

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUCIANO CIEKALSKI

**TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE:
ALTERNATIVAS À CONCENTRAÇÃO DE RENDA**

PORTO ALEGRE

2024

LUCIANO CIEKALSKI

**TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE:
ALTERNATIVAS À CONCENTRAÇÃO DE RENDA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Rosa Angela Chieza

PORTO ALEGRE

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Ciekalski Silveira, Luciano
TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE: ALTERNATIVAS À
CONCENTRAÇÃO DE RENDA / Luciano Ciekalski Silveira. --
2024.
87 f.
Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Tributação . 2. Desigualdade. 3. Concentração de
renda. 4. Arrecadação per capita. 5. Redistribuição.
I. Angela Chieza, Rosa, orient. II. Título.

LUCIANO CIEKALSKI

**TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE:
ALTERNATIVAS À CONCENTRAÇÃO DE RENDA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de Dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Rosa Angela Chieza – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss
UFRGS

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Professora Rosa Angela Chieza, pois sua orientação e apoio foram fundamentais para tornar possível a apresentação de meu trabalho de conclusão de curso. Agradeço também aos Professores Maurício Andrade Weiss e Fabian Scholze Domingues, por aceitarem fazer parte de minha banca examinadora.

Agradeço aos meus familiares, em especial à minha mãe, Reni, pelo suporte e pela confiança que tive ao longo de minha formação, e por sempre me incentivar ao desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional.

Gostaria também de deixar um agradecimento e uma saudação ao Diretório Acadêmico de Economia, Contábeis e Atuariais (DAECA). Em especial, agradeço à Sumaia Ipar, que me apresentou o movimento estudantil e o DAECA, por todo apoio e amizade até aqui. O apoio de todos os amigos que estiveram ao meu lado durante essa jornada foi fundamental para enfrentar os desafios do curso e da vida. A todas e todos, muito obrigado.

Por fim, agradeço a todos os brasileiros que pagam seus tributos em dia e ajudam a financiar a universidade pública no Brasil, em especial a UFRGS, onde tive minha formação acadêmica.

RESUMO

O Sistema Tributário Brasileiro (STB) impulsiona a desigualdade de renda ao beneficiar os contribuintes mais ricos através de uma baixa tributação sobre renda e propriedade, enquanto penaliza os mais pobres com uma elevada tributação sobre o consumo. Em vista disso, o presente estudo tem como objetivo apresentar alternativas à desigualdade de renda gerada pelo STB, com base na experiência internacional. Os dados internacionais foram obtidos do Banco Mundial, da OCDE e da ONU, por meio dos quais foi calculada a arrecadação *per capita* de diversos países, a qual mostrou-se correlacionada: (i) negativamente ao Índice de Gini; e (ii) positivamente ao IDHAD. Isso sugere que a estrutura de tributação nos países com maior arrecadação *per capita*, ao priorizar a tributação da renda e da propriedade em detrimento do consumo (em oposição ao Brasil) permite que o tributo desempenhe sua função distributiva de forma mais relevante, por meio da qual é possível implementar políticas públicas (re)distributivas que ao mesmo tempo reduzem a desigualdade de renda e favorecem o desenvolvimento socioeconômico. Desse modo, são sugeridas alterações na estrutura do IRPF, a partir da reoneração dos lucros e dividendos e da ampliação da progressividade, bem como a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), junto à adoção de estratégias mais modernas para conter a evasão fiscal e resistir às ameaças dos grupos de pressão, para que seja possível aumentar a arrecadação *per capita* do Brasil e ao mesmo tempo desempenhar a função distributiva do tributo e reduzir a desigualdade de renda.

Palavras-chave: Tributação; Desigualdade; Concentração de renda; Arrecadação *per capita*; Teoria da Tributação Equitativa (TTE).

Códigos JEL: H20; H23; H24; D31; D63.

ABSTRACT

The Brazilian Tax System (STB) increases income inequality by favoring the richest taxpayers' through lower taxation on income and property, while penalizing the poorest with higher consumption taxes. In view of this, this study aims to present alternatives to the income inequality generated by STB, based on international experience. International data were sourced from the World Bank, the OECD and the UN, and from these data the *per capita* tax revenue of various countries was calculated, which was shown to be correlated: (i) negatively with the Gini Index; and (ii) positively with the IDHD. This suggests that the tax structure in countries with higher *per capita* tax revenue, by prioritizing taxes on income and property, over consumption (as opposed to what happens in Brazil), allows taxes to perform their distributive function, through which it is possible to implement (re)distributive policies that simultaneously reduce income inequality and favor better economic and social performance. Thus, changes to the IRPF structure are suggested, based on the re-taxation of profits and dividends, expansion of progressivity and the institution of the Tax on Large Fortunes (IGF), as well as the adoption of more modern strategies to contain tax evasion and threats from pressure groups, so that it becomes possible to increase Brazil's *per capita* tax revenue and at the same time perform the distributive function of the tax and reduce income inequality.

Keywords: Taxation; Inequality; Income concentration; *Per capita* tax revenue; Equitable Taxation Theory (ETT).

JEL Codes: H20, H23, D31, H24, D63.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trajetória da desigualdade de renda na Europa e nos Estados Unidos entre 1990 e 2010. Participação de rendimento do décimo superior na renda total antes dos impostos

Figura 2 - Curva de Laffer

Figura 3 - Arrecadação tributária total em relação ao PIB (Carga Tributária Bruta) e em relação ao tamanho da população (arrecadação *per capita*)

Figura 4 - Diferença entre CTB e arrecadação *per capita*

Figura 5 - Análise de ambiente para a tributação dos super-ricos no Brasil (SWOT)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição Funcional e Pessoal da Renda

Quadro 2 - Mecanismos por trás dos movimentos da desigualdade de renda entre os anos 1930 e 1980 e a partir dos anos 1980

Quadro 3 - Equidade no tratamento entre os contribuintes conforme a Teoria de Tributação Equitativa (TTE)

Quadro 4 - Estruturação dos principais tributos para o sistema tributário ideal da Teoria de Tributação Equitativa (TTE)

Quadro 5 - Resumo da TTE e da TTO

Quadro 6 - Definição do Índice de Gini, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade (IDHAD)

Quadro 7 - Efeitos estimados pelo IJF (2022) para a tributação dos contribuintes mais ricos no Brasil

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Trajetória da Carga Tributária Bruta (CTB) do Brasil comparada à média da OCDE entre 1990 e 2022

Gráfico 2 - Composição da carga tributária de acordo com suas bases de incidência. Brasil comparado à experiência internacional - 2022 (% do total)

Gráfico 3 – Trajetória do número de faixas de renda (ou da quantidade de alíquotas marginais) para o IRPF no Brasil - 1925 a 2023

Gráfico 4 - Trajetória das alíquotas marginais mínima e máxima para o IRPF no Brasil - 1925 a 2023

Gráfico 5 - Percentual da Renda Total Declarada referente à Renda Isenta e Não Tributável, à Renda Tributável Líquida (RTL) e ao Imposto Devido por faixa de Salário Mínimo para o IRPF 2021, ano-calendário 2020

Gráfico 6 - Comportamento das incidências direta, indireta e total (direta e indireta) da tributação (em % da renda total) segundo décimos de renda familiar per capita - Brasil (2017 - 2018)

Gráfico 7 - Participação dos tributos diretos e indiretos na renda (%) segundo sexo e cor da pessoa de referência - Brasil (2017 - 2018)

Gráfico 8 - Correlação entre Arrecadação *per capita* e Índice de Gini - Países Seleccionados - 2021

Gráfico 9 - Arrecadação *per capita* versus Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade - Países seleccionados - 2021

Gráfico 10 - Composição da carga tributária - Participação das bases de incidência na arrecadação total (%) para países seleccionados - 2021

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução dos gastos do Governo Federal (em bilhões de reais correntes)

Tabela 2 - Composição da carga tributária de acordo com suas bases de incidência.
Brasil - 2013 a 2022 (% do total)

Tabela 3 - Tabela Progressiva do IRPF para o Ano-Calendário de 2024

Tabela 4 - Tributação dos lucros e dos dividendos no Brasil

Tabela 5 - Comportamento das incidências direta, indireta e total (direta e indireta) da tributação (em % da renda total) segundo décimos de renda familiar per capita - Brasil (2017 - 2018)

Tabela 6 - Ranking de arrecadação per capita para 40 países selecionados – 2021

Tabela 7 – Arrecadação *per capita*, Índice de Gini e IDH Ajustado pela Desigualdade para países selecionados - 2021

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE: REVISÃO DE LITERATURA	14
2.1	DESIGUALDADE E DISTRIBUIÇÃO NO DEBATE ECONÔMICO.....	14
2.2	TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA (TTE)	27
2.3	TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA (TTO):	33
2.3.1	VELHOS POSTULADOS DA TTO	35
2.3.2.	A CRÍTICA PÓS-KEYNESIANA	40
2.3.3	NOVOS POSTULADOS DA TTO	41
3	DIAGNÓSTICO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	44
3.1	CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	44
3.2	TRIBUTAÇÃO POR BASE DE INCIDÊNCIA NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	48
3.3	O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)	51
4	ALTERNATIVAS À DESIGUALDADE E À CONCENTRAÇÃO DE RENDA.....	63
4.1	METODOLOGIA	63
4.2	SISTEMAS TRIBUTÁRIOS INTERNACIONAIS	64
4.3	PROPOSTAS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO (STB)	76
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

O mundo está vivenciando um aumento expressivo das desigualdades e da concentração de renda e riqueza, o que foi constatado pela Oxfam (2024) ao estimar que quase metade de todos os ativos financeiros globais está concentrada nas mãos do 1% mais rico, e que mais da metade da riqueza nacional está nas mãos de 1% da população brasileira, ao passo que os 50% mais pobres respondem por apenas 2% do patrimônio do país.

Diante desse cenário, as políticas públicas apresentam-se como centrais para enfrentar as desigualdades, sobretudo a política tributária quando orientada à redistribuição de renda e riqueza. Entretanto, Fuentes-Nieva e Galasso (2014) apontam que a cooptação do processo político pela riqueza dificulta medidas nesse sentido, pois faz com que as regras sejam estabelecidas de modo a sempre beneficiar os ricos, normalmente em detrimento de todos os outros, o que pode ter consequências negativas na própria governança democrática e na coesão social.

Em especial, é possível reduzir a desigualdade de renda através da tributação quando esta leva em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defendido pela Teoria da Tributação Equitativa (TTE), a qual considera que o tratamento entre os contribuintes deve se dar de maneira equitativa, tanto do ponto de vista horizontal (igualdade entre os iguais) quanto vertical (diferença entre os diferentes), para que seja possível distribuir a carga tributária de forma mais justa entre os cidadãos, e assim promover a justiça fiscal.

Também é possível observar que as teorias de tributação vigentes entre os séculos XX e XXI estão intimamente relacionadas com o comportamento da desigualdade de renda nos países que as adotaram. Primeiro, a TTE esteve associada à queda da desigualdade de renda na Europa e nos Estados Unidos entre os anos 1930 e 1970, quando a implementação do Estado de Bem Estar Social veio acompanhada de uma tributação mais redistributiva e progressiva sobre a renda. E em segundo, a Teoria da Tributação Ótima (TTO) está associada à expansão das desigualdades e da concentração de renda e riqueza ao redor do mundo desde os anos 1970, impulsionada pelo neoliberalismo e por medidas que romperam com a progressividade tributária e com a efetividade da rede de seguridade social.

Assim, de acordo com Fernandes (2016), a linha de pesquisa que relaciona Tributação e Desigualdade se baseia na premissa de que o sistema tributário, ao

distribuir de formas distintas os tributos diretos e indiretos entre os cidadãos, pode aumentar a desigualdade de renda, principalmente quando há uma alta incidência de tributos indiretos em relação aos diretos, o que faz com que a carga tributária recaia majoritariamente sobre os mais pobres, como ocorre no Brasil.

Quanto ao Brasil, observa-se que a estrutura do STB impulsiona a desigualdade e a concentração de renda, pois não leva em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defendido pela TTE, favorecendo os mais ricos por meio de uma baixa tributação sobre renda e propriedade, enquanto os mais pobres respondem pela maior parte da arrecadação tributária através de uma elevada tributação do consumo. Essa configuração, que foi bastante influenciada pelos velhos postulados da TTO, acaba perpetuando a injustiça fiscal do STB.

Diante disso, a hipótese do estudo é de que a estrutura do STB amplia a desigualdade e a concentração de renda ao transferir o ônus tributário (que deixa de arrecadar dos mais ricos) para os mais pobres através do aumento de impostos sobre o consumo, o que gera obstáculos a um aumento mais sustentável da arrecadação tributária, contribuindo assim para que a arrecadação per capita do Brasil se mantenha em um patamar baixo em relação às economias avançadas.

A partir dessa hipótese, e com base na revisão de literatura, o objetivo geral do estudo é apresentar alternativas à desigualdade de renda gerada pelo STB, sobretudo a partir de mudanças no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), e levando em consideração a experiência internacional. Assim, os objetivos específicos são:

- (i) definir a arrecadação *per capita*, calculando-a para diversos países, a fim de verificar se possui correlação com a desigualdade de renda (medida pelo Índice de Gini), assim como adicionalmente verificar se possui correlação com índices de desenvolvimento (como o IDH Ajustado pela Desigualdade);
- (ii) apresentar propostas de mudança no IRPF para reduzir a desigualdade de renda no Brasil, a partir da experiência internacional.

