. Entre os países da OCDE, enquanto os impostos sobre o consumo representam 32,1% de sua arrecadação, em média, o imposto sobre a renda representa 35,4%⁵⁶.

A opção da política econômica brasileira pela forte incidência da tributação sobre o consumo é perversa porque encarece os bens e serviços, comprime a demanda e tem consequências negativas sobre a produção, a oferta de empregos e o crescimento econômico do país, além de reduzir a capacidade de consumo das famílias de rendas média e baixa. Assim é que dois ônus são suportados pela população: de forma direta, como consumidores (pelos tributos embutidos no preço final dos produtos); de forma indireta, pela retração ao crescimento da produção interna⁵⁷.

Portanto, pode-se concluir, quanto ao financiamento do Estado brasileiro via tributação, que ele se dá através das classes consumidoras e trabalhadoras, que suportam tributos regressivos e cumulativos. Do outro lado, os investimentos públicos não crescem proporcionalmente ao esforço exigido a esses contribuintes, o que evidencia uma situação de dupla injustiça fiscal e social, já que as classes de menor renda, que suportam a carga tributária, não recebem a contrapartida necessária em bens e serviços públicos.

⁵⁵ FILHO, Pedro Dalarue Tolentino. **Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro.** In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op Cit. p. 12.

⁵⁶ SALVADOR, Evilásio. Op Cit. 2007. p. 2.

⁵⁷ FILHO, Pedro Dalarue Tolentino. **Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro.** In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op Cit. p. 15.

3. A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO BRASIL

Conforme estabelece o seu artigo 153, III, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência para instituir o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
(...)
III - renda e proventos de qualquer natureza⁵⁸.

A própria Constituição Federal não oferece, expressamente, um conceito para renda e proventos de qualquer natureza, mas estabelece a competência para sobre isso dispor à lei complementar, quando, em seu art. 146, III, “a”⁵⁹, afirma que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre a definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos nela discriminados, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.

Ao definir os referidos conceitos e renda e proventos, o legislador deverá respeitar inúmeras limitações que a própria Constituição impõe. Nesse sentido, parte da doutrina fala na existência de um conceito constitucional de renda, no qual deve fundamentar-se o conceito legal⁶⁰.

Os artigos 43 a 45 do Código Tributário Nacional apresentam aspectos gerais acerca da renda e de proventos de qualquer natureza. Assim prescreve o art. 43:

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.
§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.⁶¹

Renda deve ser entendida, portanto, como acréscimo patrimonial, ou produto, advindo do capital, do trabalho, ou da combinação de ambos. Por sua vez, os proventos, como uma

⁵⁸ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 13/10/2017.

⁵⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 13/10/2017.

⁶⁰ OLIVEIRA, Ricardo Mariz. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: Quartir Latin, 2008, p. 170.

⁶¹ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 13/06/2016.

categoria residual, são os acréscimos patrimoniais não compreendidos naqueles que são considerados renda. Dessa forma, tem-se acréscimo patrimonial como o termo comum que delimita os conceitos de renda e proventos de qualquer natureza, trazidos pelo Código Tributário Nacional.

A variação patrimonial deve ser entendida como uma variação positiva do patrimônio do contribuinte, ou seja, o adicional de patrimônio adquirido no decorrer de certo período de tempo, ou, ainda, a comparação do patrimônio do contribuinte em dois momentos distintos. Assim, ocorrerá a incidência do imposto de renda quando se verificar um aumento da riqueza do contribuinte⁶².

Oscar Valente Cardoso demarca, ainda, os conceitos de disponibilidade jurídica e disponibilidade econômica da renda e dos proventos de qualquer natureza:

A disponibilidade econômica ocorre com o recebimento da renda, a sua incorporação ao patrimônio, a possibilidade de utilizar, gozar ou dispor dela. Por sua vez, a disponibilidade jurídica dá-se com a aquisição de um direito não sujeito a condição suspensiva, ou seja, o acréscimo ao patrimônio, ainda não está economicamente disponível, mas já existe um título para o seu recebimento, como, por exemplo, os direitos de crédito (cheque, nota promissória etc.).⁶³

Tanto a aquisição de disponibilidade jurídica quanto econômica ensejam à incidência do imposto de renda.

O §1º do art. 43 do Código Tributário Nacional determina que a incidência do imposto de renda e proventos de qualquer natureza independe da denominação dada a tais rendimentos, assim como de sua localização, condição jurídica, nacionalidade, origem e forma de percepção. Ou seja, tais circunstâncias não alteram a incidência do fato gerador do imposto.

Quanto ao contribuinte do imposto sobre a renda, tem-se que é a pessoa física ou jurídica que adquire disponibilidade econômica de renda ou proventos de qualquer natureza, sejam estes provenientes do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, desde que se obtenha acréscimo patrimonial.

⁶² CARRAZZA, Roque Antônio. **Imposto sobre a renda (perfil constitucional e temas específicos)**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 59.

⁶³ CARDOSO apud PAULSEN, Leandro e MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 65.

3.1 Os princípios da capacidade contributiva e da vedação ao confisco

No Brasil, a capacidade contributiva assume papel de princípio tributário, previsto no § 1º do artigo 145 da CF/88, já anteriormente abordado:

Art. 145.

(...)

§ 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 contribuinte⁶⁴.

Assenta Carlos Araújo Leonetti⁶⁵, com razão, que, inobstante o texto constitucional use a expressão “capacidade econômica”, termo que melhor expressaria tal princípio seria “capacidade contributiva”, por refletir melhor a efetiva disponibilidade econômica do contribuinte para pagamento de tributos, individualizando a sua situação de renda ao considerar um conjunto de fatores componentes da sua realidade.

Assim sendo, do contribuinte que apresentar uma maior capacidade contributiva deve-se, segundo a Constituição, “sempre que possível”, cobrar um imposto mais elevado do que aquele a ser cobrado do contribuinte que demonstre menor capacidade. Em interpretação a contrario sensu - ou, ainda, em respeito à equidade horizontal - dois indivíduos devem ser tributados igualmente quando demonstrarem semelhante capacidade contributiva.

Outro aspecto relevante na aplicação do princípio da capacidade contributiva é o de que não se pode exigir do contribuinte exação que esteja acima de sua capacidade, porque apenas pode haver cobrança de impostos onde houver riqueza a ser tributada - sob pena de desrespeito, inclusive, ao princípio da vedação ao confisco, ou da preservação do mínimo existencial. Conclui-se, daí, que, sempre que um indivíduo demonstre não possuir capacidade contributiva, ele não deve ser tributado.

Por sua vez, o princípio da vedação ao confisco está inscrito no art. 150, IV, da CF/88, que assim estabelece:

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

(...)

⁶⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 13/06/2016.

⁶⁵ LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto sobre a renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 53.

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;⁶⁶

O confisco seria a apropriação, pelo Estado, de bem particular, sem a devida retribuição financeira. Será considerada confiscatória a tributação quando for imposta ao cidadão contribuinte em medida tal que o impeça de manter sua propriedade particular.

Não é fácil estabelecer os limites objetivos para que um tributo seja considerado confiscatório. Os contornos gerais de tal limitação devem ser extraídos dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Nesse sentido, o tributo será considerado confiscatório sempre que atingir aquilo que o cidadão precisa para garantir o seu mínimo existencial, ou, ainda, quando ultrapassar a capacidade contributiva por ele demonstrada⁶⁷.

3.2 Critérios constitucionais do imposto sobre a renda: generalidade, universalidade e progressividade

O § 2º do artigo 153 da Constituição Federal estabelece os critérios que devem orientar a instituição do imposto de renda:

Art. 153.

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;⁶⁸

O texto constitucional impôs, claramente, um dever de fazer ao ente competente para instituir o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (ou seja, à União): ao ser instituído o imposto de renda, devem ser obrigatoriamente observados os critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade⁶⁹. Tais critérios informadores, nas palavras do legislador, por seu conteúdo e importância, podem ser, inclusive, considerados princípios informadores do imposto de renda, conforme advoga Ricardo Mariz Oliveira⁷⁰.

A generalidade impõe que todos os indivíduos, independentemente de circunstâncias tais quais sexo, idade, religião, profissão, etc, devem se submeter ao pagamento do imposto de renda quando adquirirem disponibilidade jurídica e econômica de renda e proventos de qualquer natureza, realizando, portanto, o fato gerador do imposto. Para o princípio da

⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 13/06/2016.

⁶⁷ SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

⁶⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 13/06/2016.

⁶⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. Op. Cit, p.68.

⁷⁰ OLIVEIRA, Ricardo Mariz. Op Cit, p. 250.

generalidade, todo e qualquer aumento patrimonial deve ter o mesmo tratamento, para fins de tributação do imposto de renda⁷¹.

Quanto ao princípio da universalidade, prescreve que, quando da apuração da base de cálculo do imposto de renda, seja considerado em sua integralidade o patrimônio do contribuinte, para que, assim, sejam observadas todas as espécies de renda e proventos adquiridos no período considerado. Conforme ressalta Roque Antônio Carrazza, “o imposto há de incidir sobre todos os rendimentos auferidos, sujeitando-os a um mesmo tratamento fiscal”⁷².

Ainda segundo o autor, não há, a priori, por força desse princípio, a possibilidade jurídica de segregar certa espécie de renda obtida, tratando-a diferentemente, por meio de diferenciações que não se justifiquem em outros princípios jurídico-tributários. Nesse sentido, não poderia, ainda a priori, haver distinção entre a tributação de rendas auferidas via salário ou lucros distribuídos, por exemplo, já que, pelo princípio da universalidade, todos os rendimentos devem ser tomados como uma unidade tributável, a compor a base de cálculo do imposto.