Para alcançar esses objetivos, além desta Introdução, no Capítulo 2 aborda-se revisão de literatura sobre tributação e desigualdade. No Capítulo 3 aborda-se as características do STB. No Capítulo 4 analisa-se a relação entre carga tributária *per capita* e desigualdade de renda (experiência internacional), com a elaboração de propostas para reduzir a desigualdade de renda através de mudanças no IRPF. Por fim, apresentam-se as considerações finais sobre o tema.

2 TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE: REVISÃO DE LITERATURA

O objetivo deste capítulo é abordar revisão de literatura sobre o fenômeno da desigualdade e as teorias de tributação. Para atender a este objetivo, a Seção 2.1 analisa a inserção de questões relativas a desigualdade e distribuição de renda no debate econômico. Na Seção 2.2 apresenta-se a Teoria de Tributação Equitativa (TTE). Na Seção 2.3 apresenta-se a Teoria de Tributação Ótima (TTO), em seus velhos e novos postulados.

2.1 DESIGUALDADE E DISTRIBUIÇÃO NO DEBATE ECONÔMICO

Normalmente as desigualdades são analisadas sob o enfoque das disparidades de renda e riqueza entre as pessoas, porém, Amartya Sen (2000) sugere ampliar o escopo dessas análises, tendo em vista que o papel da renda e da riqueza (ainda que importante) deve estar inserido em um conjunto mais amplo de êxitos e privações. Desse modo, a análise de Sen (2000) considera que a pobreza e as desigualdades podem ser melhor entendidas ao considerá-las como privações de capacidades básicas, e não apenas como menores níveis de renda, o que possibilita análises estatísticas cujo enfoque exclusivo da renda tende a desconsiderar.

Segundo Sen (2000), para além da renda, as privações de capacidades individuais podem se dar a partir de maiores taxas de analfabetismo, morte prematura, piores condições de saúde e subnutrição. Outras privações, conforme Costa (2015), podem estar relacionadas a controle de recursos, assimetrias de poder quanto a direitos políticos e sociais, influência política, entre outros fatores. Porém, Sen (2000) não nega que a privação das capacidades pode estar relacionada à menor renda, mas pontua que essa é uma relação de via dupla, pois ao mesmo tempo que uma menor renda pode explicar maiores taxas de analfabetismo e piores condições de saúde, também é verdade que melhores níveis de saúde e educação contribuem para que as pessoas obtenham maior renda. Assim, conforme abordado por Sen (2000), a desigualdade deve ser entendida a partir de uma perspectiva multidimensional, tendo em vista as inúmeras dimensões pelas quais há privação de capacidades básicas entre as pessoas (para além da renda).

Por outro lado, segundo Cavalcante (2020), também são inúmeros os fatores que moldam e concretizam as desigualdades em suas diversas dimensões, a exemplo das diferentes características das instituições e das políticas públicas entre os países, como os diferentes conjuntos de leis trabalhistas, as diferentes estruturas de sistemas tributários e as características do Estado de Bem Estar Social. Nesse sentido, Proni (2022) pontua que muitos outros fatores explicam as desigualdades, desde a complexa estrutura dos sistemas produtivos até a consolidação de privilégios econômicos por determinados grupos da sociedade. Mas, de todo modo, é fato que as desigualdades geram consequências no desenvolvimento socioeconômico dos países, pois segundo Cavalcante (2020), além das consequências no âmbito social, as desigualdades irão impactar no âmbito econômico ao enfraquecer a demanda, deteriorar a formação de capital humano, diminuir a produtividade, e, como consequência, obstruir projetos de crescimento sustentável e de longo prazo.

Diante disso, conforme Cavalcante (2020), entender (para ser possível combater) a desigualdade é uma tarefa que não deve ser apenas dos acadêmicos, como também (e principalmente) dos governos, tendo em vista os impactos negativos da desigualdade tanto no âmbito social quanto econômico dos países, a partir da constatação de que elevadas desigualdades impedem o progresso social e econômico.

Nesse sentido, de acordo com Proni (2022), as diferentes posições dos indivíduos na estrutura social farão com que cada estrato socioeconômico (ou classe social) possua diferentes privações tanto do ponto de vista horizontal (entre pessoas do mesmo estrato) quanto vertical (entre pessoas de diferentes estratos), sobretudo ao considerar como a estrutura de propriedade e a distribuição de poder e recursos varia entre as pessoas, o que possui como uma de suas manifestações mais evidentes a desigualdade de renda, considerada tanto como causa quanto consequência de outros tipos de desigualdades (como na educação, na saúde e no trabalho).

Quanto à manifestação na forma da desigualdade de renda, é importante primeiro diferenciar os conceitos de distribuição funcional e pessoal de renda, pois são fundamentais para o melhor entendimento sobre como as escolas de pensamento econômico abordam questões relativas à desigualdade e à distribuição. Nesse sentido, Ramos e Considera (2024) pontuam que a distribuição funcional da renda

se refere à participação do Capital e do Trabalho no Valor Adicionado Bruto (VAB) da economia, e serve como parâmetro para avaliar como se dá a distribuição pessoal da renda, tendo em vista que quanto maior a participação da renda do capital no VAB, mais concentrada tende a ser a distribuição pessoal da renda. O Quadro 1 apresenta de forma breve a diferença entre esses conceitos.

Quadro 1 – Distribuição Funcional e Pessoal da Renda

Distribuição Funcional da Renda	Distribuição Pessoal da Renda
Como a renda é distribuída entre os <i>fatores de produção</i> , como o Capital e o Trabalho, considerando a relevância desses fatores na geração de renda e riqueza para a economia como um todo. Pode ser útil para avaliar a distribuição pessoal da renda.	Como a renda é distribuída entre as <i>peças</i> (se mais ou menos concentrada nas mãos de um grupo social ou outro), e pode ser útil para analisar, à luz da abordagem de Sen, o âmbito das privações que são decorrentes das disparidades de renda entre as pessoas.

Fonte: Elaboração própria a partir de Sen (2000), Azevedo e Castelli (2021) e Ramos e Considera (2024).

Os elementos mencionados até aqui ajudam a entender a desigualdade de forma mais ampla, a partir do conceito de privações de capacidade trazido por Sen (2000) e dos efeitos adversos que as desigualdades geram nos âmbitos social e econômico, ao mesmo tempo que contribuem para uma análise mais específica da desigualdade de renda a partir dos conceitos de distribuição funcional e pessoal. Na sequência, é importante também entender como algumas vertentes de pensamento econômico tratam a desigualdade e as questões distributivas, pois a forma como se dá essa inserção também contribui para ampliar as desigualdades. Assim, a seguir analisa-se, de forma mais ampla, como as vertentes liberal, marxista e cepalina abordam a desigualdade e as questões distributivas.

Em primeiro lugar, os economistas da vertente liberal (*mainstream*), conforme pontua Galbraith (2022, p. 28)

[...] tratam a desigualdade essencialmente como subproduto da oferta e da demanda nos “mercados de trabalho”. O tema é então retratado como um problema “microeconômico”, conduzido, pelo lado da demanda, pelas mudanças tecnológicas, e pelo lado da oferta, por um qualitativo mal definido que recebe a alcunha de habilidade humana.

Essa vertente, segundo Piketty (2015), assume que no longo prazo a melhoria efetiva da renda e das condições de vida da população, sobretudo os mais pobres, serão possibilitadas pela “virtuosidade” do mecanismo de mercado, pela iniciativa individual e pelo aumento da produtividade, assumindo que a intervenção estatal geraria perda de bem-estar social. Diante disso, Galbraith (2022) afirma que a vertente liberal traz propostas de políticas que focam especialmente nas características e capacidades individuais, e em como os indivíduos podem melhorar suas posições no mercado.

Fandiño (2024) aponta que o foco dado pela vertente liberal às características individuais é resultado da forma como os neoclássicos abordam questões distributivas, ao considerar a distribuição como algo determinado endogenamente no processo produtivo. Sendo assim, segundo Fandiño (2024), na ausência de controles (intervenção estatal), os neoclássicos argumentam que o preço do fator trabalho seria determinado da mesma forma que o preço de qualquer outra mercadoria, ou seja, pelas leis da oferta e da demanda. Portanto, conforme Fandiño (2024, p. 3)

Que as remunerações respondem às forças de mercado é uma conclusão intuitiva, já apontada por autores clássicos. Com a virada marginalista, a partir do final do século XIX, reivindicou-se ideia mais abstrata: o salário de equilíbrio, aquele observado quando oferta e demanda se equivalem, corresponderia à produtividade marginal dos trabalhadores empregados

Assim, conforme analisado por Fandiño (2024), difundiram-se ideias que buscam associar o salário (renda auferida) do trabalhador à sua produtividade, como por exemplo, quando Mankiw (2001 *apud* Fandiño, 2024) afirma que “*os trabalhadores ganham um salário igual ao valor de sua contribuição marginal para a produção de bens e serviços.*”. Diante dessa perspectiva, analisada por Fandiño (2024), a distribuição funcional da renda acaba associada à produtividade dos fatores de produção (trabalho, capital e terra), e os preços relativos são associados à

distribuição funcional por meio das leis de oferta e demanda dos fatores produtivos (cada fator é remunerado conforme sua contribuição no processo produtivo). Por outro lado, conforme Fandiño (2024), os neoclássicos acabam explicando a distribuição pessoal da renda a partir das diferentes produtividades individuais, sem considerar devidamente como fatores sociais, tradições, costumes e normas influenciam nessa distribuição. Além disso, Fandiño (2024) também aponta que foi a partir da Teoria do Capital Humano que os neoclássicos passaram a explicar a desigualdade de renda pessoal também a partir das diferentes escolhas individuais dos trabalhadores (porém, ainda desconsiderando outros fatores relevantes).

No entanto, apesar da centralidade que o *mainstream* da teoria econômica (vertente liberal) coloca nas questões relativas ao mercado de trabalho, Galbraith (2022) aponta que a desigualdade é de fato um fenômeno global e macroeconômico, que só poderá ser avaliado de modo eficaz levando em conta o controle da instabilidade financeira, da servidão por dívidas e da austeridade predatória.

Em segundo lugar, de acordo com Rocha (2017), a vertente marxista analisa a questão da distribuição desigual da renda a partir do pressuposto de que o trabalho é a principal fonte de criação de valor (de riqueza), e de que a partir disso a distribuição se dá em dois níveis principais:

(i) uma distribuição primária da renda, que acontece quando os trabalhadores se apropriam de n (trabalho necessário) e os capitalistas se apropriam de e (trabalho excedente ou mais-valia), em detrimento de que tanto e quanto n foram produzidos pelo trabalhador, o que leva à concentração de renda nas mãos dos detentores dos meios de produção, ao passo que os trabalhadores recebem apenas o suficiente para sobreviver;

(ii) uma distribuição secundária da renda, que acontece quando os capitalistas produtivos passam a dividir e (a mais-valia) com outros tipos de capitalistas, a exemplo dos capitalistas comerciais, bancários, proprietários de terra, e o próprio Estado.

Diante disso, conforme analisado por Rocha (2017), vertentes marxistas consideram que a relação desigual de poder entre o capital e o trabalho molda a distribuição funcional da renda, pois os trabalhadores recebem uma pequena parte da renda total gerada, ao passo que os capitalistas se apropriam da maior parte da renda gerada (a partir do lucro), além do fato de que várias pessoas que não participaram do processo produtivo (ou seja, que não criaram valor por meio do

trabalho) também podem se apropriar de uma parte do que foi produzido, o que se reflete na distribuição pessoal de renda com os trabalhadores recebendo baixos salários em detrimento da maior acumulação de riqueza pelos detentores do capital (que são a menor parte da população e se apropriam da maior parte do que foi produzido). Além do mais, Piketty (2015) destaca que as vertentes marxistas questionam a forma como o chamado “mecanismo de mercado” determina os lucros que serão apropriados pelos detentores dos meios de produção, propondo soluções que não se limitam ao mero financiamento de transferências fiscais por meio da tributação.

Segundo Carvalho (1991), a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, publicada em 1936, trouxe novos elementos à análise das questões distributivas, deslocando o debate sobre os determinantes da distribuição no âmbito da produção (como enfatizaram os clássicos e neoclássicos) para os determinantes da Demanda Efetiva, e assim Keynes buscou entender de que forma a distribuição pessoal da renda impacta a Demanda Agregada (DA) e a economia como um todo, considerando que o elemento mais relevante da DA (gasto em consumo) se diferencia conforme a posição dos agentes na distribuição pessoal da renda, e focando sua análise na propensão a consumir do público. Já em relação à distribuição funcional entre salários e lucros, conforme Carvalho (1991), Keynes se aproximava da visão ortodoxa de que, sob rendimentos decrescentes, os salários igualariam-se ao valor da produtividade marginal do trabalho, com os lucros correspondendo ao excedente de produto sobre os gastos com salários. Por outro lado, conforme Carvalho (1991), Keynes considera que a dinâmica da economia como um todo não é determinada pela distribuição inicial da renda dos fatores, mas pela distribuição pessoal resultante da intervenção de outros fatores, como por exemplo, a política fiscal, e diferentemente da recomendação clássica de concentrar renda nas mãos dos capitalistas como forma de aumentar a propensão a poupar da economia, Keynes sugere o caminho inverso para estimular a demanda de consumo.

Em terceiro lugar, conforme analisado por Proni (2022), a partir dos anos 1950 a vertente da CEPAL buscou explicar a tendência de expansão da desigualdade e da concentração de renda nos países latino-americanos como resultado da heterogeneidade estrutural dessas economias, ao investigar como a distribuição funcional da renda é afetada pelas diferentes estruturas econômicas, e de que forma

tais estruturas impactam na distribuição pessoal da renda. Segundo Proni (2022), a explicação da CEPAL para a distribuição desigual e concentrada da renda pessoal ganhou mais consistência a partir dos anos 1960, e passou a ter centralidade nos estudos da CEPAL a partir dos anos 1970.

Contudo, Proni (2022) ressalta que a partir dos anos 1980, com o neoliberalismo, a globalização e em meio à redemocratização dos países latino-americanos, houve também profundas crises econômicas nesses países, o que levou à necessidade de repensar as estratégias de desenvolvimento adotadas até então. Nesse contexto, Fajnzylber (1990 *apud* Proni, 2022) havia analisado o comportamento das economias latino-americanas entre 1970 e 1984, com o intuito de avaliar o padrão de desenvolvimento socioeconômico conforme o ritmo de crescimento, e também em relação à equidade na distribuição da renda. Para tanto, Fajnzylber (1990 *apud* Proni, 2022) dividiu os países em três grupos:

- (i) países que cresceram rapidamente, mas que apresentavam concentração de renda;
- (ii) países com renda relativamente bem distribuída, mas com crescimento mais lento;
- (iii) países em pior situação, com alta concentração de renda, lento crescimento econômico e/ou estagnados.

Proni (2022) destaca que não foi possível encaixar nenhum país latino-americano no grupo mais favorável, o qual exigiria dinamismo econômico (crescimento considerável do PIB *per capita*) e integração social (distribuição mais equitativa da renda, ou seja, menos concentrada). Assim, de acordo com Proni (2022), os estudos indicaram que era necessário mudar as estratégias de desenvolvimento adotadas até então, o que deveria começar pelo enfrentamento da desigualdade, sem o qual os países latino-americanos não conseguiriam retomar a industrialização, aumentar a competitividade externa e/ou sustentar um maior crescimento econômico. Nesse sentido, conforme apontado por Proni (2022, p. 360)

No novo enfoque cepalino, que buscava sinergia entre crescimento econômico, progresso técnico, geração de empregos, investimento em educação e aumento do bem-estar (CEPAL, 1992), a equidade e a coesão social eram desejáveis, também, porque elevadas desigualdades são disfuncionais para a competitividade sistêmica, estão associadas a métodos espúrios de organização da produção e à desproteção dos

trabalhadores, e são, portanto, prejudiciais para o desenvolvimento econômico.

Por outro lado, Proni (2022) aponta que na década de 1990, boa parte das análises da CEPAL deixou a desigualdade econômica e social em segundo plano, ao enfatizar a gestão macroeconômica, a transformação produtiva e a inserção na globalização em primeiro lugar, justamente no contexto em que a desigualdade de renda se expandia nos países latino-americanos. De acordo com Proni (2022), contudo, a questão da desigualdade deveria ter sido priorizada naquele momento, e levando em consideração que a estrutura dos sistemas tributários pode afetar a distribuição de renda e o alcance das políticas sociais em cada país. Isso é relevante, segundo Proni (2022), tendo em vista que boa parte da desigualdade e da concentração de renda nos países latino-americanos ainda é atrelada à limitada (e insuficiente) progressividade das políticas fiscais e sociais, além de que o gasto público social não se mostra suficiente para compensar a expansão da desigualdade nesses países.

Diante desse cenário, o presente estudo enfatiza a constatação de que a estrutura dos sistemas tributários impacta diretamente em quão desigual e concentrada é a distribuição (pessoal) da renda. Portanto, para elaborar propostas de políticas públicas que reduzem a desigualdade e a concentração de renda através da tributação, Piketty (2022) aponta que primeiramente são necessários indicadores adequados para medir a(s) desigualdade(s), a exemplo do Índice de Gini, que segundo a ONU (2024) mede o desvio da distribuição de renda entre indivíduos ou domicílios em uma economia com distribuição perfeitamente igual. Porém, segundo Piketty (2022) o Índice de Gini possui limitações interpretativas por não especificar os grupos sociais que causaram a sua variação ao longo do tempo ou entre países.

Em contrapartida, Piketty (2022) sugere que é possível medir com mais precisão a desigualdade e a concentração de renda selecionando como indicadores, por exemplo, a parcela da renda total dos 50% mais pobres, dos 40% seguintes e dos 10% mais ricos, bem como calcular a relação entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 50% mais pobres, ou ainda a renda média da parcela dos 1% mais ricos e a dos 50% mais pobres. Assim, esse método permite visualizar melhor onde a renda está mais ou menos concentrada, possibilitando a construção das políticas redistributivas que reduzem a distribuição desigual e concentrada da renda.

Em conformidade com esse método, foi estimado pela Oxfam (2024, p. 23) que:

No Brasil, o 0,01% mais rico possui 27% dos ativos financeiros, o 0,1% mais rico, 43%, e o 1% mais rico, 63%, enquanto os 50% mais pobres têm apenas 2%. Fica nítido que a propriedade de ações e participações, em termos econômicos, reflete uma plutocracia e não uma democracia.

Diante disso, Grün (2007) aponta que a crescente distribuição desigual e concentrada da renda, como constatado pela Oxfam (2024), leva a uma situação em que o poder do dinheiro é usado contra os interesses populares e da nação, enquanto um pequeno grupo de pessoas obtêm sucesso ao manipular os espaços econômicos e corromper os políticos conforme seus interesses (cooptação do processo político). Nesse sentido, conforme Galbraith (2019, p. 28):

Primeiro, a crescente desigualdade reflete os rendimentos econômicos capturados na extração de recursos e na produção, quer seja pelos detentores destes recursos ou pelos financistas que atuam como intermediários parasitas. Segundo, a desigualdade promove os excessos extravagantes que alguns atualmente chamam de plutonomia – um sistema econômico no qual um pequeno grupo, os ultra-ricos, é responsável por uma grande parcela do total do consumo.

Além do mais, diversos outros fatores contribuem para a escalada da desigualdade e da concentração de renda no século XXI, como foi observado pela Oxfam (2024, p. 12), por exemplo, ao apontar que:

As grandes empresas e seus ricos proprietários também fomentam a desigualdade ao travar uma guerra sustentada e altamente eficaz contra a tributação. A alíquota do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas caiu mais de 50% nos países da OCDE desde 1980. O planejamento tributário agressivo, o uso abusivo de paraísos fiscais e os incentivos fiscais resultam em alíquotas muito mais baixas e, muitas vezes, próximas de zero.

Esse cenário constata que a cooptação do processo político, conforme analisado por Fuentes-Nieva e Galasso (2014), recai consideravelmente sobre a política tributária, pois muito da crescente desigualdade e concentração de renda está associada às políticas inspiradas na TTO (em seus velhos postulados)

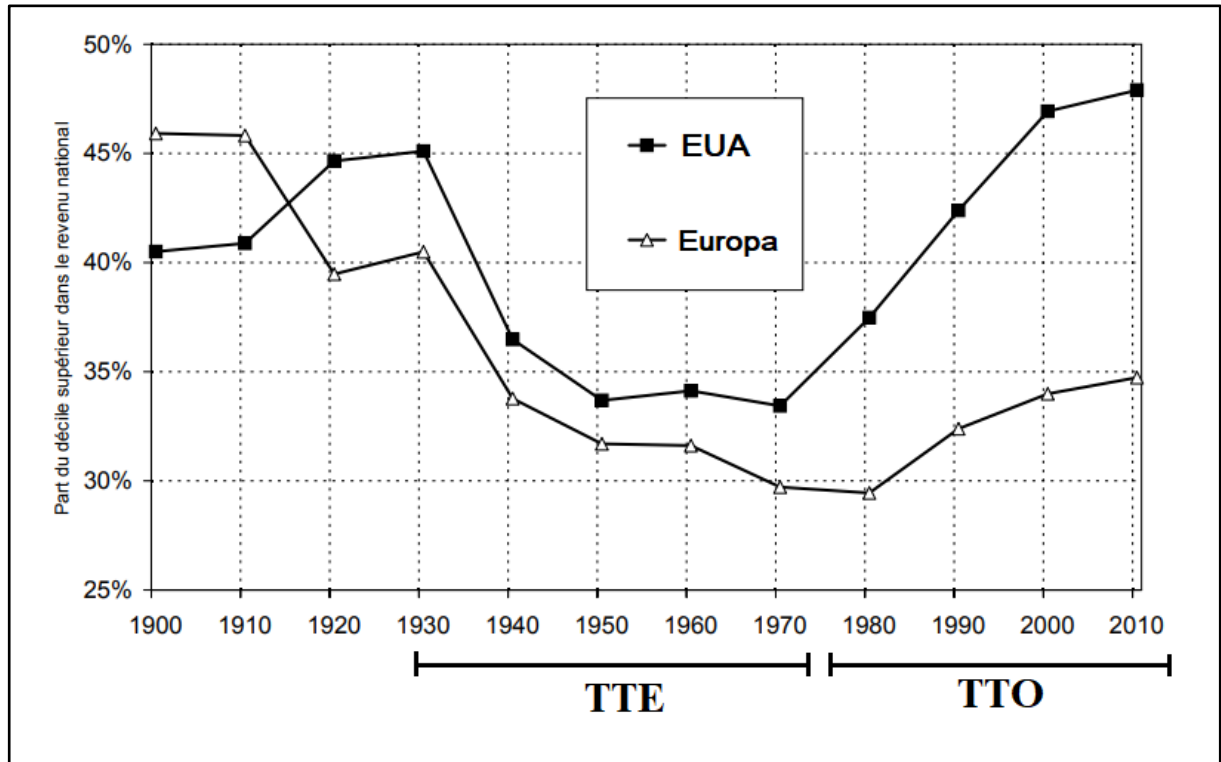
implementadas desde os anos 1970 para desonerar os segmentos mais ricos e onerar os trabalhadores de menor renda. Além disso, Atkinson (2015) pontua que a perpetuação desse cenário se dá, entre outros fatores, pela falta de prioridade dada às questões distributivas no centro do debate econômico, devido à grande quantidade de economistas completamente despreocupados com a questão da desigualdade, muitos com a visão de que sua profissão não deveria se preocupar com esse tipo de assunto. Como resultado, segundo Piketty e Saez (2014), o trabalho para coletar dados sobre distribuição de renda e riqueza somente se tornou mais sistemático e abrangente a partir dos anos 2000, embora já existisse uma base de dados moderna sobre distribuição de renda, que foi desenvolvida por Kuznets (na década de 1950).

Kuznets criou séries temporais sobre distribuição de renda para estimar os rendimentos dos 10% e do 1% mais ricos da população dos Estados Unidos, tendo obtido (via desagregação da renda nacional) séries de dados correspondentes às parcelas mais altas de renda nos EUA entre 1913 e 1948, conforme analisado por Piketty e Saez (2014). A partir daí, segundo Piketty e Saez (2014, p. 37)

Métodos do tipo Kuznets para a captação de dados relativos às participações de renda superiores foram primeiramente estendidos e atualizados para casos da França, Reino Unido e Estados Unidos. Ao somar os esforços de uma equipe internacional de mais de 30 pesquisadores, séries similares abrangendo a maior parte do século XX foram elaboradas para mais de 25 países. O resultado foi o World Top Incomes Database (WTID), o conjunto de dados mais abrangente sobre a evolução histórica da desigualdade de renda.

Com base nesse método, Piketty e Saez (2014) estimaram o movimento da desigualdade de renda na Europa e nos Estados Unidos entre 1990 e 2010, analisando a participação da renda total acumulada pelos detentores de renda do décimo superior, conforme pode ser observado na Figura 1. Observa-se queda na desigualdade de renda entre 1930 e 1970, e retomada na trajetória de crescimento da desigualdade dos anos 1970 em diante.

Figura 1 - Trajetória da desigualdade de renda na Europa e nos Estados Unidos entre 1990 e 2010. Participação de rendimento do décimo superior na renda total antes dos impostos



Fonte: Adaptado de Piketty (2014).

Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/fr/capital21c> (cap. 9, fig. 9.8).

De acordo com a Figura 1, observa-se uma diminuição expressiva da desigualdade de renda nos Estados Unidos e na Europa entre 1930 e 1970, período em que, segundo Atkinson (2015), se fortaleceu o Estado de Bem Estar Social, com o aumento da provisão social viabilizada por uma tributação mais progressiva e redistributiva sobre a renda. Nesse contexto, predominou no debate econômico a Teoria da Tributação Equitativa (TTE), segundo a qual, conforme Lagemann (2001), a justiça tributária deve ser buscada dosando a cobrança de impostos de acordo com a capacidade de pagamento dos contribuintes, sobretudo para o Imposto de Renda (IR), considerado como principal tributo pela TTE devido ao seu potencial (re)distributivo de renda e riqueza, por meio do qual é possível reduzir a distribuição desigual e concentrada da renda de modo mais relevante, como foi feito na Europa e nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, a partir da Figura 1 também observa-se que a partir da década de 1970, a desigualdade entrou em trajetória de expansão contínua, período em que a

desconstrução do modelo econômico até então vigente deu lugar à ascensão do Estado Neoliberal e às políticas inspiradas nos velhos postulados da Teoria da Tributação Ótima (TTO), que foram a base do desmantelamento do Estado de Bem Estar Social, das políticas redistributivas e do regime de tributação progressiva. Assim, Galbraith (2022) aponta que essa tendência de expansão contínua da desigualdade e da concentração de renda é um bom indicador de instabilidade financeira, o que aumenta as chances de uma crise mundial iminente, tornando a compreensão e o controle dessa expansão das desigualdades um imperativo de ordem ecológica, social, econômica e política, tratando-se em última instância de uma questão de sustentabilidade.