Juntos, os critérios, ou princípios, da generalidade e da universalidade, são responsáveis pela concretização do princípio da isonomia tributária na tributação sobre a renda, por estabelecerem o igual tratamento dos rendimentos sujeitos ao imposto e, também, dos contribuintes.

O último critério informador do imposto de renda é a progressividade, também prevista no §2º do artigo 153 da Constituição de 1988. Segundo Leandro Paulsen⁷³, a progressividade é um dos métodos de implementação do princípio da capacidade contributiva, na medida em que o peso do tributo (alíquota) sobre o montante da manifestação de riqueza do indivíduo (base de cálculo) varia de acordo com a sua capacidade contributiva.

Carlos Araújo Leonetti assim descreve a aplicação do princípio da progressividade ao imposto de renda:

(...) o contribuinte com renda mais elevada deve arcar com uma carga tributária superior à dos demais, não apenas em termos absolutos mas também em termos relativos, ou seja, deve comprometer um percentual maior de sua renda. Assim ocorrendo, os contribuintes com maior capacidade contributiva acabam suportando uma parte do ônus que caberia àqueles com menor poder econômico-financeiro⁷⁴.

⁷¹ TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit, p. 34.

⁷² CARRAZZA, Roque Antônio. Op. Cit, p.70.

⁷³ PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p. 66.

⁷⁴ LEONETTI, Carlos Araújo. Op. Cit, p. 56.

O princípio da progressividade deve ser aplicado em conjunto com os princípios da generalidade e da universalidade, uma vez que as alíquotas crescentes que a progressividade exige devem ser aplicadas a todos os contribuintes e a todos os tipos de renda e proventos que auferam, indistintamente (generalidade) assim como devem ser aplicados aos acréscimos patrimoniais considerados como um todo unitário (universalidade)⁷⁵.

Em uma primeira análise, poder-se-ia considerar que a progressividade vai de encontro ao princípio da capacidade contributiva, por ir além da proporcionalidade, ou por não prever uma tributação que seja diretamente proporcional à capacidade contributiva. Porém, ao tributar com maior peso aqueles que demonstram uma maior capacidade contributiva, o Estado é capaz de exercer a função distributiva da tributação, razão pela qual a progressividade é critério essencial à efetividade do princípio da igualdade⁷⁶.

É importante destacar, ainda, que os princípios e critérios orientadores da instituição do imposto de renda, ressalte-se, devem ser também observados quando da determinação de hipóteses de exclusão do imposto, a exemplo das concessões de isenções tributárias⁷⁷. Ou seja, as regras de isenção não podem ser tais que contrariem os princípios da isonomia ou da capacidade contributiva, por exemplo.

Conforme se constata das análises desenvolvidas supra, os conceitos de renda e de proventos de qualquer natureza fornecidos pelo Código Tributário Nacional devem ser conformados com os princípios e critérios estabelecidos pela Constituição e informadores do imposto de renda, ou seja, com os princípios da legalidade, da isonomia, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco, bem com os critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade.

⁷⁵ TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit, p. 36.

⁷⁶ Idem, p. 44.

⁷⁷ Idem, p. 45.

4. A TRIBUTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS E OS PRIVILÉGIOS DA RENDA DO CAPITAL NO BRASIL

4.1 Aspectos introdutórios

Considera-se que o lucro é o resultado positivo do exercício apurado pelas pessoas jurídicas, o qual sofre incidência do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido. Parte de tal resultado pode ser distribuído, sob a forma de dividendos ou lucros distribuídos, aos sócios ou acionistas da empresa respectiva⁷⁸.

Por dividendo, entende-se a distribuição de lucros efetuada por sociedades anônimas a seus acionistas. Por sua vez, por distribuição de lucros compreende-se aquela efetuada por sociedades limitadas.

A tributação de lucros e dividendos pode ocorrer de diversas formas. De acordo com Fábio Ávila de Castro, tem-se a seguinte classificação:

- i) sistema clássico: a renda proveniente do dividendo é tributada no acionista do mesmo modo que outros rendimentos do capital;
- ii) sistema clássico modificado: a renda proveniente do dividendo é tributada no acionista a alíquotas menores que outros rendimentos do capital;
- iii) imputação plena: o acionista recebe um crédito equivalente ao total do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido;
- iv) imputação parcial: o acionista recebe um crédito equivalente a uma parte do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido;
- v) inclusão parcial: uma parte dos dividendos recebidos é incluída na renda tributável do acionista; e
- vi) isenção: os dividendos recebidos pelos acionistas são isentos de tributação⁷⁹.

O Brasil é um dos poucos países do mundo que adota o modelo de isenção dos lucros e dividendos distribuídos. Os dividendos distribuídos aos acionistas de empresas estão totalmente isentos de imposto de renda.

Tal inovação foi introduzida no Brasil em 1995, juntamente com outro benefício à renda do capital, qual seja, a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia chamada “juros sobre capital próprio”.

Esse modelo remonta a concepções e prescrições de política econômica que foram muito populares nos anos de 1980 e 1990, fundamentadas no alegado trade-off entre equidade e eficiência, o qual adotava hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a

⁷⁸ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). **Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. p. 3.

⁷⁹ CASTRO, Fábio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014 – p. 52.

dinâmica econômica, produzindo modelos extremos segundo os quais o IR deveria ter uma alíquota linear e as rendas do capital não deveriam ser tributadas para não distorcer incentivos econômicos⁸⁰.

A configuração que o Imposto de Renda brasileiro assumiu em meados da década de 90 – três faixas de tributação com alíquota máxima de 27,5% e isenção de dividendos, depois de possuir 12 faixas e alíquota máxima de ao menos 50% durante quatro décadas – se assemelha bastante ao modelo reaganiano, que objetivava reduzir a progressividade.

Essa reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução no grau de progressividade, segundo Piketty, Saez e Zucman⁸¹ se repetiu em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010 e explica parte do aumento da desigualdade no período. Interessante assinalar, no entanto, que nem mesmo Reagan e Bush foram capazes de isentar totalmente a distribuição dos dividendos, como fez o governo brasileiro em 1995 com Fernando Henrique Cardoso⁸². Além disso, nos EUA, o avanço conservador foi parcialmente revertido nos governos democratas, enquanto que, no Brasil, parca reforma houve no IR nos últimos 30 anos visando a ampliar a sua progressividade – inobstante tenhamos passado os últimos 13 anos sob um governo de centro-esquerda.

Dessa forma, o ciclo de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital e aos mais ricos se completou na década de 90. No modelo clássico de tributação, os lucros são tributados após a sua apuração contábil, e os dividendos pagos aos acionistas são novamente tributados⁸³. Na década de 90, porém, o Brasil já não adotava o sistema clássico puro, uma vez que os dividendos não integravam a base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas (IRPF), mas eram tributados na fonte e a uma alíquota inferior às máximas aplicadas aos salários – estes submetidos à tabela progressiva.

4.2 Mudanças na Legislação Tributária Após 1995

A figura dos juros sobre capital próprio (JSCP), instituída, para fins tributários, pelo art. 9º da Lei nº 9.249/95, é uma despesa fictícia que a empresa pode deduzir do pagamento do seu Imposto de Renda – que tem como objetivo equiparar esta empresa a outra empresa que esteja endividada e que, nesse caso, abateria o gasto com juros do seu lucro (base de cálculo) para efeitos de cálculo de imposto.

⁸⁰ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op. Cit, p. 7-8.

⁸¹ PIKETTY; SAEZ; ZUCMAN, apud, GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op Cit. 2016. p. 9.

⁸² GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op Cit. 2016. p. 9.

⁸³ Idem, p. 11.

Tal despesa fictícia é calculada mediante a aplicação da taxa de juros de longo prazo sobre o capital próprio da empresa, e estes juros são pagos aos acionistas como uma remuneração substituta do dividendo. Tal possibilidade permite a dedução destes gastos para apuração do lucro real, conforme previsão no Artigo 9º da Lei nº 9.249, de 1995:

Artigo 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.

§ 1º O efetivo pagamento ou crédito dos juros fica condicionado à existência de lucros, computados antes da dedução dos juros, ou de lucros acumulados e reservas de lucros, em montante igual ou superior ao valor de duas vezes os juros a serem pagos ou creditados⁸⁴.

Ou seja, por meio de tais dispositivos, é possível que as empresas deduzam de seus lucros o montante de juros que teriam sido pagos caso todo o seu capital tivesse sido tomado emprestado⁸⁵. Como efeito direto, há a redução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e consequente diminuição da tributação.

Tal dedução beneficia principalmente as grandes empresas capitalizadas, como os bancos, que não precisem se capitalizar mediante empréstimos. Trata-se, portanto, de um privilégio criado para as rendas do capital, permitindo às grandes empresas reduzir seus lucros tributáveis a partir da dedução de uma despesa fictícia⁸⁶.

Por sua vez, o art. 10 previu que os lucros e dividendos distribuídos para pessoas físicas, que eram anteriormente tributados a 15%, como os demais ganhos de capital, passariam, então, a ser isentos, eliminando, conforme já mencionado supra, o Imposto de Renda Pessoa Física retido na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º/01/1996. Antes dessa mudança, a alíquota era de 15%; a partir dela, tais rendimentos passaram a não ser tributados nem na fonte, nem na declaração de ajuste anual de rendimentos - são informados nesta última como rendimentos isentos, ou seja, não tributáveis.

O artigo 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 estabelece:

⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 13/02/2018.

⁸⁵ FILHO, Pedro Dalarue Tolentino. Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op Cit. p. 16.

⁸⁶ Idem, p. 17.

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 exterior⁸⁷.

Na Exposição de Motivos nº 325, enviada ao Congresso nacional juntamente ao Projeto de Lei nº 913/1995 que resultou na Lei nº 9.249/1995, justificou-se da seguinte forma a concessão de benefícios à distribuição de lucros e dividendos:

A reforma objetiva simplificar a apuração do imposto, reduzindo as vias de planejamento fiscal, uniformizar o tratamento tributário dos diversos tipos de renda, integrando a tributação das pessoas físicas e jurídicas, ampliar o campo de incidência do tributo, com vistas a alcançar os rendimentos auferidos no exterior por contribuintes estabelecidos no País e, finalmente, articular a tributação das empresas com o Plano de Estabilização Econômica.

(...)

Com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-os quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o investimento nas atividades produtivas.⁸⁸

Afastou-se o pagamento de imposto de renda pelos beneficiários das distribuições de lucros e dividendos alegando-se que tal medida facilitaria a fiscalização, já que não haveria necessidade por parte da administração fazendária de apurar os lucros e dividendos recebidos por sócios e acionistas. Como argumento econômico, afirmou-se que a equiparação das alíquotas aplicáveis estimularia o investimento em atividades produtivas.

4.3 Críticas à isenção de IR sobre lucros e dividendos

A concessão de uma isenção tributária deve ser feita em observância aos objetivos e princípios constantes na Constituição Federal. Quanto ao âmbito do imposto de renda, em específico, deve-se obedecer aos critérios específicos da generalidade, da universalidade e da progressividade, além dos princípios gerais, tais quais o da isonomia, da capacidade contributiva e da vedação ao confisco, entre outros.

A regra contida no artigo 10 da Lei nº 9.249/1995 é incompatível com os critérios que balizam o conceito constitucional de renda e com os princípios a ele vinculados.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 13/02/2018.

⁸⁸ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 7 de setembro de 1995**. p. 21485.

A regra em questão desrespeita os critérios da generalidade e da universalidade estudados, os quais concretizam os princípios da igualdade e da isonomia tributárias no âmbito do imposto sobre a renda. Isso porque tal isenção beneficia os rendimentos decorrentes do capital em detrimento daqueles oriundos do trabalho, sendo que ambos os rendimentos são considerados renda para fins de incidência do imposto, nos termos do art. 43, I, do CTN, e, pelos princípios da universalidade e da generalidade, deveriam ser tratados de forma semelhante.

A exclusão de um tipo de rendimento da incidência do IR seria vedada pela regra da generalidade. O fato da isenção em questão beneficiar uma categoria específica de contribuintes - qual seja, os sócios e acionistas remunerados por meio de distribuição de lucros e dividendos - também é incompatível com o referido critério.

Tal medida também não passa pelo crivo do critério da universalidade, à medida em que o imposto em questão deixa de atingir todo o patrimônio do contribuinte: uma das suas fontes de renda estará isenta de pagamento.

Obviamente, o princípio da igualdade não veda todo e qualquer tratamento diferenciado entre contribuintes, mas, apenas, prevê que o tratamento desigual a ser eventualmente atribuído precisa obedecer a critérios razoáveis que o justifiquem. Tal justificativa, porém, não deve apenas oferecer as causas do tratamento diferenciado, mas também os seus efeitos, ou seja, o acerto da medida criada⁸⁹. Nesse sentido, afirma Humberto Ávila:

(...) para afastar a presunção de igualdade, não é suficiente justificar; é preciso confirmar que a medida do distanciamento da igualdade é proporcional; e, para evidenciá-lo, é preciso comprovar que a medida produz efeitos que contribuem para a realização gradual da finalidade extrafiscal (exame da adequação), que a medida é a menos restritiva aos direitos envolvidos, dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade extrafiscal (exame da necessidade), e que os efeitos positivos, decorrentes da adoção da medida, aferidos pelo grau de importância e de promoção da finalidade extrafiscal, não são desproporcionais aos seus efeitos negativos, estimados pelo grau de importância e de promoção da finalidade igualitária (exame de proporcionalidade em sentido estrito). Não sendo assim, defraudada está a realização da igualdade.⁹⁰

Uma lei que conceda isenção de imposto de renda pode ser justificada pelo princípio da capacidade contributiva por exemplo, quando for instituído o benefício em favor de contribuintes que demonstrem ausência de capacidade econômica. Nas palavras de Ricardo

⁸⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 162.

⁹⁰ Idem Ibidem.

Lobo Torres⁹¹, a capacidade contributiva é um dos mais importantes princípios constitucionais orientadores das isenções. Daí conclui o autor que o benefício deve ser concedido a quem não possua capacidade econômica para suportar o ônus da tributação.

O mestre José Souto Maior Borges⁹², em sua “Teoria geral da isenção tributária”, leciona que a exoneração do mínimo vital é uma possível isenção a ser atribuída levando-se em consideração a capacidade contributiva dos indivíduos. Segundo o autor, a tributação termina onde começa o mínimo vital, inexistindo, quando insignificante a renda, matéria a ser tributada.

A ausência de capacidade contributiva não pode ser utilizada como justificativa, no caso concreto da isenção ora analisada. Muito pelo contrário, já que, ao auferir renda via recebimento de lucros e dividendos, os sócios e acionistas estão demonstrando capacidade contributiva, tanto quanto qualquer outro indivíduo que aufera renda por outro meio – a exemplo do recebimento de salário. Ademais, o art. 10 da Lei nº 9.249/1995 não limita a isenção concedida a qualquer valor. Se fosse esse o caso, referido benefício poderia vir a ser justificado em consideração ao mínimo existencial do contribuinte; mas não é.

Outra justificativa apta a legitimar a concessão de referido benefício seria o atendimento a uma função tributária extrafiscal. Elucida Roque Antônio Carrazza⁹³ que a isenção tributária encontra fundamento, para além da capacidade econômica de seu beneficiário, nos objetivos e utilidade geral ou de oportunidade política que o Estado pretenda ver alcançados.

O Estado, por meio da tributação, além da função fiscal principal arrecadatória, pode exercer funções extrafiscais, tais quais as funções alocativa, distributiva e estabilizadora, tal qual abordado no capítulo anterior.

Nas palavras de Guilherme Bicalho:

(...) a extrafiscalidade torna-se elemento característico da política fiscal da atualidade, que demanda instrumentos tributários e financeiros para a formulação de programas públicos e ações de enfrentamento de crises conjunturais e mazelas sociais. Desta forma, a extrafiscalidade pode se revelar como a instrumentalização de uma política fiscal no âmbito tributário, assumindo, assim, a configuração de uma técnica impositiva, ou pode se revelar como um conjunto de ações de caráter

⁹¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 310-311.

⁹² BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 49.

⁹³ CARRAZZA, Roque Antonio. Op. Cit, p. 1034.

financeiro dirigidas ao fomento, incentivo ou estímulo a determinados fatos ou comportamentos humanos⁹⁴.

A função distributiva está ligada à ideia de justiça social. Segundo Dworkin, o governo desempenha o papel de tornar a distribuição da riqueza mais justa na sociedade⁹⁵, e o faz principalmente através da tributação, instituindo, para isso, por exemplo, tributos de forma progressiva, a fim de que os mais ricos paguem mais que os mais pobres.

Por sua vez, a função estabilizadora relaciona-se à capacidade de estimular ou desestimular determinada atividade econômica desejada, enquanto opção política de Estado.

Em relação à função distributiva, tem-se que a lei ora em comento concede isenção a contribuintes que demonstram grande capacidade contributiva, e não o contrário. Para além disso, conforme anteriormente mencionado, a isenção em questão sequer estabelece progressividade de alíquotas em função da capacidade econômica dos contribuintes, já que é concedida a todos da mesma forma, indistintamente. Nesse sentido, impossível identificar o atendimento à função distributiva, por meio da referida medida.

Quanto à questão estabilizadora, analisando-se a Exposição de Motivos nº 325, que acompanhou o projeto que resultou na Lei nº 9.249/1995, vê-se que esse era exatamente o objetivo da norma, uma vez que a concessão da isenção visava a estimular o investimento nas atividades produtivas. Passe-se à sua análise.

4.3.1 Analisando a medida sob o viés econômico

Certamente, o objetivo pretendido pela medida, qual seja, estimular o investimento nas atividades produtivas, pode ser considerado compatível com a promoção do desenvolvimento nacional, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 3º, II, da Constituição Federal, bem como com a busca do pleno emprego, que é um dos princípios constitucionais da ordem econômica, nos termos do art. 170, VIII, também da Carta Maior.

Existe, portanto, uma compatibilidade formal entre o objetivo extrafiscal almejado e a Constituição Federal; mas é necessário auferir a efetividade de tal medida, na prática, para

⁹⁴ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **A construção do estado social brasileiro na transição da modernidade: a extrafiscalidade como instrumento de legitimação do estado social na perspectiva funcional do direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p. 178-179.

⁹⁵ DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?: principles for a new political debate**. New Jersey: Princeton University Press, 2006. p. 92 (Tradução livre).

consecução dos fins a que se presta. Para isso, embora não seja o escopo deste trabalho, por vezes se fará necessário colher alguns subsídios da área de Economia.

Registre-se, inicialmente, que o Projeto de Lei nº 913/1995 não foi acompanhado de qualquer estudo ou avaliação de impacto apto a apontar a sua eficácia para “estimular o investimento nas atividades produtivas”.