Em vista disso, o Quadro 2 apresenta os mecanismos que, segundo Atkinson (2015), estão por trás desses movimentos da desigualdade de renda.

Quadro 2 - Mecanismos por trás dos movimentos da desigualdade de renda entre os anos 1930 e 1980 e a partir dos anos 1980

Mecanismo	Entre os anos 1930 e 1980	Desde os anos 1980
Dispersão salarial	Foi diminuída em alguns períodos, refletindo a negociação coletiva e a intervenção governamental no mercado de trabalho	Expansão da distribuição de ganhos no topo em muitos países da OCDE
Desemprego e população fora da força de trabalho	Aumento da proporção fora da força de trabalho com população envelhecendo levou ao aumento da desigualdade da renda de mercado, neutralizada por transferências sociais	Desemprego elevado e persistente
Parcelas de salários na renda nacional	Tendência de aumento da parcela de salários na renda nacional, com redução na desigualdade de renda geral	Tendência de queda na participação dos salários
Concentração da renda do capital	Queda considerável nas parcelas superiores de riqueza, mas precisa levar em conta os efeitos do aumento de “riqueza popular”	Fim da queda nas parcelas de riqueza superiores
Distribuição ou transferência de renda	Transferências de redistribuições sociais maiores do que o aumento da desigualdade de renda de mercado	Impacto das mudanças na tributação direta progressiva
Imposto de renda progressivo moderou o impacto em elevar os ganhos superiores	Redução das transferências de redistribuições sociais	Expressiva queda nas alíquotas do imposto de renda para o topo

Fonte: Elaboração própria a partir de Atkinson (2015).

Desse modo, Atkinson (2015) pontua que a queda da desigualdade de renda na Europa e nos Estados Unidos entre os anos 1930 e 1970 se deveu, para além da redistribuição, à proporção de salários nos aumentos da renda total e à diminuição da desigualdade na distribuição dos rendimentos do capital e da renda de salários. Na prática, Atkinson (2015) analisa que:

- (i) na França, a participação do 1% mais rico no total da riqueza pessoal caiu de 33% para 22% entre 1950 e 1980;
- (ii) na Dinamarca, a participação caiu na mesma proporção entre 1945 e 1975;
- (iii) na Suécia, a queda foi ainda mais relevante, passando de 38% em 1945 para 17% em 1975;
- (iv) no Reino Unido, essa queda foi de 17% entre 1950 e 1975.

Nesse sentido, Atkinson (2015) argumenta que, ao considerar o Quadro 2, é possível constatar que o movimento de queda na desigualdade de renda após a Segunda Guerra Mundial se deveu ao Estado de Bem Estar Social, à diminuição na concentração da riqueza pessoal e à menor dispersão dos rendimentos como consequência da intervenção do governo e das negociações coletivas, tendo esse ciclo chegado ao fim nos anos 1970, quando esses fatores ou entraram em reversão (com o corte de políticas sociais, queda da participação dos salários e aumento na dispersão da renda) ou mesmo chegaram ao fim (como a redistribuição de riqueza). Além disso, Atkinson (2015) aponta que outros fatores também contribuem com a atual escalada da desigualdade e da concentração de renda, como a própria globalização, mudanças tecnológicas (com as novas tecnologias de informação e comunicação), expansão da financeirização, alterações nas regras de remuneração a partir de “reformas” trabalhistas, diminuição da importância dos sindicatos e rompimento com as políticas tributárias de cunho redistributivo.

Diante disso, a Seção 2.2 analisa as premissas da Teoria da Tributação Equitativa (TTE), cujo modelo de justiça tributária contribuiu para reduzir a desigualdade e a concentração de renda nos países europeus e nos Estados Unidos entre as décadas de 1930 e 1970.

2.2 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA (TTE)

No período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970 predominou no debate econômico a Teoria da Tributação Equitativa (TTE), a qual, segundo Lagemann (2001), buscou formular um modelo de tributação pautado na equidade e na justiça tributária, em que a cobrança de impostos deveria ser feita de acordo com a capacidade de pagamento dos contribuintes. Assim, conforme analisado por Lagemann (2001, p. 290):

A orientação objetiva dessa teoria, centrada na capacidade de contribuição, parte da distribuição da carga tributária entre os contribuintes, sem vinculá-la à estrutura e ao nível do gasto público, os quais são aceitos como dados.

Segundo Lagemann (2001), a partir disso surgem duas tarefas principais a serem executadas para o modelo da TTE: definir um indicador para observar a situação econômica de cada cidadão, e a partir desse indicador determinar uma fórmula adequada para diferenciar verticalmente a cobrança de impostos entre os cidadãos. Porém, Lagemann (2001) aponta que devido à impossibilidade de mensurar a capacidade efetiva (verdadeira) de pagamento, é preciso primeiramente selecionar indicadores que melhor representem essa capacidade, para que possam ser as fontes e as bases da tributação. Assim, segundo Lagemann (2001), ao definir “o que tributar”, a TTE estabelece a estrutura qualitativa do sistema tributário, e ao definir “como tributar”, define como será operacionalizada a cobrança de impostos.

Para tanto, segundo Lagemann (2001), a TTE define a renda pessoal como melhor indicador para mensurar a capacidade de pagamento dos contribuintes, seguida pelo patrimônio e pelo consumo, e tomando como definição de renda o acréscimo de riqueza líquida observado durante certo período de tempo, formulada originalmente por Schanz em 1896, e posteriormente aprimorada por Haig em 1959 e Simons em 1970. Assim, conforme Lagemann (2001), para calcular a renda é preciso considerar não apenas as receitas líquidas obtidas no mercado, como também a renda presumida do uso de próprios (como os benefícios potenciais que poderiam ser obtidos com o uso do patrimônio próprio), ganhos conjunturais de toda ordem, e, deduzidos todos os juros de dívidas e prejuízos patrimoniais, partindo da premissa de que cada satisfação de uma necessidade repousa em uma renda.

Segundo Chieza, Franchescini e Santos (2020), para então determinar quanto cada um irá contribuir na receita tributária levando em consideração a capacidade de pagamento (mensurada pela renda pessoal), a TTE sugere tratamento igualitário (equitativo) entre os contribuintes, não apenas do ponto de vista horizontal, como também (e principalmente) vertical, para que seja possível distribuir a carga tributária de forma mais justa entre os cidadãos, de modo que os mais ricos contribuam proporcionalmente mais que os contribuintes de menor renda para a receita tributária. Assim, o Quadro 3 apresenta a diferenciação entre equidade horizontal e vertical segundo a TTE.

Quadro 3 - Equidade no tratamento entre os contribuintes conforme a Teoria de Tributação Equitativa (TTE)

Equidade horizontal	Equidade vertical
Por meio da qual as pessoas com mesma situação econômica devem ser tratadas de forma igual (igualdade entre os iguais).	Por meio da qual as pessoas com situação econômica diferente devem ser tratadas de forma diferente (diferença entre os diferentes).
Torna-se possível ao estabelecer um indicador para medir a capacidade de pagamento. Assim, contribuintes com mesma capacidade de pagamento devem pagar a mesma quantia em impostos.	Torna-se possível ao estabelecer as regras e as alíquotas que permitirão diferenciar verticalmente os cidadãos. Assim, os contribuintes com maior capacidade de pagamento devem pagar uma quantia maior em impostos, a fim de promover a justiça tributária.

Fonte: Elaboração própria a partir de Lagemann (2001).

Segundo Lagemann (2001), a TTE defende a utilização de dois critérios para a promoção da equidade vertical: o primeiro critério é o poder aquisitivo de cada cidadão, por meio do qual os impostos devem ser cobrados de modo que todos cidadãos tenham a mesma perda no poder de compra; e, o segundo critério é o da utilidade individual, que se baseia na ideia de sacrifício para sugerir que os impostos devem ser cobrados de modo que todos os cidadãos tenham uma perda igual (mesmo sacrifício) de utilidade (seja pela ótima marginal, absoluta ou proporcional).

Além disso, conforme analisado por Lagemann (2001), Simons e Hettich defendem a priorização da tributação sobre a renda pessoal no sistema tributário ideal, de modo que os tributos sobre o lucro empresarial e sobre o consumo sejam

supérfluos, e dentre os tributos sobre consumo só são aceitos como permanentes aqueles que incidem sobre combustíveis (devido ao caráter de equivalência). Lagemann (2001) também aponta que para a TTE a tributação do patrimônio pode ser mantida, pois retirá-la beneficiaria apenas os proprietários através da capitalização do valor do tributo, assim como defende eliminar a tributação do comércio exterior para estimular a competitividade internacional.

Nesse sentido, segundo Lagemann (2001), Haller analisa algumas situações para o sistema tributário ideal, e considera que o cenário mais favorável é aquele em que a composição do sistema tributário é determinada uniformemente pelo Estado central, possibilitando a cada estado definir de forma independente sua estrutura tributária, além de que a economia deveria ter alto grau de industrialização e de qualidade da Contabilidade Social, e uma população com boa moral quanto à tributação (ou seja, que não foge do fisco). Diante desse cenário, conforme Lagemann (2001), Haller sugere que para promover a justa distribuição da carga tributária entre os cidadãos (de acordo com o igual sacrifício relativo) e ao mesmo tempo manter neutralidade em relação ao mercado: os impostos básicos deveriam ser aqueles incidentes sobre a renda (IR) e o consumo (imposto geral sobre o consumo); e aqueles incidentes sobre heranças e doações, lucro das empresas, patrimônio, e alguns impostos específicos para o consumo deveriam ser complementares nesse modelo, ao passo que os tributos especiais de acordo com o princípio do benefício incidiriam sobre combustíveis e sobre os veículos; e as contribuições de acordo com o benefício seriam oriundas das taxas e contribuições.

Por outro lado, conforme analisado por Lagemann (2001), Neumark complementa que no sistema tributário ideal, a tributação da renda pessoal e do lucro das empresas deveria representar ao menos 50% do total arrecadado, enquanto a tributação do consumo deveria representar entre 30% e 40%, pois considera que o Imposto de Renda é aquele com maior potencial para orientar a tributação de acordo com o princípio da capacidade de pagamento, e também para orientar a redistribuição (devido à sua natureza progressiva), ao passo que a tributação do consumo (embora importante) não deveria ser priorizada na composição da carga tributária, tendo em vista que sua natureza regressiva poderia impactar negativamente na promoção de justiça tributária.

Portanto, as principais sugestões da TTE para o sistema tributário ideal são apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Estruturação dos principais tributos para o sistema tributário ideal da Teoria de Tributação Equitativa (TTE)

Itens	Imposto de Renda (IR)	Imposto sobre Consumo	Imposto sobre Heranças e Doações	Imposto sobre Patrimônio
Base econômica	Ampla: renda no seu conceito amplo (equidade horizontal)	Ampla: gasto com todos os bens e serviços	Ampla: valor real de todas as heranças e doações	Específica: valor real do patrimônio sem origem na poupança, ou do patrimônio em posse de pessoa natural
Estrutura de alíquotas	Progressiva: para garantir equidade vertical	Única: IVA com alíquota única	Progressiva: segundo grau de parentesco e valor da herança; ou valor do patrimônio existente	Levemente progressiva: alíquotas de 0,5% a 1% (relativamente baixas).
Parcela isenta	Mínimo de subsistência	Bens e serviços de primeira necessidade	Pequenos valores para cada herdeiro	Apenas para pequenos valores

Fonte: Elaboração própria a partir de Lagemann (2001).

Conforme Chieza, Franchescini e Santos (2020), a partir do Quadro 4 observa-se que a TTE defende uma estrutura progressiva de alíquotas para a tributação direta, principalmente para o IR, considerado pela TTE como principal tributo do sistema tributário devido aos seus aspectos que possibilitam estimar a capacidade de pagamento individual e promover a equidade horizontal. Por outro lado, conforme analisado por Chieza, Franchescini e Santos (2020), outros tributos, como os que incidem sobre consumo, heranças e doações e patrimônio, compõem a lista de bases de incidência considerada pela TTE como *second best*.

Além disso, segundo Chieza, Franchescini e Santos (2020), com base no Quadro 4 observa-se que a TTE sugere como indicadores para as faixas de isenção a renda mínima de subsistência (para o IR), a cesta e bens e serviços de primeira necessidade (para a tributação do consumo) e pequenos valores no caso da tributação do patrimônio, além do fato de não considerar como evasão fiscal a isenção de IR para o mínimo de subsistência.