Inexistindo dados empíricos aptos a atestar a relação de causa e efeito entre o objetivo pretendido e a medida tomada, esta tem como substrato, apenas, aparentemente, as prescrições da teoria econômica do “gotejamento” ou trickle down⁹⁶, segundo a qual os benefícios concedidos a empresas que se encontram no topo da pirâmide social tendem a gerar efeitos benéficos para toda a sociedade, mediante a ampliação da oferta de investimentos, do consumo e, conseqüentemente, da oferta de empregos. Tal teoria parece ser excessivamente simplista, e vem sendo questionada por diversos economistas.

Os Estados Unidos da América, a partir do governo Reagan, vivenciaram uma série de medidas de redução de tributos para os mais ricos, as quais influenciaram o mundo inteiro, inclusive o Brasil. Acerca da realidade estadunidense, o prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz afirma o seguinte:

Lembre-se: as taxas baixas de impostos para os ricos deveriam estimular a poupança e o trabalho árduo e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Não fizeram nada disso. Na verdade, a taxa de poupança das famílias caiu a um nível inédito, próximo de zero, depois dos dois cortes sancionados pelo presidente George W. Bush em 2001 e 2003, relacionados aos impostos sobre dividendos e ganhos de capital. O efeito das taxas baixas no topo foi o aumento da rentabilidade sobre a caça à renda, que prosperou, ou seja, o crescimento ficou mais lento e a desigualdade aumentou. Agora este padrão é observado em vários países. Ignorando as advertências daqueles que querem manter seus privilégios, os países que aumentaram a faixa de tributação mais elevada não tiveram crescimento mais lento⁹⁷.

Sobre a experiência da Grã-Bretanha, que também passou por drástica redução de impostos para os mais ricos, durante o Governo Thatcher, afirma Atkinson:

Se uma redução nos impostos fizer com que o 1% do topo aumente sua renda através de um maior esforço empreendedor, e isso gerar emprego para outros, o efeito da receita deverá incluir também os impostos coletados sobre esses novos funcionários. Isso justificaria uma alíquota tributária inferior. Parece-me, no entanto, que a interdependência provavelmente estará na direção oposta: o aumento da renda do 1% do topo resultante da redução tributária acontece à custa dos outros

⁹⁶ VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94.

⁹⁷ STIGLITZ, Joseph E. apud, VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Op. Cit, p. 76-94.

contribuintes. Em termos de atividade empreendedora, eles podem estar pescando no mesmo lago, e o aumento da renda do topo reduz as oportunidades para os outros. Um exemplo específico de *spillover* negativo é fornecido pela remuneração gerencial. No passado, com as altas alíquotas marginais, os executivos de alto cargo viam pouca vantagem em negociar um pagamento maior. Em vez disso, (...) podem ter optado por reinvestir os lucros e assegurar uma expansão mais rápida de suas empresas. A redução nas alíquotas tributárias do topo na década de 1980 fez com que eles mudassem seus esforços no sentido de aumentar remunerações ou bônus, e essa conta acabou sendo paga pelos acionistas⁹⁸.

Conforme se percebe no excerto acima, ao invés de estimular o investimento em atividades produtivas, a isenção sobre lucros e dividendos pode gerar incentivos para que maior parcela dos lucros auferidos pela pessoa jurídica não sejam nela reinvestidos – o que, se ocorresse, aumentaria o investimento no setor produtivo da economia – mas, ao invés disso, sejam distribuídos entre os sócios, transformando-se, majoritariamente, em poupança privada.

Ao comparar o crescimento do PIB dos Estados Unidos e do Reino Unido com o de outros países desenvolvidos que não seguiram a mesma política tributária de redução de alíquotas do imposto sobre a renda para os mais elevados estratos econômicos, Piketty aponta que inexistente relação estatística significativa entre a queda da “taxa marginal superior” do imposto e a “taxa de crescimento da produtividade marginal” nos diferentes países desenvolvidos desde os anos 1970”. Afirma o autor que

[...] a taxa de crescimento do PIB por habitante foi quase a mesma em todos os países ricos desde os anos 1970-1980. Ao contrário do que às vezes se imagina no Reino Unido ou nos Estados Unidos, a verdade dos dados – tanto quanto for possível avaliar a partir das contas nacionais - é que o crescimento não foi mais forte desde os anos 1970-1980 nesses países do que na Alemanha, na França, no Japão, na Dinamarca ou na Suécia. Em outras palavras, a redução da taxa marginal superior e o aumento das rendas elevadas não parecem ter estimulado a produtividade (ao contrário das previsões da teoria da oferta), ou pelo menos não o bastante para que isso seja estatisticamente perceptível no contexto econômico como um todo⁹⁹.

Até mesmo o FMI, instituição identificada com o neoliberalismo econômico e com políticas radicais de ajuste fiscal, tem divulgado estudos segundo os quais há uma relação inversamente proporcional entre a elevação da concentração de renda para os 20% mais ricos e o crescimento econômico, sugerindo que os benefícios concedidos ao topo não “gotejam” (trickle down) para beneficiar a sociedade em geral. Além disso, tais estudos concluíram

⁹⁸ ATKINSON, Anthony B, apud, VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Op. Cit, p. 76-94.

⁹⁹ PIKETTY, Thomas. Op. Cit, p. 496-497.

também que o crescimento econômico é menos eficiente em reduzir a pobreza nos países em que há altos índices de desigualdade¹⁰⁰.

Em análise específica da realidade brasileira e dos efeitos esperados quanto à isenção da distribuição de lucros e dividendos, afirmam Gobetti e Orair que

[...] a literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que os benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (...) obtiveram êxito em ampliar os investimentos no país, já que, ao contrário, os investimentos permaneceram estagnados por mais de uma década após a implementação dessas medidas. Por outro lado, o que se pode afirmar de maneira inequívoca é que consolidaram o quadro de subtributação do lucro no país e contribuíram para a baixa progressividade do IRPF [...]¹⁰¹.

4.3.2 O incentivo ao fenômeno da “pejotização”

A concessão de isenção aos sócios e acionistas de empresas, que recebem lucros e dividendos, está incentivando o fenômeno da “pejotização”. Tal fenômeno consiste na transformação artificial de pessoas físicas em pessoas jurídicas.

Uma vez que os lucros e dividendos são isentos, a pessoa física, geralmente profissional liberal, prefere criar uma pessoa jurídica prestadora de serviços para que esta aufera lucros e então os distribua à pessoa física - efetivamente responsável pela prestação daqueles serviços. Por meio de tal artifício, é possível ao indivíduo pagar apenas o imposto incidente sobre a pessoa jurídica, cuja alíquota é menor do que o incidente sobre a pessoa física. Como a operação de distribuição de lucros e dividendos da pessoa jurídica para a pessoa física não é tributada, tal operação se torna mais rentável, sendo, assim, estimulada¹⁰².

A “pejotização” traz prejuízo à sociedade porque os trabalhadores, antes assalariados, passam a transformar-se em pessoas jurídicas – o que já ocorre muitas vezes perante exigência dos próprios patrões, que não querem reconhecer-lhes vínculo empregatício. O profissional tratado como pessoa jurídica perde as garantias trabalhistas e previdenciárias a que um trabalhador pessoa física faria jus, caso possuísse vínculo formal com a contratante¹⁰³.

Parece, portanto, que a justificativa da regra isentiva, qual seja, estimular as atividades produtivas e gerar mais empregos, não tem qualquer efetividade, considerando-se que o fenômeno da “pejotização” inibe a criação de vínculos empregatícios através da criação de pessoas jurídicas prestadoras de serviços, e não o contrário.

¹⁰⁰ DABLA-NORRIS, Era et al., apud, VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Op. Cit, p. 76-94.

¹⁰¹ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op. Cit, p. 14-15.

¹⁰² TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit, p. 59.

¹⁰³ Idem Ibidem.

Essa transformação na forma de organização do trabalho pode ser observada a partir da análise dos dados das pessoas que se declararam empregadas de empresas privadas frente àqueles que se declararam proprietários de empresas e profissionais liberais ou autônomos, os quais são remunerados principalmente por meio da distribuição de lucros e dividendos.

Na tabela abaixo¹⁰⁴, é possível observar que a quantidade de pessoas que se declararam profissionais liberais autônomos ou sem vínculo, somada aos que se declararam proprietários de empresas, supera a quantidade de empregados do setor privado:

Natureza da ocupação	Declarantes	Renda média total (R\$)	Distribuição dos rendimentos			Alíquota Média
			Tributáveis	Tributação Exclusiva	Isentos e Não-Tributáveis	
Empregado de empresa de setor privado	5.815.667	77.162,26	74%	11%	16%	9,3%
Profissional liberal ou autônomo sem vínculo	2.665.503	67.521,96	60%	6%	34%	7,1%
Proprietário de emp. ou firma individual ou empregador-titular	4.399.557	107.513,10	28%	12%	60%	6,9%

Tabela 4.1: Distribuição dos rendimentos e alíquota média do IRPF por natureza da ocupação.

Fonte: Receita Federal, Grandes Números DIRPF 2014 – Ano-Calendarário 2013.

Para além dessa questão, tem-se uma segunda distorção que se tornou comum, em que os sócios ou proprietários de empresas afirmam o recebimento de pro labore muitas vezes abaixo do limite da faixa de isenção do tributo, e, em compensação, declaram elevadíssimos valores a título de lucros e dividendos, para que então reduzam drasticamente o montante de IRPF pago, a partir da referida isenção¹⁰⁵.

4.3.3 Da não ocorrência de dupla tributação

Os argumentos jurídicos ou econômicos que são utilizados para justificar a isenção até aqui debatida são fundamentados em formalismos. Afirma-se que a tributação sobre os lucros e, posteriormente, sobre os dividendos, implicaria dupla tributação. Tal afirmação é questionável porque os sujeitos passivos do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (ou Contribuição Social sobre Lucro Líquido) e do Imposto de Renda sobre Pessoa Física são totalmente distintos.

¹⁰⁴ Idem, p. 65.

¹⁰⁵ FILHO, Pedro Dalarue Tolentino. Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op Cit. p. 18.

Conforme Ferraresi, não se trata de bis in idem, que ocorre quando a mesma pessoa jurídica pretende efetivar uma dupla incidência tributária sobre o mesmo fato gerador, porque se tratam de fatos econômicos diversos: em primeiro lugar, está a produção de lucros pela pessoa jurídica, decorrente de suas atividades produtivas, portanto renda da pessoa jurídica; em segundo lugar, está o recebimento de lucros, decorrentes de investimentos no capital da pessoa jurídica pela pessoa física, portanto renda desta última. Nesse sentido, portanto, seria possível a um mesmo ente político, in casu, a União, tributar dois fatos geradores distintos, em sua materialidade e temporalidade, por um mesmo tributo, o imposto de renda¹⁰⁶.

Da leitura dos supramencionados artigos 43 e 45 do Código Tributário Nacional, percebe-se que tanto a empresa quanto seus sócios e acionistas realizam, em momentos distintos, fatos geradores do imposto de renda. A empresa auferir lucros como resultado de sua atividade empresarial; por sua vez, quando da distribuição de lucros e dividendos, são os beneficiários desta distribuição que auferem rendimentos.

O fato de a empresa recolher o imposto de renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) sobre o lucro apurado no balanço não deveria eximir os sócios e acionistas de também recolherem IR sobre a parcela de lucros e dividendos a eles distribuídos porque são pessoas diferentes: uma delas é jurídica e a outra é física.

O artigo 45 do Código Tributário Nacional (CTN) define que o recolhimento do imposto de renda recai sobre o titular da disponibilidade da renda ou dos proventos, seja ele o proprietário de bens de produção – o dono do capital aplicado produtivamente, quotista ou acionista de empresa – ou qualquer outro contribuinte – (...) independentemente de a pessoa jurídica pertencente ao proprietário dos meios de produção ter sido tributada.¹⁰⁷

Tem-se, ainda, que o imposto de renda das pessoas jurídicas pode, em alguns casos, ser calculado com base no lucro presumido. A empresa que tem essa possibilidade escolherá pagar o imposto com base no lucro presumido quando essa situação lhe trazer benefícios fiscais. Nesse caso, a parte do lucro real da empresa que exceder o lucro presumido não sofrerá incidência do imposto de renda. Porém, ao realizar a distribuição de lucros e dividendos, a empresa não está vinculada à parte do lucro que já foi tributada; é possível que, nesse caso, parte do lucro da empresa que não foi tributada, pois extrapolou o valor do lucro presumido, também não o seja quando da distribuição de lucros, graças à isenção¹⁰⁸. Quando ocorre tal situação, há a completa ausência de tributação sobre esses rendimentos.

¹⁰⁶ FERRARESI, Luiz Carlos. Isenção de imposto de renda para lucros distribuídos. In: **Revista Linhas Jurídicas (UNIFEV)**, v. 1, n. 2, p. 112-119, nov. 2010. p. 115.

¹⁰⁷ BENEDITO, Luiz Antonio. **Imposto Justo: uma Bandeira para a Sociedade**. Tributação em Revista. Ano 19, nº 64, jan-jun 2013. p. 14.

¹⁰⁸ TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit, p. 62.

Isentar do pagamento do imposto de renda os rendimentos recebidos pelos sócios e acionistas a título de distribuição de lucros e dividendos não se mostra, portanto, a medida mais adequada para integrar a tributação entre as pessoas física e jurídica, como propunha a lei isentiva.

Se o IRPJ/CSLL tivesse a alíquota majorada em aproximadamente 10%, o resultado seria aproximadamente o mesmo que o obtido a partir do fim da isenção de dividendos. Contudo, para a empresa (e também em termos de política econômica) essa alteração seria pior, por tratar da mesma forma o lucro retido e reinvestido e o lucro distribuído - que, majoritariamente, será transformado em poupança privada, e não reinvestido na empresa¹⁰⁹.

4.4 De que forma a isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos impacta a matriz tributária brasileira?

Obviamente, dentre os vários problemas desta medida enquanto política tributária, está o fato de que ela dá tratamento desigual e injusto a contribuintes, já que, enquanto os lucros e dividendos gozam de isenção, os rendimentos provenientes do trabalho submetem-se a alíquotas de até 27,5%. Tal tratamento está em desacordo com o Código Tributário Nacional (CTN) o qual, em seu artigo 43, estabelece que o IR deve incidir tanto sobre o capital como sobre o trabalho.

O CTN também define, no Artigo 45, quem é contribuinte do IR, afirmando-lhe enquanto “(...) titular da disponibilidade a que se refere o Artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis(...)”. Ou seja, é sobre o titular da disponibilidade da renda e dos proventos que recai o recolhimento do imposto de renda, não importando que seja trabalhador, autônomo, prestador de serviço, comerciante, rentista ou proprietário de bens de produção, ainda que e independentemente de a pessoa jurídica pertencente ao proprietário dos meios de produção ter sido tributada.

Ou seja, deve pagar o imposto quem recebe os rendimentos, quer de capital, quer de trabalho, ou, ainda, da combinação de ambos. Tal prescrição, sublinhe-se, tem como fundamento a própria equidade horizontal, segundo a qual sobre rendas iguais deve recair semelhante tributação.

¹⁰⁹ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op Cit. 2016. p. 14.

Antes de tais mudanças trazidas pela Lei nº 9.249/1995, o lucro da pessoa jurídica era tributado a 34% e, distribuídos os restantes 66% de dividendos, estes eram tributados na fonte por uma alíquota de 15%, o que reduzia o montante efetivamente recebido pelos acionistas a 56,1%¹¹⁰.

Após tais mudanças, a empresa então passou a poder deduzir, da base de cálculo do imposto sobre o lucro, os juros sobre capital próprio. Se essa parcela corresponder a, por exemplo, 30%, a base de cálculo antes referida, de 100%, cai para 70%. Tal redução somada à isenção sobre os lucros e dividendos distribuídos, resulta em queda na arrecadação; os acionistas, que antes ficavam com 56,1% do montante inicial, nessa simulação, passariam a deter 71,7% do lucro. Tais números variam, obviamente, de acordo com o montante dos juros sobre capital próprio e dos dividendos que as empresas distribuam a seus acionistas. Além disso, não são válidos para as empresas de médio ou pequeno porte, cuja apuração se faz por regimes simplificados, com níveis de tributação do lucro ainda mais baixos¹¹¹.

Além das já citadas, outra importante modificação é digna de nota, qual seja, a isenção de imposto de renda sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior, que tem grande impacto sobre o balanço de pagamentos do país. Inobstante atraia capital estrangeiro ao país, já que a tributação favorecida aliada à taxa de câmbio valorizada favorece a remessa de renda ao exterior, tal política é deveras impactante do ponto de vista tributário, e não deveria ser indistintamente aplicável sob toda e qualquer transação. Neste tipo de medida é necessário que vigore ao menos o princípio da reciprocidade para que apenas haja o referido benefício de isenção tributária à remessa lucros e dividendos para os países que concedam ao Brasil igual tratamento, sob pena de injustificada renúncia de receitas sem qualquer contraprestação razoável¹¹².

Tais benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (isenção sobre os dividendos e sobre remessas de lucros ao exterior, bem como dedução dos juros sobre capital próprio da base de cálculo) consolidaram o quadro de subtributação do lucro no Brasil, e contribuíram para a baixa progressividade e para a ausência de equidade horizontal do Imposto de Renda. Além disso, também contribuíram para o aumento da regressividade da carga tributária brasileira, através do aumento da incidência tributária sobre bens e serviços (consumo) saltando de 17,2% do PIB, em 1996, para 20,8%, em 2005¹¹³.

¹¹⁰ Idem, p. 12.

¹¹¹ Idem, p. 13.

¹¹² FILHO, Pedro Dalarue Tolentino. Progressividade da tributação e justiça fiscal: algumas propostas para reduzir as iniquidades do sistema tributário brasileiro. In: IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. Op Cit. p. 19.

¹¹³ SALVADOR, Evilásio. Op. Cit, 2007. p. 6.

4.4.1 Do aprofundamento da regressividade do imposto de renda

Com base nos “Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas” (DIRPF), o volume de lucros e dividendos distribuídos quase dobrou em valores reais no período de 2007 a 2013, de R\$ 149 bilhões a 287 bilhões, expansão 41% superior à do PIB. Tais montantes beneficiam 2,1 milhões de pessoas ou 7,9% dos declarantes. Parcela dos seus rendimentos é isenta, em média dois terços do total, principalmente nas faixas mais elevadas.

A tabela abaixo¹¹⁴ mostra a distribuição dos rendimentos declarados, em bilhões de reais, entre rendimentos tributáveis, rendimentos tributados exclusivamente na fonte e rendimentos isentos e não tributáveis, para os últimos cinco anos divulgados pela Receita Federal (2009 – 2013)¹¹⁵:

Tipo de Rendimento	2009	2010	2011	2012	2013	Varição
Rendimentos Tributáveis	854,31	942,60	1069,76	1196,76	1293,21	51,3%
Rendimentos Tributados Exclusivamente na Fonte	111,10	137,04	183,03	181,43	207,36	86,6%
Rendimentos Isentos e não Tributáveis	377,48	444,36	520,76	566,37	632,17	67,5%
Total	1342,89	1524,00	1773,71	1944,55	2132,74	58,8%

Tabela 4.2: Distribuição de rendimentos em bilhões de reais.