Lagemann (2001) também aponta que segundo a TTE, a progressividade tributária é justificada como forma de promover a equidade vertical, pois permite que a tributação não gere uma perda maior de poder aquisitivo aos contribuintes de menor renda (em relação aos contribuintes ricos), como ocorre quando é priorizada a tributação indireta (sobretudo a que incide sobre o consumo, de caráter essencialmente regressivo). Assim, segundo Lagemann (2001), a TTE considera como melhor forma de tributar o consumo aquela proposta por Kelleberger (1957 *apud* Lagemann, 2001), que sugere um imposto geral sobre consumo com alíquota única, o Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), tendo em vista que possuiria algumas vantagens em relação a outras formas de tributar o consumo:

- (i) impossibilidade de evasão fiscal;
- (ii) administração mais fácil e menos custosa ao fisco, pois tornaria possível controlar a tributação do consumo por meio do manejo de uma única alíquota;
- (iii) diminuição nas distorções do sistema de preços, pois evitaria a existência de vários impostos com alíquotas diferentes incidindo sobre um mesmo bem ou serviço;

Já em relação à tributação da renda pessoal, conforme Lagemann (2001), a TTE sugere a adoção de uma base bastante ampla para possibilitar mensurar mais precisamente a capacidade de pagamento dos contribuintes, o que segundo Simons e Hettich também poderia enfraquecer a influência dos grupos de pressão (*lobbies*) sobre as decisões da administração tributária, pois a ação contínua desses grupos de pressão (cada vez maiores e mais organizados) resulta em cada vez mais infrações jurídicas sobretudo no âmbito da legislação tributária. Desse modo, segundo Lagemann (2001), após adotar essa base ampla, restaria apenas legislar sobre a alíquota.

Além do mais, conforme pontuado por Lagemann (2001), Simons argumenta que apenas a progressividade do IR possibilitaria reduzir a desigualdade de renda sem trazer prejuízos consideráveis à “eficiência econômica” e ao “livre mercado”, mas Haller pontua que a progressividade do IR para rendas acima do mínimo de subsistência (essencial para a progressividade da tributação como um todo) é acima de tudo uma decisão política (portanto, dependendo da vontade política dos governantes), ao passo que Neumark considera o princípio da progressividade como indissociável do princípio da capacidade de pagamento, embora reconheça que a progressividade possa trazer consigo algumas discriminações, ficando em aberto se

o princípio da capacidade de pagamento resultará necessariamente em um regime de tributação progressiva.

Nesse sentido, conforme analisado por Lagemann (2001), Gerloff justifica a progressividade tributária em três etapas:

- (i) de acordo com a teoria da compensação, para distribuir a carga tributária de forma proporcional é preciso que os impostos pessoais sejam progressivos, pois os impostos indiretos (como aqueles que incidem sobre o consumo) são essencialmente regressivos;
- (ii) com influência das teorias sociais e políticas, seria buscada a progressividade absoluta da carga tributária com base na renda, o que justificaria a progressividade a partir da concepção de Estado e pelas teorias de sacrifício;
- (iii) considerando a progressividade como importante ferramenta para redistribuir renda entre os cidadãos.

Por outro lado, Lagemann (2001) aponta que o princípio da capacidade de pagamento só terá como consequência a progressividade se for interpretado como Wagner e Simons (e não como Haller e Neumark), que destacam a necessidade da redistribuição de renda primeiramente como uma questão de justiça distributiva (no âmbito da distribuição pessoal da renda), antes mesmo de se tratar de uma questão de justiça tributária. Desse modo, segundo Lagemann (2001), o princípio da capacidade de pagamento só vai resultar na progressividade tributária quando o sistema tributário assumir e cumprir efetivamente sua função (re)distributiva de renda e riqueza, como foi feito nos países europeus e nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, quando o Estado de Bem Estar Social foi viabilizado por uma tributação mais redistributiva e social e assim ultrapassou a visão limitada de “Estado guarda-noturno” dos liberais clássicos. Desse modo, a partir da década de 1930, segundo Fagnani (2020, p. 278):

[...] os países capitalistas que obtiveram maior êxito relativo em seu processo de desenvolvimento combinaram tributação progressiva com regimes de *Welfare State*. No Brasil, ao contrário, a correlação de forças presente no processo constituinte foi insuficiente para empreender uma reforma tributária que corrigisse o secular caráter regressivo do sistema de impostos.

Nesse sentido, ao analisar a Figura 1, observa-se que entre as décadas de 1930 e 1970 houve redução considerável da desigualdade de renda na Europa e nos Estados Unidos, contexto em que, de acordo com Fagnani (2020), houve a combinação da tributação progressiva com o Estado de Bem Estar Social, e isso foi possível, segundo Atkinson (2015), a partir do aumento da provisão social financiada pela tributação mais progressiva sobre a renda, que trouxe maior efetividade para a rede de seguridade social. Por outro lado, ao analisar a Figura 1, também é possível observar que esse ciclo de redução das desigualdades foi interrompido entre os anos 1970 e 1980, a partir da ascensão do Estado Neoliberal e do deslocamento do debate econômico para a Teoria da Tributação Ótima (TTO) em seus velhos postulados, o que segundo Atkinson (2015) veio acompanhado do corte de benefícios e coberturas e do firme combate à progressividade tributária, elementos estes que até então haviam sido fundamentais para enfrentar a distribuição desigual e concentrada da renda.

Desse modo, na Seção 2.3 analisa-se a Teoria da Tributação Ótima (TTO), associada à expansão contínua da desigualdade e da concentração de renda desde a década de 1970.

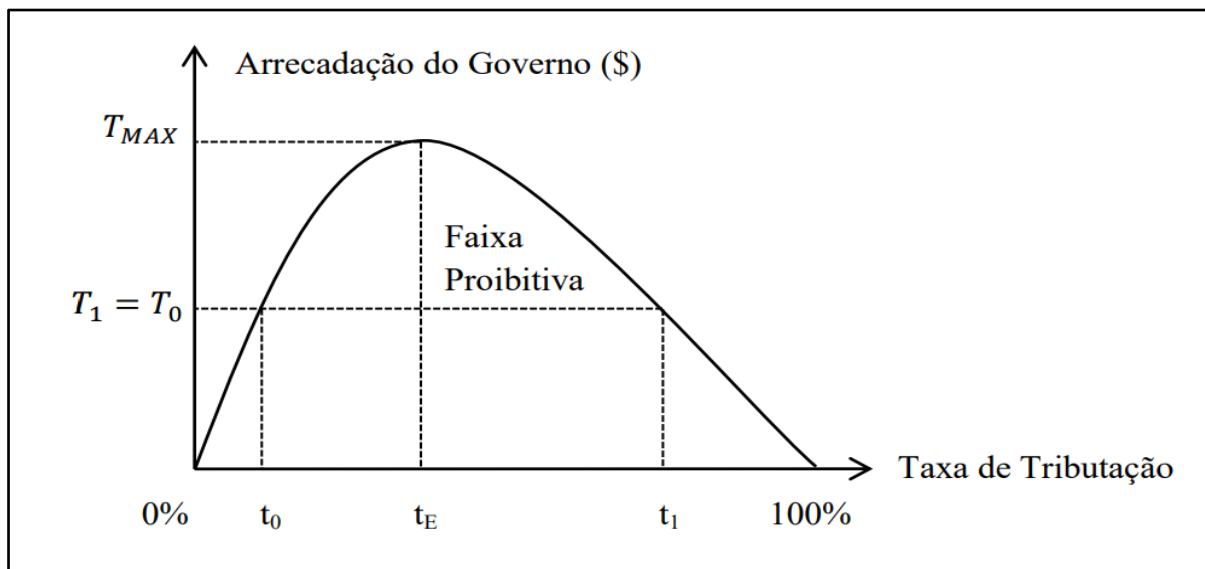
2.3 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA (TTO):

Primeiramente, o contexto de ascensão do Estado Neoliberal deve ser compreendido, conforme Piketty (2020), a partir da onda conservadora liderada por Margareth Thatcher (que governou o Reino Unido entre 1979 e 1990) e Ronald Reagan (que governou os Estados Unidos entre 1981 e 1989), que acabou por influenciar as economias em nível mundial, partindo daí as bases para a desconstrução da progressividade tributária e das políticas redistributivas, que até então haviam desempenhado papel importante na redução da desigualdade de renda. Foi nesse contexto que, segundo Gobetti e Orair (2016), foram disseminadas as ideias dos economistas do lado da oferta e os velhos postulados da Teoria da Tributação Ótima (TTO), que alegavam *trade-off* entre equidade e eficiência, derivando daí teoremas que, ao considerar a poupança como pré-condição para o investimento ($S \rightarrow I$), apontavam para a otimalidade de eliminar a progressividade tributária e desonerar a renda do capital como forma de estimular os agentes a

poupar e conseqüentemente investir mais (*ao admitir que $S \rightarrow I$*), com base na ideologia do *trickle-down*.

Segundo Freitas (2017), a ideologia do *trickle-down* defende maiores benefícios fiscais aos ricos sob a justificativa de que isso beneficiará toda a sociedade por meio de maiores investimentos que, supostamente, seriam trazidos pelos ricos se pagassem menos impostos. Essa hipótese serviu para justificar as inúmeras políticas implementadas nos Estados Unidos e no Reino Unido a partir dos anos 1980 para desonerar os ricos, as quais também foram justificadas, conforme Gobetti e Orair (2016), pela curva de Laffer, apresentada na Figura 2.

Figura 2 - Curva de Laffer



Fonte: Elaboração própria a partir de Laffer (2004).

De acordo com a curva de Laffer, a partir de um certo ponto aumentar impostos viria acompanhado de redução na arrecadação, pois os maiores impostos desestimulariam o trabalho, a poupança e conseqüentemente o investimento (*ao admitir que $S \rightarrow I$*), conforme analisado por Gobetti e Orair (2016). Laffer (2004) também argumenta que uma alíquota elevada incidindo sobre uma pequena base (t_1) geraria o mesmo nível de receita que uma alíquota baixa incidindo sobre uma grande base (t_0). No entanto, trata-se de um modelo cuja utilidade é basicamente justificar a diminuição de impostos para ricos, sob o argumento de que isso aumentaria receitas no longo prazo, e sem nenhuma consideração a respeito de justiça tributária, tendo sido com

base nesse arcabouço teórico que os governos neoliberais reduziram as alíquotas máximas do imposto de renda e romperam com a progressividade tributária a partir dos anos 1980, o que segundo Gobetti e Orair (2016), foi feito a partir da narrativa de que a progressividade tributária penalizava os indivíduos e empreendedores mais capazes e impedia o progresso econômico.

Essas políticas tiveram suporte teórico nos velhos postulados da Teoria da Tributação Ótima (TTO), que se baseiam sobretudo nas obras de Ramsey (1927 *apud* Lagemann, 2004), Corlett e Hague (1953 *apud* Lagemann, 2004), Diamond e Mirrlees (1971 *apud* Lagemann, 2004), Atkinson e Stiglitz (1972 *apud* Lagemann, 2004), Ordover e Phelps (1979 *apud* Lagemann, 2004) e Atkinson e Sandmo (1980 *apud* Lagemann, 2004), passando a predominar no debate econômico a partir da década de 1970.

Segundo Lagemann (2004), ao contrário da TTE, que busca diferenciar os contribuintes de acordo com sua capacidade de pagamento, a TTO busca diferenciá-los de acordo com suas habilidades naturais (inatas), por refletirem seu potencial de adquirir renda, portanto, encarando a equidade horizontal como algo determinado exogenamente (capacidade de pagamento dos contribuintes é dada). Nesse sentido, Barbosa e Siqueira (2001) pontuam que se fosse possível observar diretamente essas características (que seriam a base tributável ideal da TTO), o governo poderia implementar o imposto *lump sum*, tido como solução ótima do modelo. Porém, conforme analisado por Lagemann (2004), trata-se de uma solução impossível de ser implementada devido à complexidade do mundo real, e portanto busca-se a segunda melhor opção (*second best*), para que o controle possa ser exercido por meio de indicadores que representem as habilidades inatas das pessoas, tais como renda efetivamente auferida e o consumo, para que possam ser as fontes da tributação.

2.3.1 VELHOS POSTULADOS DA TTO:

De acordo com Lagemann (2004), o primeiro modelo da TTO foi proposto por Ramsey em 1927, o qual supõe uma economia com apenas um consumidor, ou consumidores com mesmos gostos, tal que as preferências são representadas por uma função utilidade. Assim, segundo Barbosa e Siqueira (2001), o objetivo desse modelo é maximizar a utilidade individual sujeita à restrição orçamentária

governamental, considerando que a tributação de bens é a única fonte de receita do governo, e que o único insumo de produção é o trabalho.

Uma aplicação do modelo de Ramsey, segundo Lagemann (2004), é a regra do inverso das elasticidades, segundo a qual os bens com menor elasticidade-preço da demanda deveriam ser mais tributados, ou seja, considera que quanto mais as pessoas reagem ao aumento do preço de um bem, mais esse bem deveria ser tributado. Entretanto, Lagemann (2004) aponta que essa regra poderia gerar um resultado socialmente injusto, tendo em vista que os bens de primeira necessidade (com baixa elasticidade-preço da demanda) acabariam sendo mais tributados, enquanto os bens de luxo (com alta elasticidade-preço da demanda) seriam menos tributados, portanto, tratando-se de uma regra que favoreceria apenas os mais ricos.