Fonte: Receita Federal, vários anos.

Da observação da tabela, é possível concluir que houve aumento proporcionalmente maior dos rendimentos exclusivamente tributados na fonte e dos rendimentos isentos, em relação aos rendimentos tributáveis.

Observe-se, na tabela seguinte¹¹⁶, dentre os rendimentos isentos e não tributáveis declarados, a parcela que compõe o valor de lucros e dividendos distribuídos em cada ano, em bilhões de reais:

¹¹⁴ TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit, p. 63.

¹¹⁵ BRASIL. Receita Federal. **Grandes Números da Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas** – Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-cap>>. Acesso em 22/02/2018.

¹¹⁶ TELLES, Marília de Oliveira. Op. Cit. p. 64.

Rendimentos isentos e não tributáveis	2009	2010	2011	2012	2013
Indenizações por rescisão de contrato de trabalho e FGTS	14,72	14,41	16,74	19,31	23,21
Lucro na alienação de bens e direitos de pequeno valor	19,91	27,43	36,20	38,90	44,13
Lucros e dividendos recebidos pelo titular e pelos depend.	133,28	162,71	192,56	208,52	231,30
Parcela isenta correspondente à atividade rural	22,48	26,11	30,25	32,78	33,05
Parcela isenta prov. aposentadoria, declarantes 65 anos/mais	27,87	30,77	32,95	37,15	42,93
Pensão, prov. aposentadoria/reforma por moléstia grave	24,40	26,41	28,45	30,97	33,55
Rend. caderneta de poupança e letras hipotecárias	10,45	12,26	16,15	17,15	20,69
Rend. sócio/titular microempresa ou empresa de peq. porte	22,85	29,67	37,01	47,01	55,99
Transferências patrimoniais – doações e heranças	46,43	50,48	54,17	47,97	51,41
Outros	55,08	64,11	75,87	86,61	95,91
Total de rendimentos isentos	377,48	444,36	520,36	566,37	632,17

Tabela 4.3: Valores declarados em lucros e dividendos distribuídos, em bilhões de reais.

Fonte: Receita Federal, vários anos.

Verifica-se que o valor de rendimentos isentos e não tributáveis declarados a título de distribuição de lucros e dividendos compõe mais de um terço do total de rendimentos isentos. Por conseguinte, a isenção concedida aos lucros e dividendos distribuídos implica em redução considerável do valor arrecadado via imposto sobre a renda de pessoa física.

A composição dos rendimentos declarados pelas “classes” de contribuintes é bastante peculiar. Enquanto apenas 16% dos rendimentos declarados pelos empregados é isento de tributação, 34% dos rendimentos dos profissionais liberais e autônomos e 60% dos rendimentos dos proprietários de empresas são considerados isentos e não tributados. Tal composição é reflexo do fato de que as duas últimas classes se beneficiam da distribuição de lucros e dividendos de suas pessoas jurídicas – novamente estimulando o fenômeno da pejetização, no caso dos profissionais liberais e autônomos – para receber seus rendimentos.

Tal disparidade faz com que a alíquota média do imposto de renda pago pelos empregados seja maior do que aquela paga pelos profissionais liberais e/ou proprietários de empresas. Desses três grupos, a maior das médias de rendimentos declarados é a dos proprietários de empresas; no entanto, essa é exatamente a classe que está submetida à menor alíquota média do imposto sobre a renda de pessoas físicas.

Observa-se que, à medida em que são alcançadas faixas mais elevadas de renda, o peso dos rendimentos isentos e daqueles sujeitos à tributação exclusiva cresce, ou seja, as alíquotas efetivas incidentes decrescem no topo da distribuição, ou à medida em que aumenta a renda, graças às vantagens tributárias dadas aos rendimentos do capital, notadamente na

forma de isenções¹¹⁷. As isenções do imposto de renda, portanto, beneficiam, em maior medida, os mais ricos.

A conclusão enunciada acima também foi obtida por Salvador¹¹⁸, que observa, com base nas declarações apresentadas à Receita Federal no período de 2007 a 2013, que quanto mais elevada é a renda, maior é a proporção dos rendimentos isentos e não tributáveis. Segundo constata Salvador, 65,8% da renda dos 71.440 hiper-ricos – com rendas acima de 160 salários mínimos em 2013 – teve origem em rendimentos isentos e não tributáveis, enquanto 90,26% da renda dos declarantes da faixa de 2 a 3 salários mínimos provinha de rendimentos tributáveis¹¹⁹.

Por essas razões é que a alíquota média efetiva do imposto de renda, calculada a partir do imposto devido em relação aos rendimentos tributáveis somados aos isentos e não tributáveis, tende a diminuir para os contribuintes que se enquadram nas faixas superiores de rendimentos. Ao analisar os dados referentes às declarações do IR de 2003, Salvador conclui, quanto à alíquota efetiva do tributo, que:

A partir da faixa de 40 a 80 salários mínimos, o imposto de renda começa a perder sua progressividade. Nesta faixa, a alíquota é rebaixada para 10,09%; na faixa de 80 a 160 salários mínimos, é reduzida para 6,65%; e, na faixa acima de 160 salários mínimos, a 3,33% (...). Portanto, os contribuintes com rendimentos acima de 40 salários mínimos passam a pagar proporcionalmente menos IR do que os contribuintes nas faixas salariais inferiores. Em conclusão, quanto maior for a renda recebida pelo contribuinte, menor vai ser a alíquota do IR devido, o que revela uma regressividade do imposto de renda para os contribuintes de maior remuneração (...). As razões dessa situação (...) devem-se ao fato de que os contribuintes de mais alta renda são exatamente aqueles que mais se beneficiam de rendimentos isentos de IR e contam também com tributação exclusiva para parte de suas rendas (...). Esses contribuintes são os principais privilegiados das alterações realizadas nas leis tributárias do país após 1995, destacadamente a isenção do IR sobre lucros e dividendos distribuídos e a criação do mecanismo de juros sobre capital próprio (...)¹²⁰.

Segundo Gobetti e Orair, as médias de alíquotas sobre os rendimentos totais crescem até o máximo de 11,5% no estrato intermediário dos 1,5 milhão de declarantes que recebem entre R\$ 162,7 mil e R\$ 325,4 mil, no qual a principal origem da renda ainda é tributável – salário. A partir daí, há uma inflexão nas alíquotas, que caem até 6,7%, em razão da predominância da renda do capital, isenta ou tributada a alíquotas lineares mais baixas.

¹¹⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op Cit. 2016. p. 19.

¹¹⁸ SALVADOR, Evilásio. **Perfil da desigualdade e da injustiça tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil 2007-2013**. Instituto de Estudos Sócioeconômicos - INESC. Brasília: 2016. p. 30. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes/perfil-da-desigualdade-e-da-injustica-tributaria>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

¹¹⁹ Idem Ibidem.

¹²⁰ Idem, p 40.

Concentrando 60% das isenções, os recebedores de lucros e dividendos tem sobre si incididas alíquotas de, no máximo, 6,6%, muito inferiores àquelas com as quais arcam os não recebedores em faixas de renda semelhantes, as quais chegam a 14,1%¹²¹.

Inobstante as quatro alíquotas para faixas incrementais da base de cálculo (após deduções legais) sejam relativamente baixas, quando comparadas países da OCDE ou mesmo da América Latina¹²², as principais limitações à progressividade do imposto de renda no Brasil estão relacionadas à tributação das rendas do capital. A propriedade do capital representa pouco mais da metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, e é tributada por alíquotas lineares (neutras). Além disso, o grosso da renda da propriedade do capital será isenta de imposto, conforme já visto, com destaque para os lucros e dividendos.

Do ponto de vista da equidade, portanto, o sistema tributário brasileiro pode ser novamente questionado, tendo em consideração os diversos tipos de renda e o tratamento tributário que recebem. Atualmente, na estrutura do IRPF no Brasil, tanto o aspecto vertical (entre contribuintes com diferentes níveis de renda) quanto o horizontal (entre contribuintes com níveis de renda semelhantes) são violados. Do ponto de vista vertical, porque as alíquotas decrescem a partir de certo nível, no topo da distribuição. Do ponto de vista horizontal, porque os recebedores de lucros e dividendos são beneficiados com alíquotas médias menores.

Ao isentar do imposto de renda os rendimentos oriundos da distribuição de lucros e dividendos, confere-se tratamento privilegiado àqueles que, em regra, detêm maior capacidade econômica, o que configura verdadeira inversão na lógica da capacidade contributiva, e conseqüente desrespeito a esse princípio basilar do direito tributário. Tal medida não apenas é incapaz de lograr a uma distribuição mais justa e equânime da carga tributária como, também, tende a agravar a concentração de renda e a desigualdade, sendo ofensiva ao princípio constitucional da isonomia, à luz da progressividade do imposto de renda, e da capacidade contributiva aplicável aos impostos em geral (art. 145, § 1º, e art. 153, § 2º, I, da CF/88).

¹²¹ GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. Op Cit. 2016. p. 19.

¹²² CASTRO, F. **Imposto de Renda da Pessoa Física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

4.5 Que mudanças seriam possíveis na legislação do IRPF?

A partir do quadro debatido na seção anterior, conclui-se que medidas voltadas à ampliação da progressividade do IRPF não dependem, apenas, ou primordialmente, da estrutura de alíquotas aplicáveis a salários e demais rendimentos tributáveis, mas, sim, da ampliação da base tributável com a inclusão de rendas hoje isentas, tais quais lucros e dividendos distribuídos¹²³.

Considerando dados divulgados pela Receita Federal, relativos ao ano de 2013, Gobetti e Orair simularam possíveis alterações na legislação do IRPF e seus efeitos:

- 1) Tributar dividendos nos moldes vigentes até 1995, com alíquota linear de 15% exclusiva na fonte, independentemente da renda total do seu recebedor, atingiria 2,1 milhões de pessoas, aumentaria a receita em R\$ 43 bilhões (valores de 2013) (...).
- 2) Tributar dividendos pela atual tabela progressiva do IRPF, com uma faixa de isenção e alíquotas variando de 7,5% a 27,5%, conforme a renda do recebedor, geraria uma receita adicional de R\$ 59 bilhões(...)¹²⁴.

Tendo em vista que, em 2013, o IRPF gerou uma receita de R\$ 149,7 bilhões¹²⁵, a tributação sobre os lucros e dividendos poderia, considerando os resultados acima, aumentar a arrecadação do imposto sobre a renda em, pelo menos, 28%, o que seria fator impactante sobre a matriz brasileira. Aumentando a participação, nessa, dos tributos incidentes sobre a renda, haveria conseqüente redução do peso da tributação sobre o consumo e, por conseguinte, diminuição da regressividade.

Tais resultados indicam que medidas voltadas para a progressividade do IRPF podem ser potencializadas caso os dividendos voltem a ser tributados. Sem ampliar a base tributável do IRPF, alternativas que se restrinjam a mexer na tabela do IRPF podem lograr melhoria na distribuição de renda, porém associada à transferência de renda dos assalariados de classe média alta, enquanto grande parcela da renda dos muito ricos permaneceria isenta. É dizer, tal medida aprofundaria, se isoladamente tomada, o quadro de desrespeito ao princípio da capacidade contributiva e de ausência de equidade (horizontal e vertical) do imposto de renda, por dar, por um lado, tratamentos diferentes ao contribuinte de acordo com a origem da renda tributada; e, por outro, por manter níveis menores de tributação nos estratos econômicos mais elevados¹²⁶.

¹²³ Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio. Op. Cit, p. 26.

¹²⁴ Idem Ibidem.

¹²⁵ Idem Ibidem.

¹²⁶ Idem, p. 28.

4.6 Breve comparativo - Como o mundo dito “desenvolvido” tributa o lucro?

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), qual reúne 34 economias desenvolvidas ou em desenvolvimento, apenas a Estônia possui um regime de isenção total aos dividendos distribuídos aos acionistas, como ocorre no Brasil. Nos demais países da OCDE, a média da parcela dos lucros absorvida pelo Estado sob a forma de tributos é bem mais alta que no Brasil, e são adotados mecanismos para integrar a taxaço dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física. De acordo com as alíquotas vigentes em 2015, a tributação sobre os lucros nos países da OCDE é, em média, de 25%. Por sua vez, os dividendos são tributados a uma média de 24%¹²⁷.

O mercado financeiro ainda é, porém, o menos tributado em todo o mundo. Dentre os setores da economia, foi o que mais cresceu com a globalização, e o que mais gerou problemas de instabilidade e crise, tendo orientado a privatização dos direitos sociais através, por exemplo, da instituição das previdências privadas complementares¹²⁸.

Sua taxaço, além de ser uma questão de justiça tributária, é também uma questão ética, uma vez que assegura que as instituições financeiras, que gozam de ampla capacidade e disponibilidade econômicas, contribuam de maneira justa para os custos da crise. Além disso, a taxaço do setor financeiro da economia possibilita a criação de medidas apropriadas para inibir transações especulativas, evitando crises futuras, e pode gerar transparência democrática e financeira dos patrimônios, além de favorecer os orçamentos internos liberando ativos a serem investidos na proteção social¹²⁹.

Conforme leciona Thomas Piketty, em “O Capital no Século XXI”, não há como prescindir, para alcançar redistribuição de riqueza e reversão do quadro de desigualdade social, da adoção de um imposto progressivo sobre o capital, sobretudo sobre o capital financeiro. Caso contrário, os níveis de desigualdade e superacumulação continuarão se elevando.

Segundo o autor, o recrudescimento da elevada disparidade entre o estoque de capital e o fluxo de renda nacional se dá graças ao regime de crescimento relativamente lento das economias. Nas economias que crescem pouco, a riqueza acumulada no passado ganha importância desproporcional, já que um pequeno fluxo de poupança é o suficiente para o

¹²⁷ Idem, p. 29.

¹²⁸ RENAPEDTS. **Anais do II Encontro RENAPEDTS: rede nacional de pesquisas e estudos em direito do trabalho e da seguridade social**. Agnes Marian Ghtait Moreira das Neves... [et. al.]; org.: Aldacy Rachid Coutinho, Leonardo Vieira Wandelli. 1ª ed. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2016. p. 728.

¹²⁹ Idem Ibidem.

crescimento do estoque de forma constante, de acordo com a rentabilidade do capital. Nesse sentido, se a taxa de retorno do capital permanecer acima da taxa de crescimento num país, por um período prolongado, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção¹³⁰.

Sob tais condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída através do setor produtivo da economia. Desse modo, a tendência é que a concentração de capitais atinja níveis cada vez mais altos e incompatíveis inclusive com a meritocracia liberal¹³¹, e mais ainda com os valores éticos de justiça social que estão na base das sociedades democráticas.

Tramita junto ao parlamento da União Europeia uma proposta de Diretiva do Conselho da União Europeia sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE. Da exposição de motivos do projeto, extrai-se que ele está inserido enquanto medida de responsabilização do setor financeiro da economia sobre o grave impacto nas economias e finanças públicas dos países europeus:

O sector financeiro desempenhou um papel fundamental no desencadeamento da crise, enquanto os governos e os cidadãos europeus na retaguarda arcaram com os custos. Tanto na Europa como a nível internacional, existe uma forte impressão de que o sector financeiro deveria contribuir de modo mais equitativo, dados os custos de gestão da crise e a atual subtributação do sector¹³².

Tal proposta constitui importante medida em diversos aspectos: evitar a fragmentação do mercado financeiro interno europeu, tendo em vista o número crescente de medidas fiscais nacionais descoordenadas a serem implantadas pelos países; assegurar que as instituições financeiras contribuam de maneira justa para os custos da crise; promover equidade fiscal em relação a outros setores da economia; criar medidas apropriadas para coibir ações que atentem contra a eficiência do sistema financeiro, objetivando prevenção a crises futuras. A proposta serve também para custear as contribuições devidas pelos Estados-membros, favorecendo os orçamentos internos e liberando ativos a serem investidos na proteção social¹³³.

Dessa forma, alternativa há para a solução democrática do problema da crise fiscal dos Estados. A questão está centrada em grande medida em interesse político para representar prioritariamente os cidadãos, em detrimento do capital financeiro.

¹³⁰ PIKETTY, Thomas. Op. Cit, p. 274-275.

¹³¹ Idem, p. 33.

¹³² COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Directiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transacções financeiras e que altera a Directiva 2008/7/CE. 2011/0261 (CNS). Bruxelas, 2011. p. 2.

¹³³ Idem, p. 2-3.

CONCLUSÃO

O Estado tem obrigação de intervir na ordem social, sobretudo para retificar as suas distorções. A construção de uma tributação mais justa passa pela reafirmação de princípios já existentes na Constituição brasileira, que não vem sendo observados. Nesse sentido, questiona-se o tratamento privilegiado assumido pela política tributária em relação à renda do capital, bem como as alterações que foram realizadas em 1995 por meio de legislação infraconstitucional, as quais, ao favorecer a renda do capital em detrimento da renda do trabalho, fragilizaram a isonomia tributária no Brasil.

Analisando-se historicamente a evolução do IRPF no Brasil, evidencia-se que medidas tributárias tomadas entre as décadas de 1980 e 1990, beneficiando os detentores de capital, reduziram seu grau de progressividade.

Chama a atenção o fato de que tal inflexão na política tributária tenha se dado no momento em que foram reconhecidos, no Brasil, uma série de direitos e benefícios sociais inscritos na Constituição de 1988. Enquanto isso, nos países dito desenvolvidos, a progressividade do sistema tributário e a taxação do capital estiveram na base da construção dos seus respectivos Estados de bem-estar social¹³⁴.

Tal aparente paradoxo, segundo análise de Orair e Gobetti¹³⁵, é resultado de prescrições de política econômica, difundidas nos anos de 1980 a 1990, segundo as quais a função distributiva da política fiscal deveria permanecer adstrita à questão do gasto público apenas, sem abranger critérios de arrecadação; quanto a esta última, mais importante seria tributar produzindo o menor nível possível de distorção econômica, buscando-se, portanto, uma política tributária “economicamente neutra”.

O discurso da maior eficiência econômica foi utilizado, no Brasil, para garantir, aos proprietários do capital, benefícios tais quais a dedutibilidade dos juros sobre capital próprio sobre a base de cálculo do IRPJ, e a isenção de IRPF sobre lucros e dividendos distribuídos para as pessoas físicas. Tais benefícios foram concedidos independentemente de o propalado ganho de eficiência econômica ser, na prática, atestado.

O Brasil é um dos poucos países do mundo desenvolvido ou em desenvolvimento que adota a referida isenção sobre lucros e dividendos distribuídos, bem como a possibilidade de dedução dos juros sobre capital próprio do montante tributável. Na média dos países da

¹³⁴ Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio. Op. Cit, p. 32.