Já em 1953, de acordo com Lagemann (2004), Corlett e Hague desenvolveram um modelo representativo do modelo de Ramsey, e considerando que pelo menos um bem não é tributado, o tempo livre. Por outro lado, segundo Lagemann (2004), caso fosse possível tributar todos os bens, inclusive o tempo livre, este seria um tributo *lump sum*, considerado solução ótima do modelo, embora impraticável no mundo real. Assim, conforme Barbosa e Siqueira (2001), Corlett e Hague propuseram como alternativa à impraticabilidade do tributo *lump-sum*, que o tempo livre fosse tributado indiretamente através de bens relacionados a ele, resultando assim na regra da complementaridade ao tempo livre, segundo a qual a estrutura ótima de tributação é aquela que cobra mais impostos sobre os bens que complementam o lazer (ou seja, que podem ser substituídos pelo trabalho).

Contudo, a partir da leitura de Lagemann (2004) e Barbosa e Siqueira (2001), é possível observar que a regra da complementaridade ao tempo livre resulta em uma maior carga tributária sobre os trabalhadores pobres, pois os contribuintes ricos normalmente são menos sensíveis a variações nos impostos sobre os bens que complementam seu lazer (como os bens de luxo, que vão continuar sendo consumidos pelos ricos mesmo com maiores impostos), ao passo que os trabalhadores pobres poderiam acabar reduzindo bastante o consumo dos bens que complementam seu lazer (como o entretenimento e o lazer que desfrutam nas suas horas de descanso) em resposta a um aumento de impostos.

Na sequência, de acordo com Barbosa e Siqueira (2001), em 1971 o modelo de Diamond e Mirrlees generalizou o modelo de Ramsey para incluir várias pessoas na economia. Segundo Lagemann (2004), essa generalização alterou a regra do

inverso da elasticidade, pois mesmo com uma alíquota ainda influenciada pela elasticidade (no âmbito da eficiência), levar em consideração o aspecto distributivo (no âmbito da equidade) sugere maior tributação aos bens consumidos pelos indivíduos mais ricos, estabelecendo-se a partir daí um *trade-off* entre equidade e eficiência. Desse modo, a partir da leitura Lagemann (2004), Barbosa e Siqueira (2001) e Gobetti (2022), constata-se que esse *trade-off* pressupõe alguns dilemas que os formuladores de política, em tese, enfrentariam:

(i) Ao mesmo tempo que um sistema tributário com maior equidade vertical pode proporcionar justiça tributária (e responder aos anseios de boa parte da população), também é possível que traga distorções nas decisões dos agentes de modo a prejudicar a “eficiência” econômica (por exemplo, caso fosse verdade que maiores impostos sobre a renda do trabalho desestimulam as pessoas a trabalhar, ou que tributar a renda do capital desincentiva outras a poupar e investir);

(ii) Em muitos países, os formuladores de política tentam promover a equidade vertical através da progressividade tributária, por meio da qual as alíquotas aumentam de acordo com a capacidade de pagamento dos contribuintes (conforme defendido pela TTE). Porém, a partir do modelo de Diamond e Mirrlees, embora isso possa garantir maior equidade ao sistema tributário (reduzindo a desigualdade de renda), também pode prejudicar a “eficiência” do sistema econômico (daí o *trade-off* entre equidade e eficiência), tendo em vista que seriam provocadas distorções nas decisões dos agentes, motivo pelo qual defendem equilibrar a busca por equidade vertical com a chamada “eficiência” econômica;

(iii) Além de que, em sistemas tributários com maior equidade vertical, pode ser que os formuladores de política tenham que aceitar um nível menor de eficiência, pois tentar (re)distribuir renda por meio da progressividade tributária (apesar da boa intenção) supostamente traria ineficiências que, em última instância, reduziriam o total de recursos disponíveis na economia. Assim, Gobetti (2022) destaca que esse *trade-off* entre equidade e eficiência acaba resultando na sugestão de que redistribuir renda através da progressividade tributária é algo muito custoso, pois ao considerar a poupança como pré-condição para o investimento, os teóricos da TTO consideravam que a tributação progressiva desestimularia os agentes (ricos) a poupar, o que teria como consequência a queda nos investimentos (observando a relação de causalidade da poupança para o investimento), sugerindo então que

seria ótimo eliminar a progressividade tributária e desonerar a renda do capital para evitar que o desestímulo à poupança reduza os investimentos.

É importante destacar que, segundo Barbosa e Siqueira (2001), até então a TTO não havia oferecido sugestões contundentes sobre como tributar de maneira ótima o consumo, pois os modelos de Ramsey, Corlett e Hague e Diamond e Mirrlees poderiam desembocar, cada um a seu modo, na tributação dos bens de primeira necessidade, portanto, trazendo maior penalização aos trabalhadores mais pobres.

Diante disso, conforme Barbosa e Siqueira (2001), a análise sobre como tributar de forma ótima o consumo foi ampliada por Atkinson e Stiglitz em 1976, considerando uma economia em que as pessoas possuem preferências iguais e somente se diferenciam em relação aos salários, introduzindo a partir daí uma estrutura de tributação sobre a renda na análise. Segundo Lagemann (2004), a partir desse momento a TTO sugere que só será possível tributar de maneira ótima o consumo, com alíquota única, quando houver tributação ótima da renda, de forma não-linear (uniformidade das alíquotas), e caso seja possível verificar a fraca separabilidade entre tempo livre e os bens de consumo tributados. Portanto, segundo Barbosa e Siqueira (2001), a estrutura de tributação ótima sobre a renda proposta por Atkinson e Stiglitz pode ser simplificada por dois parâmetros: um nível de isenção, e uma alíquota marginal constante que incide sobre a renda do trabalho.

Já em 1979, de acordo com Lagemann (2004), a partir da hipótese de que as pessoas se diferenciam apenas pelos salários que recebem (que representam suas habilidades inatas) e de uma estrutura de alíquotas não-linear (uniforme) para a tributação da renda do trabalho, a análise de Ordover e Phelps apontou que é possível atingir a “eficiência” econômica (de Pareto) mesmo abrindo mão da tributação sobre os juros, e resgatam a regra de Corlett e Hague para sugerir que será vantajoso ter mais impostos sobre o consumo presente (desonerando a poupança) quando o tempo livre for mais complementar ao consumo presente do que ao consumo futuro, ao passo que somente seria ideal tributar as rendas dos juros (desonerando o consumo presente) na hipótese de o tempo livre ser mais complementar ao consumo futuro do que ao consumo presente.

Posteriormente, conforme Lagemann (2004), em 1980 Atkinson e Sandmo sugerem que, diante do cenário apresentado por Ordover e Phelps, a tributação

sobre as rendas dos juros poderia reduzir o retorno (líquido) que os poupadores recebem, e o desestímulo a poupar decorrente disso levaria a uma menor taxa de poupança (agregada) na economia, o que resultaria em menos recursos disponíveis para realizar investimentos (sob a visão de que é a poupança que gera o investimento), além de que poderia haver aumento no endividamento do governo (pois com menos poupança disponível e conseqüente queda nos investimentos, o governo teria de emitir mais dívida para se financiar). Assim, segundo Lagemann (2004), a análise de Atkinson e Sandmo sugere que o governo deveria evitar intervir na alocação intertemporal do consumo (ou seja, em como as pessoas distribuem seu consumo entre o presente e o futuro), assim como também sugere que a tributação não deveria conter finalidades (re)distributivas, ao considerar que a tributação redistributiva e social iria desestimular o trabalho e a poupança (e como conseqüência o investimento), defendendo então que as finalidades (re)distributivas sejam buscadas por outros meios, como o gasto público, o qual, segundo Gobetti (2022), passa a ser considerado pela TTO como melhor instrumento para o governo intervir na distribuição de renda caso deseje beneficiar os mais pobres.

Portanto, a partir da leitura de Lagemann (2004), Gobetti (2022) e Ávila e Conceição (2018), é possível tirar algumas conclusões sobre como os velhos postulados da TTO encaram a neutralidade e a equidade no sistema tributário:

- (i) Primeiramente, para o sistema tributário ser neutro, a carga tributária não deveria exercer influência na forma como os agentes escolhem entre o consumo presente e o consumo futuro. Assim, para esse modelo, tributar a renda com alíquota uniforme evitaria o desestímulo ao trabalho causado por uma maior alíquota sobre a renda do trabalho, ao passo que desonerar a renda do capital evitaria que os ricos se sentissem “desestimulados” a poupar e conseqüentemente investir mais.
- (ii) Em segundo, considerar a equidade horizontal como algo determinado exogenamente pressupõe que a capacidade de pagamento dos contribuintes é dada, e não influenciada pela estrutura do sistema tributário. Assim, o pressuposto de equidade horizontal exógena evita que os contribuintes sejam diferenciados de acordo com sua capacidade de pagamento (como faz a TTE), e isso leva a TTO a sugerir que tributar todos “igualmente” (com alíquota uniforme para a renda do trabalho, e desoneração para a renda do capital) já estaria garantindo “equidade” no tratamento entre os contribuintes, pois assim os mais ricos não estariam sendo discriminados por meio da cobrança de maiores impostos;

(iii) Além disso, os modelos sugerem que a busca por equidade vertical não deve se sobrepor à “eficiência” do sistema econômico, pois consideram que discriminar os contribuintes (verticalmente) de acordo com suas diferentes capacidades de pagamento (principalmente se a intenção for tributar os ricos) poderia incentivar os mais ricos a trabalhar menos, poupar menos, e como resultado investir menos em novos projetos (*ao admitir que $S \rightarrow I$*) e assim gerar menos empregos, levando seus fluxos de capital para outros países, bem como aderindo a formas alternativas de evitar a tributação (evasão fiscal), entre outras “consequências drásticas” que até hoje ouvimos dizer que ocorrerão se os ricos forem mais tributados.

Ademais, Gobetti e Orair (2016) apontam que esse modelo de tributação se faz presente até hoje no Brasil, porém, devendo ser revisto diante das desigualdades geradas e da insuficiência do gasto público como único instrumento redistributivo. Nesse sentido Proni (2022) observa que apesar de o Brasil ter gasto social *per capita* maior do que a média dos países da América Latina, este não se mostra suficiente para corrigir desigualdades sociais, como também apontado por Gobetti e Orair (2016).

2.3.2 A CRÍTICA PÓS-KEYNESIANA:

Conforme pontua Carvalho (1992), a abordagem pós-keynesiana, em oposição aos velhos postulados da TTO, refuta a ideia de que a poupança é pré-condição para que haja investimento, argumentando que é a criação de moeda a pré-condição para investir, pois para investir os agentes precisam de moeda, e a quantia de moeda que os agentes têm acesso não depende essencialmente da sua renda, pois existe a possibilidade da obtenção de crédito (quando os bancos criam poder de compra para os agentes). Desse modo, segundo Carvalho (1992), os pós-keynesianos consideram que é a partir do ato de investir (viabilizado pela criação de moeda) que será criada a poupança ($I \rightarrow S$), portanto, admitindo que a poupança é criada ao mesmo tempo que o investimento (e por ele). Além disso, de acordo com Carvalho (1992), se o ato de investir gera uma poupança no mesmo valor, e considerando que o financiamento antecede a poupança, então o financiamento é pré-condição para que seja criada poupança, ao contrário da causalidade reversa defendida pelos economistas clássicos e repercutida na TTO.

Por exemplo, conforme Carvalho (1992), é preciso poupar milho para que seja possível investir na produção adicional de milho (situação em que $S \rightarrow I$), mas generalizar isso para a economia como um todo é problemático, pois na vida real (em uma economia monetária), segundo os pós-keynesianos, é através da moeda que se adquire bens (financiamento), inclusive os bens de investimento, sendo a partir daí que a poupança é gerada (*Moeda \rightarrow Investimento \rightarrow Poupança*). Por outro lado, ao admitir a causalidade da poupança para o investimento, os velhos postulados da TTO derivam teoremas que, ao invés de estimular efetivamente o investimento na economia (para assim estimular a poupança, conforme defendem os pós-keynesianos), servem sobretudo à desoneração dos agentes mais ricos, que certamente terão maiores lucros, mas não necessariamente irão investir mais.

Nesse sentido, Gobetti (2022) aponta que ao invés de estimular uma grande onda de investimentos, as políticas inspiradas nos velhos postulados da TTO na realidade aumentaram a desigualdade e a concentração de renda ao redor do mundo, o que fez teóricos dessa vertente reavaliarem suas teorias, principalmente aquelas que buscam justificar a baixa progressividade tributária sobre as rendas do trabalho e do capital, originando então os novos postulados da TTO.

2.3.3 NOVOS POSTULADOS DA TTO:

Os novos postulados da TTO, como já mencionado, surgem devido ao fato de teóricos dessa vertente terem passado a se preocupar ao ver que as políticas inspiradas em seus modelos aumentaram a desigualdade e a concentração de renda ao redor do mundo. Desse modo, conforme Ávila e Conceição (2018, p. 2):

Em suas reformulações, é sugerida a ampliação da tributação da renda do capital e do estoque de riqueza para contrabalançar essa ampliação de desigualdades.

Segundo Ávila e Conceição (2018), dentre as reformulações em relação à TTO, destaca-se em primeiro lugar a de Stiglitz, que mais recentemente afirmou que as reduções fiscais baseadas na TTO produziram o efeito oposto do que era esperado, resultando em aumento das desigualdades. Além disso, Stiglitz (2017) argumenta que seu modelo pressupunha que não deveriam ser tributados os rendimentos dos indivíduos, o que acabou sendo “confundido” com não tributar rendimentos de ativos

e empresas, sendo evidente que o imposto ótimo sobre capital é significativamente maior que zero e muito mais elevado do que se pratica atualmente, recomendando então tributar progressivamente os rendimentos do capital.