¹³⁵ Idem Ibidem.

OCDE, a tributação sobre o lucro, considerando o ônus tanto sobre pessoas jurídicas quanto físicas em conjunto, é significativamente maior do que a existente no Brasil.

Num país que possui umas das mais altas concentrações de renda do mundo, com níveis intoleráveis de desigualdade social, a estrutura do IRPF é muito pouco progressiva. Os benefícios tributários aos rendimentos do capital, entre outras assimetrias, contribuem para que o Brasil possua uma das maiores concentrações de renda no topo da distribuição entre todos os países do mundo. Concorre para isso o fato de que a contribuição dos rendimentos do capital sobre tal progressividade é praticamente nula, porque estes rendimentos ou estão isentos ou submetidos a alíquotas lineares mais baixas do que aquelas a que são submetidos os rendimentos do trabalho.

Ou seja, a pequena progressividade de que goza o imposto de renda no Brasil, hoje, é quase toda gerada pelas alíquotas aplicadas aos rendimentos do trabalho, apenas; assim, violam-se os conceitos de equidade horizontal e vertical, e, por conseguinte, os princípios mesmos da capacidade contributiva e da progressividade do imposto de renda, aos quais aqueles são inerentes.

Através do benefício da isenção tributária aos rendimentos provenientes da distribuição de lucros e dividendos, o legislador criou uma distinção entre contribuintes que não parece encontrar amparo em nenhuma justificativa razoável. Tal distinção não atende aos objetivos previstos na Constituição Federal, inclusive por não observar uma série de princípios tributários tais quais o da isonomia e da capacidade contributiva.

De modo análogo, concluiu-se que a isenção até aqui analisada não consegue se justificar em argumentos extrafiscais, uma vez que os objetivos previstos pela Lei nº 9.249/1995 não encontram amparo na realidade fática social: em primeiro lugar, o almejado estímulo ao investimento não pôde ser constatado em termos concretos como um resultado dessa medida, segundo análise econômica de especialistas; em segundo lugar, a propalada geração de empregos foi substituída por fenômeno oposto, a chamada “pejotização”, através da qual pessoas físicas profissionais liberais ou autônomas, ou, ainda, empregadas de empresas, transformam-se em pessoas jurídicas prestadoras de serviços, com o intuito de se beneficiarem da isenção concedida relativamente à distribuição de lucros e dividendos da pessoa jurídica para a pessoa física.

O fenômeno da “pejotização”, conforme abordado no corpo do trabalho, é socialmente prejudicial porque implica significativa perda da proteção social concedida pelo Estado ao trabalhador, na forma de direitos trabalhistas e previdenciários.

Se, de um lado, não é capaz de realizar quaisquer das funções extrafiscais a que se pretende, de outro, a isenção em questão é responsável por tornar, tanto o imposto de renda quanto a matriz tributária brasileira como um todo, mais regressivos.

Visando à progressividade, impõe-se que sejam tomadas medidas orientadas à ampliação da base tributável do imposto de renda, incluindo rendas hoje isentas. Nesse sentido, mostra-se clara a necessidade de que seja retomada a tributação sobre lucros e dividendos no Brasil, por ser medida capaz de alterar, ao menos em parte, a estrutura da matriz tributária brasileira, reduzindo sua regressividade e o peso da tributação sobre o consumo na arrecadação.

Segundo estudos trazidos na seção anterior, na qual se apresentou apenas duas propostas de estruturação de alíquotas, estimou-se que a revogação da isenção sobre lucros e dividendos proporcionaria ganho de arrecadação de aproximadamente 30%, em relação à arrecadação atual do Imposto de Renda, tendo como referência valores disponibilizados pela Receita Federal quanto ao ano de 2013. Tal caminho é, também, factível para que o governo seja capaz de ampliar sua receita num momento de ajuste fiscal, concentrando o ônus desse financiamento no topo da pirâmide social¹³⁶.

Tal medida se insere num contexto mais amplo de iniciativas que poderiam ser tomadas a fim de que se inverta a base sobre a qual incide a tributação brasileira, para que se dê maior peso à tributação direta. Nesse mesmo sentido, também deveria ser considerada, por exemplo, a possibilidade de majoração da tributação sobre bens e herança – sobretudo esta última, hoje subtributada - assim como a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, cuja instituição está prevista na Constituição e compete à União, não tendo, porém, ocorrido jamais.

Como importante instrumento apto a reverter o caráter regressivo da estrutura tributária brasileira e possível pilar a ser adotado pelo sistema, deve ser considerado o imposto de renda, graças à sua natureza potencialmente progressiva. Daí a necessidade de, para além da possibilidade de ampliação do número de faixas e de intervalos da tabela do IR, e como medida anterior capaz de restaurar a isonomia tributária, serem revogadas as alterações realizadas na legislação tributária a nível infraconstitucional após 1995, quais favoreceram a renda do capital em detrimento da renda do trabalho no Brasil.

A inversão da carga tributária no Brasil, para que se estruture na tributação direta sobre a renda e o patrimônio dos contribuintes, é medida capaz de promover justiça fiscal, por

¹³⁶ Idem, p. 34.

atribuir a quem possui maior poder aquisitivo um maior ônus tributário correspondente, em consonância o princípio da capacidade contributiva e permitindo, na prática, a redistribuição de renda no país. Para isso, os donos do capital financeiro devem ser chamados a contribuir com uma maior parcela do financiamento do Estado brasileiro, combatendo o tratamento desigual da renda que hoje se verifica.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. 1. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para implementação de políticas públicas. **Revista de finanças públicas, tributação e desenvolvimento**, v. 1, n.1, 2013.

BENEDITO, Luiz Antonio. **Imposto Justo: uma Bandeira para a Sociedade**. Tributação em Revista. Ano 19, nº 64, jan-jun 2013.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **A construção do estado social brasileiro na transição da modernidade: a extrafiscalidade como instrumento de legitimação do estado social na perspectiva funcional do direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BORBA, Bruna Estima [et al.]. **Distribuição e redistribuição de renda: um ideal possível por meio de tributação**. Recife: Editora UFPE, 2016.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 13/10/2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. - Acesso em 13/06/2016.

_____. **Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 7 de setembro de 1995**.

_____. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 13/02/2018.

_____. Receita Federal. **Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas** – Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-eaduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa>>. Acesso em 22/02/2018.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Imposto sobre a renda (perfil constitucional e temas específicos)**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CASTRO, Fábio Ávila de. **Imposto de Renda da Pessoa Física em comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A questão tributária e os trabalhadores**. São Paulo: Dieese, 1993. 71 p. (Pesquisa Dieese, n. 8).

_____. Encargos sociais no Brasil: **conceito, magnitude e reflexo no emprego**. São Paulo: Dieese, abr. 2006. 37 p. (Convênio SE/MTE, n. 04/2003). Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/Prod04_2006.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?: principles for a new political debate**. New Jersey: Princeton University Press, 2006. p. 92 (Tradução livre).

ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. **La función del tributo en el estado social y democrático de derecho**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

FERRARESI, Luiz Carlos. **Isonção de imposto de renda para lucros distribuídos**. In: Revista Linhas Jurídicas (UNIFEV), v. 1, n. 2, p. 112-119, nov. 2010.

GOBETTI, Sérgio Wullf; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Tributação e Distribuição de Renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, 2016.

_____. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf >. Acesso em: 31 jan. 2018.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese dos indicadores 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/sintese_indic/indic_sociais2009.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2018.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016: síntese dos indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/45/63207>>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

IPEA; SINDIFISCO; DIEESE. **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Org.: José Aparecido Carlos Ribeiro, Álvaro Luchiezi Jr., Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça. Brasília. 2011.

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

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Disponível em: http://www.agu.gov.br/Publicacoes/Artigos/05042002JoseCasaltaAfaceocultadireitos_01.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2017.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2004.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: Quartir Latin, 2008.

PAULSEN, Leandro e MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos federais, estaduais e municipais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

_____. **Curso de direito tributário: completo**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca. 1ª Ed. 2014.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira (Coord.). **Tributação de lucros e dividendos no brasil: uma perspectiva comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô S. Política Tributária e (In)Justiça Fiscal. **Revista Justiça Fiscal**, v. 1, p. 22-26, 2013.

RENAPEDTS. Anais do II Encontro RENAPEDTS: **rede nacional de pesquisas e estudos em direito do trabalho e da seguridade social**. Agnes Marian Ghtait Moreira das Neves... [et. al.]; org.: Aldacy Rachid Coutinho, Leonardo Vieira Wandelli. 1ª ed. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SACCHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no direito italiano: o ordenamento italiano. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?. In: João Sicsú. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. **Perfil da desigualdade e da injustiça tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil 2007-2013**. Instituto de Estudos Sócioeconômicos - INESC. Brasília: 2016. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes/perfil-da-desigualdade-e-da-injustica-tributaria>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. **Reforma Tributária desmonta o financiamento das Políticas Sociais. Nota Técnica nº 140**. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília. 2008.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **O imposto de renda das pessoas físicas no Brasil**. Estudos Tributários, n. 14, dez. 2004.

_____. **Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas**. (Vários anos). Disponíveis em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-cap>.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Proposta de diretiva do conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transacções financeiras e que altera a Directiva 2008/7/CE**. Bruxelas, 28 de setembro de 2011.

VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. **A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia**. Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94.

ZOCKUN, Maria Helena (coord.). **Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado**. São Paulo: FIPE, mar. 2007.