Outra reformulação de destaque é a de Atkinson, que em 1976 e 1980 havia defendido a diminuição ou mesmo a extinção da tributação sobre as rendas do capital, conforme analisado por Ávila e Conceição (2018). Contudo, mais recentemente Atkinson (2015) reconheceu que para atingir as camadas mais altas de renda e financiar políticas sociais redistributivas, os ganhos de capital devem ser considerados, e propõe aumentar os impostos sobre renda, capital e transferências de riqueza, em oposição à tendência recente de elevar impostos sobre consumo e renda auferida.

Assim, a partir da revisão de literatura abordada neste Capítulo, foi possível constatar que as teorias de tributação vigentes entre os séculos XX e XXI estão intimamente relacionadas ao movimento da desigualdade de renda nos países que as adotaram, como foi possível observar na Figura 1. Primeiramente, a Teoria da Tributação Equitativa (TTE) esteve relacionada à queda considerável da desigualdade de renda nos Estados Unidos e na Europa entre 1930 e 1970, período em que a progressividade tributária e a redistribuição de renda foram fundamentais para garantir a ampliação do Estado de Bem Estar Social. Por outro lado a Teoria da Tributação Ótima (TTO) contribuiu para aumentar a desigualdade e a concentração de renda ao redor do mundo a partir da década de 1970, pois inspirou políticas que romperam com a progressividade tributária e com a rede de seguridade social, a exemplo dos cortes em benefícios e coberturas, das reduções na alíquota máxima do imposto de renda e da desoneração dos rendimentos do capital, o que levou teóricos dessa vertente a reverem suas teorias e a darem origem aos novos postulados da TTO já no século XXI. Assim sendo, essas teorias influenciaram a conformação dos sistemas tributários de diversos países, dentre eles o Brasil.

O Quadro 5 apresenta um breve resumo sobre as Teorias da Tributação Equitativa (TTE) e Ótima (TTO) conforme abordado neste Capítulo.

Quadro 5 - Resumo sobre as Teorias de Tributação Equitativa (TTE) e Ótima (TTO).

	Teoria da Tributação Equitativa (TTE)	Teoria da Tributação Ótima (TTO)
Base tributável ideal	Capacidade de pagamento dos contribuintes	Habilidades inatas individuais
Fonte da tributação	Renda pessoal, seguida pelo patrimônio e o consumo	Renda efetivamente auferida e o consumo
Tese central	<p>Quanto maior a capacidade de pagamento dos contribuintes (medida pela renda pessoal), mais devem contribuir na receita tributária. Assim, os contribuintes devem ter tratamento igualitário, tanto no sentido horizontal (igualdade entre os iguais) quanto no sentido vertical (diferença entre os diferentes). É defendida uma estrutura progressiva de alíquotas para os tributos diretos, sobretudo para o Imposto de Renda, visto pela TTE como central para promover justiça tributária.</p> <p>A progressividade pode contribuir para reduzir a desigualdade de renda através da redistribuição. Por outro lado, os tributos indiretos não devem ser priorizados, pois são regressivos e podem aumentar a desigualdade de renda.</p>	<p>De acordo com os velhos postulados da TTO, o <i>trade-off</i> entre equidade e eficiência sugeria que eliminar a progressividade tributária e desonerar a renda do capital traria mais eficiência ao sistema econômico. Assim, resultando em um modelo com alíquota constante para a tributação da renda do trabalho e afastamento das finalidades distributivas da tributação (deslocadas para o gasto público).</p> <p>Porém, políticas inspiradas nesse modelo expandiram a desigualdade de renda ao redor do mundo, levando teóricos dessa vertente a reavaliarem suas teorias e a dar origem aos novos postulados da TTO, revisando os modelos que dão sustentação à baixa progressividade tributária e à baixa tributação sobre a renda do capital, defendendo inclusive que deve haver tributação progressiva tanto para a renda do trabalho quanto para a renda do capital.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Lagemann (2001 e 2004) e Gobetti (2022).

Diante disso, no Capítulo 3 aborda-se as características do Sistema Tributário Brasileiro (STB), para que seja possível uma melhor análise do caso brasileiro à luz das teorias de tributação e desigualdade.

3 DIAGNÓSTICO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

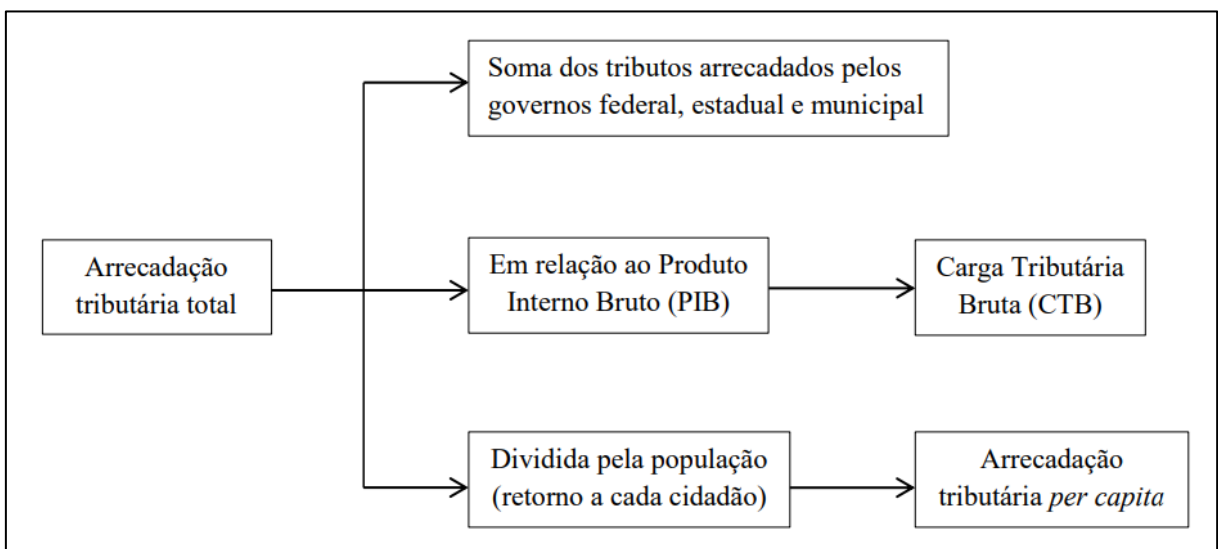
O objetivo do presente Capítulo é apresentar um diagnóstico do Sistema Tributário Brasileiro (STB) à luz das teorias de tributação e desigualdade apresentadas no Capítulo anterior.

Para tal finalidade, na Seção 3.1 apresenta-se a trajetória da Carga Tributária Bruta (CTB) do Brasil entre 1990 e 2022, comparada à média dos países da OCDE. Na Seção 3.2 analisa-se a composição da carga tributária brasileira, levando em conta a participação das bases de incidência na arrecadação total entre 2013 e 2022, e em comparação à experiência internacional para 2022. Já a Seção 3.3 apresenta um diagnóstico do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil.

3.1 CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Primeiramente, é importante diferenciar alguns conceitos referentes à arrecadação tributária que serão utilizados ao longo do estudo, como Carga Tributária Bruta (CTB) e arrecadação *per capita*. Assim, a Figura 3 sintetiza essas diferenças conceituais.

Figura 3 - Arrecadação tributária total em relação ao PIB (Carga Tributária Bruta) e em relação ao tamanho da população (arrecadação *per capita*).

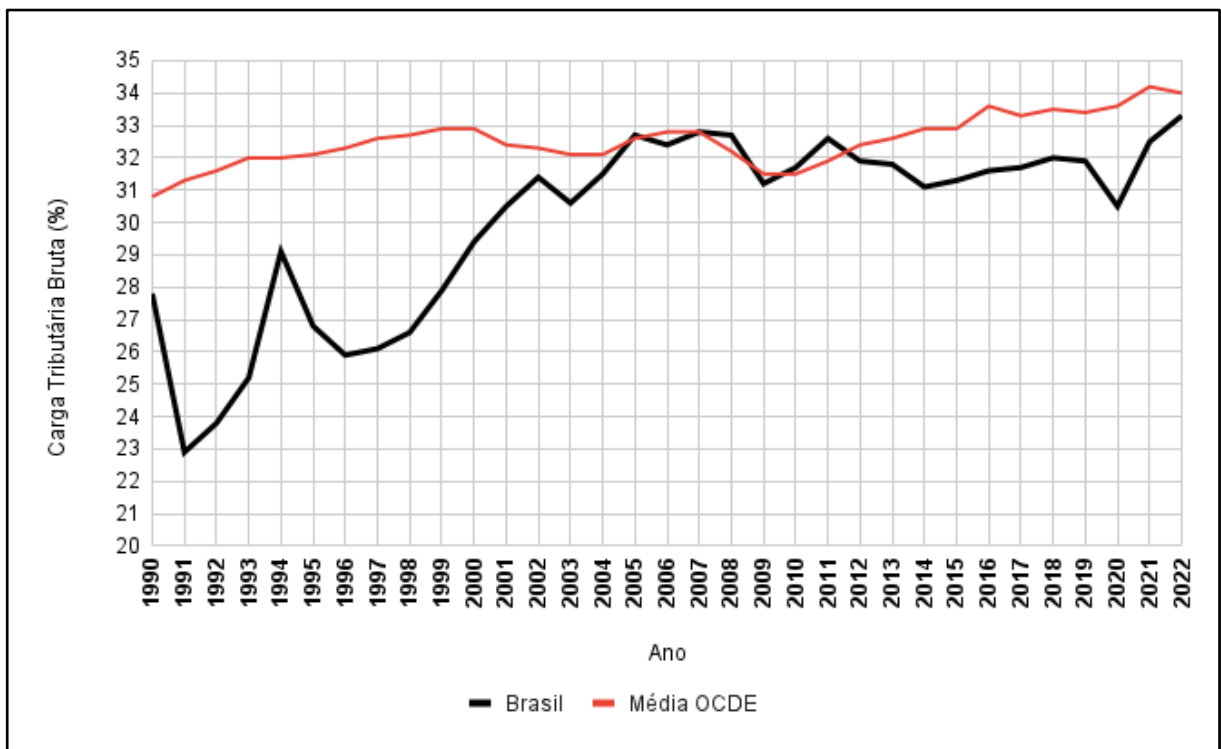


Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023b).

A presente Seção enfatiza a análise da Carga Tributária Bruta (CTB), que corresponde ao volume de recursos financeiros (em relação ao PIB) direcionados da sociedade para o Estado através da tributação, podendo também ser definida como a razão entre a soma dos tributos arrecadados pelos governos federal, estadual e municipal com o Produto Interno Bruto (PIB), como observado na Figura 3. Por outro lado, a arrecadação *per capita* indica o montante desses recursos que o Estado dispõe para retornar a cada cidadão através de políticas públicas, conforme será abordado no Capítulo 4.

Assim, o Gráfico 1 apresenta a trajetória da CTB brasileira, comparada à média dos países da OCDE, entre 1990 e 2022.

Gráfico 1 - Trajetória da Carga Tributária Bruta (CTB) do Brasil comparada à média da OCDE entre 1990 e 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (OECD Revenue Statistics, 2023).

Disponível em: data-explorer.oecd.org/vis

De acordo com o Gráfico 1, observa-se que no início dos anos 1990 a CTB do Brasil estava abaixo da média da OCDE. Nesse contexto, segundo Salvador (2014), recém havia sido implementado o Estado Social no Brasil por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe importantes princípios para tornar o

STB mais justo, como capacidade contributiva, universalidade, generalidade, seletividade, entre outros princípios que, no entanto, não foram colocados em prática por nenhum dos governos eleitos desde a redemocratização, o que é uma contradição em relação ao grande comprometimento (trazido pela CF/1988) do Estado brasileiro com a justiça social e com a redução das desigualdades.

Na realidade, conforme analisado por Gobetti (2022), o contexto da promulgação da Constituição de 1988 é o mesmo em que a Teoria da Tributação Ótima (TTO) se alastrava ao redor do mundo, com a reorientação da tributação em favor do capital e dos mais ricos. Assim, Salvador (2014) aponta que ocorreram importantes mudanças na legislação tributária brasileira ao longo dos anos 1990, com inspiração nos velhos postulados da TTO e visando driblar os princípios estabelecidos pela CF/1988, a exemplo daquelas implementadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que ampliaram a injustiça fiscal no Brasil.

Observa-se ainda, com base no Gráfico 1, que a CTB do Brasil equiparou-se à média dos países da OCDE apenas a partir de 2005, sobretudo em função da ampliação do alcance de políticas sociais como o Bolsa Família e a universalização do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução dos gastos do Governo Federal (em bilhões de reais correntes)

Itens de despesa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Assistência social	4,4	5,2	6,5	8,4	13,9	15,8	21,5	24,7
Saúde	20,2	23,6	25,4	27,2	32,9	36,5	39,7	44,9
Educação	10,6	11,6	13,2	14,2	14,5	16,2	17,3	21,4
Segurança Pública	2,1	2,6	2,2	2,4	2,8	3,0	3,4	4,7
Organização Agrária	1,1	1,3	1,3	1,4	2,6	3,6	4,2	4,7
Pagamento de Juros	47,4	63,2	66,9	79,3	88,5	105,9	168,6	158,6

Fonte: Elaboração própria a partir de Davi et al (2011).

De acordo com os dados da Tabela 1, observa-se que houve ampliação de 188% no financiamento público da Seguridade Social entre 2003 e 2005, e para a Saúde houve ampliação de aproximadamente 134% no mesmo período. Por outro lado, também verificou-se um aumento de 133% com o pagamento de juros no mesmo período, e um aumento muito maior nos períodos seguintes, o que converge com o

apontamento de Salvador (2014) de que uma parte do aumento da CTB foi utilizada para beneficiar os segmentos ricos da sociedade.

Diante disso, pode-se afirmar que a ampliação das políticas assistenciais e de fortalecimento do SUS foi uma importante conquista dos primeiros governos do presidente Lula, tendo influenciado na equiparação da CTB brasileira à média da OCDE a partir de 2005, embora uma parte do aumento da CTB também tenha sido utilizada para desonerar os mais ricos e onerar trabalhadores de menor renda, conforme apontado por Salvador (2014). Desse modo, mesmo com essa equiparação de CTB e de importantes avanços sociais no início dos anos 2000, a melhoria não se deu com mesma magnitude em relação à distribuição de renda, pois segundo Salvador (2014), junto ao aumento da CTB houve a introdução de mecanismos que ao beneficiar os mais ricos e onerar os trabalhadores de menor renda, também contribuíram para aumentar desigualdade e a concentração de renda, mesmo com os avanços sociais conquistados.

Nesse sentido, é importante destacar que, segundo Fernandes (2016), o efeito da carga tributária sobre a distribuição de renda resulta da forma como os tributos diretos e indiretos são distribuídos entre os cidadãos, pois diferentes dosagens entre tributos diretos e indiretos geram efeitos distintos sobre a renda de cada um, podendo então influenciar a favor ou contra o aumento da desigualdade de renda.

Em primeiro lugar, Fernandes (2016) aponta que os tributos diretos são de natureza essencialmente progressiva, pois permitem que seus parâmetros sejam ajustados de acordo com a capacidade de pagamento dos contribuintes (como defendido pela TTE). Por outro lado, Fernandes (2016) pontua que os tributos indiretos são de natureza essencialmente regressiva, ao não considerar as diferentes capacidades dos agentes, o que pode resultar em uma carga tributária proporcionalmente maior para os mais pobres, como ocorre no Brasil. Desse modo, Salvador (2014) aponta que a regressividade do STB decorre da predominância dos tributos indiretos (principalmente aqueles incidentes sobre o consumo) sobre os diretos (renda e propriedade), o que faz com que a carga tributária recaia majoritariamente sobre os trabalhadores mais pobres, ao passo que os mais ricos acabam beneficiados por uma baixa tributação direta, de modo que a cobrança de impostos no Brasil não leva em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defendido pela TTE.

Diante disso, na Seção 3.2 analisa-se mais precisamente a composição da carga tributária brasileira em relação à experiência internacional, levando em consideração a participação das bases de incidência na arrecadação total.

3.2 TRIBUTAÇÃO POR BASE DE INCIDÊNCIA NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

De acordo com Fernandes (2016), a progressividade geral do sistema tributário é resultado dos diferentes pesos atribuídos a cada base de incidência na composição da carga tributária, os quais resultam em uma nova distribuição de renda após a tributação. Além disso, Salvador (2014) aponta que a forma como os tributos diretos e indiretos são distribuídos é determinada pela correlação de forças políticas e sociais, as quais são atuantes no sistema tributário e influenciam em sua conformação. Desse modo, segundo Salvador (2014), se essa correlação de forças não for suficientemente favorável à justiça tributária, os tributos indiretos tenderão a predominar na composição da carga tributária, como ocorre no Brasil, o que resulta em um sistema tributário que onera proporcionalmente mais os trabalhadores de menor renda.

Assim, dado que em todos os países a tributação incide sobre as diferentes bases de incidência, as quais, segundo Fernandes (2016), conforme ajustadas irão impactar na distribuição de renda, sugere-se que a estrutura tributária de cada país irá impactar em quão desigual e concentrada é a distribuição de renda a depender das bases de incidência que são priorizadas na composição da carga tributária, e se houver priorização da tributação indireta em detrimento da direta (como no caso brasileiro), o sistema tributário tenderá a funcionar como mecanismo concentrador de renda nas mãos dos ricos.

A Tabela 2 analisa a composição da carga tributária brasileira entre 2013 e 2022, considerando a participação das bases de incidência na arrecadação total. Observa-se que a tributação indireta (bens e serviços, folha de salários, entre outras bases) representa quase 70% da carga tributária, com a tributação do consumo tendo respondido pela maior parte desse percentual, ao passo que a tributação direta representa aproximadamente 30%.

Tabela 2 - Composição da carga tributária de acordo com suas bases de incidência.
Brasil - 2013 a 2022 – em %

Tipo de base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Renda	21,01	21,01	21,12	22,69	21,79	21,7	22,49	22,47	23,92	27,43
Propriedade	3,91	4,09	4,43	4,54	4,59	4,68	4,84	4,96	4,87	4,78
Folha de salários	27,39	27,71	27,7	28,31	28,18	27,41	27,58	27,91	25,52	25,85
Bens e serviços	45,98	45,56	44,98	42,78	43,8	44,6	43,38	43,72	44,02	40,16
Transações financeiras	1,68	1,62	1,8	1,67	1,63	1,6	1,7	0,93	1,67	1,77
Outros tributos	0,03	0,01	-0,02	0,01	0,01	0,01	0	0	0,01	0
Arrecadação total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023b).

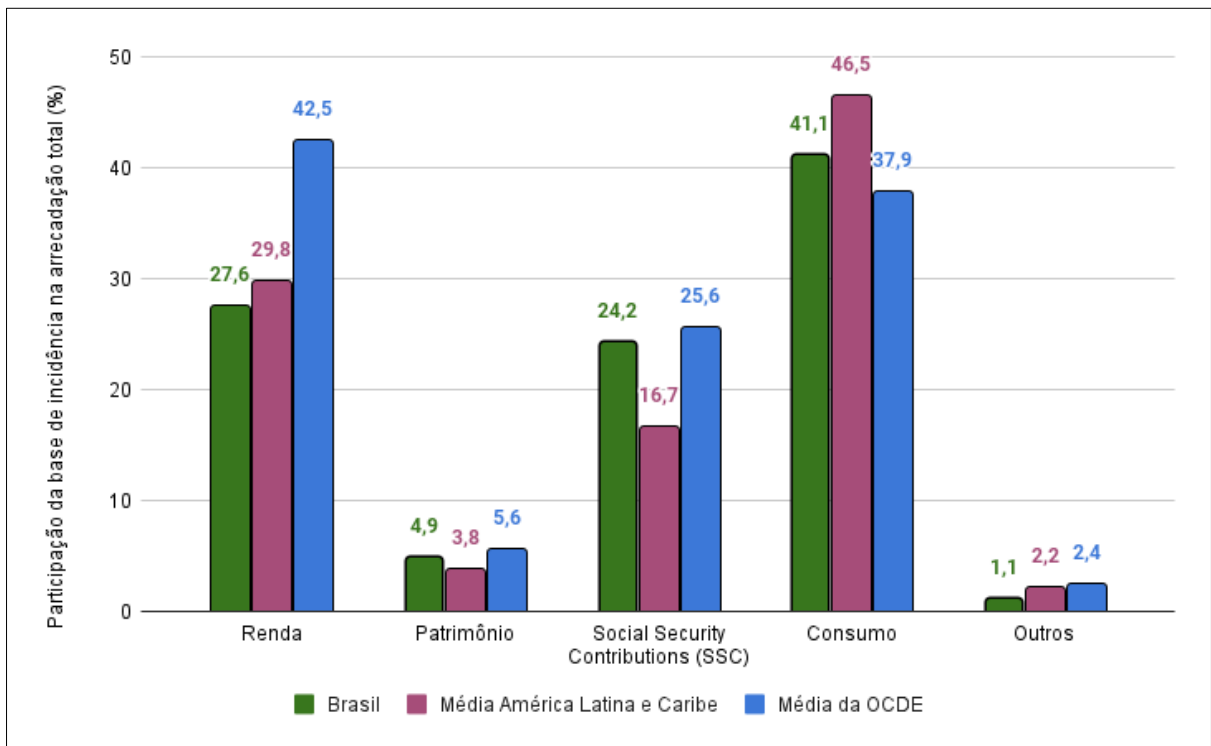
Os dados da Tabela 2 mostram que no Brasil a maior parte dos tributos incide sobre bens e serviços (em torno de 40 a 45% no período demonstrado). Ainda, verifica-se que entre 2013 e 2022 a tributação indireta esteve próxima de 70% total arrecadado, na medida em que a tributação direta representou aproximadamente 30%. Assim, a predominância dos tributos indiretos sobre os diretos perpetua a configuração regressiva do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do tempo, gerando também efeitos adversos na distribuição de renda (com aumento da desigualdade).

É importante destacar que, segundo a Tabela 2, houve alteração significativa da composição da carga tributária em 2022, a partir da redução na base incidente sobre bens e serviços, e do aumento na base incidente sobre a renda. Contudo, isso se deve às medidas de populismo econômico implementadas pelo governo Bolsonaro em ano eleitoral, dentre as quais a redução do ICMS sobre combustíveis, gás natural e energia elétrica, o que fez com que diminuísse a participação do consumo na composição da carga tributária, aumentando a participação da renda. Assim, isso não se deveu a uma desoneração de fato sobre os bens e serviços, nem a uma maior tributação sobre a renda, e sim a um mero populismo econômico.

Por outro lado, conforme analisado por Chieza, Franchescini e Santos (2020), essa menor incidência de tributos sobre renda (em média 22% entre 2013 e 2022), e propriedade (em média 4,7% no mesmo período), difere o Brasil dos países considerados desenvolvidos, sobretudo em relação àqueles que foram bem

sucedidos em reduzir a desigualdade de renda por meio da tributação progressiva e redistributiva sobre a renda, em conformidade com as premissas da TTE. Assim, observa-se com base no Gráfico 2 que os países que implementaram essas medidas (representados pela média da OCDE) priorizam a tributação da renda e do patrimônio em detrimento do consumo (em oposição ao que ocorre no Brasil).

Gráfico 2 - Composição da carga tributária de acordo com suas bases de incidência. Brasil comparado à experiência internacional - 2022 – Em %



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da OCDE (Revenue Statistics, 2022).

Disponível em: data-explorer.oecd.org/vis

O Gráfico 2 constata que a tributação da renda no Brasil (aproximadamente 28% da arrecadação) foi baixa quando comparada à média da OCDE (aproximadamente 43% da arrecadação). Em contrapartida, a tributação do consumo respondeu por aproximadamente 41% da arrecadação total brasileira em 2022, tendo ficado acima da média dos países da OCDE (38%) embora pouco abaixo da média dos países da América Latina e Caribe (46,5%).

Segundo Fernandes (2016), os impactos que a predominância dos tributos indiretos gera na distribuição de renda resultam da própria natureza regressiva da tributação indireta, pois priorizá-los em detrimento dos diretos faz com que a carga

tributária recaia majoritariamente sobre a população pobre, e minoritariamente sobre os mais ricos. Isso ocorre pois, conforme Salvador (2014, p. 10):

Tais tributos são instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixas incidências sobre tal distribuição, sobre os lucros e, também, sobre o patrimônio. Caso a luta política revele-se favorável à atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos diretos adquirirão maior importância, fato comprovado pela experiência dos países desenvolvidos.

Por outro lado, como alternativa aos efeitos distributivos adversos que a predominância dos tributos indiretos pode gerar, a TTE sugere priorizar a tributação direta (principalmente o Imposto de Renda) em detrimento da indireta, como fazem países considerados desenvolvidos, de modo que a cobrança de impostos seja feita considerando as diferentes capacidades de pagamento dos contribuintes, além do fato de considerar o IR como o tributo com maior potencial para orientar uma tributação pautada na justiça fiscal.

Desse modo, na Seção 3.3 é apresentado um diagnóstico do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), de modo que permita entender os mecanismos que perpetuam a regressividade tributária e a injustiça fiscal no Brasil.

3.3 O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

Segundo Chieza, Franchescini e Santos (2020), a TTE defende que a cobrança de impostos deve ser feita considerando as diferentes capacidades de pagamento dos contribuintes, e considera o Imposto de Renda como principal tributo do sistema tributário devido às suas características que permitem estimar essa capacidade e promover a equidade horizontal, e também devido ao seu considerável potencial progressivo e redistributivo que permitem promover a justiça fiscal e reduzir a desigualdade de renda de modo mais relevante.

Assim, em relação ao Brasil, a análise de como se estrutura a tributação direta inicia pela caracterização do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), cujos valores vigentes para o ano-calendário de 2024 estão dispostos na Tabela 3.

Tabela 3 - Tabela Progressiva do IRPF para o ano-calendário de 2024

Base de cálculo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IR (R\$)
de R\$ 0,00 até R\$ 2.259,20	Isento	0,00
de R\$ 2.259,21 até R\$ 2.826,65	7,5	169,44
de R\$ 2.826,66 até R\$ 3.751,05	15,0	381,44
de R\$ 3.751,06 até R\$ 4.664,68	22,5	662,77
a partir de R\$ 4.664,68	27,5	896,00

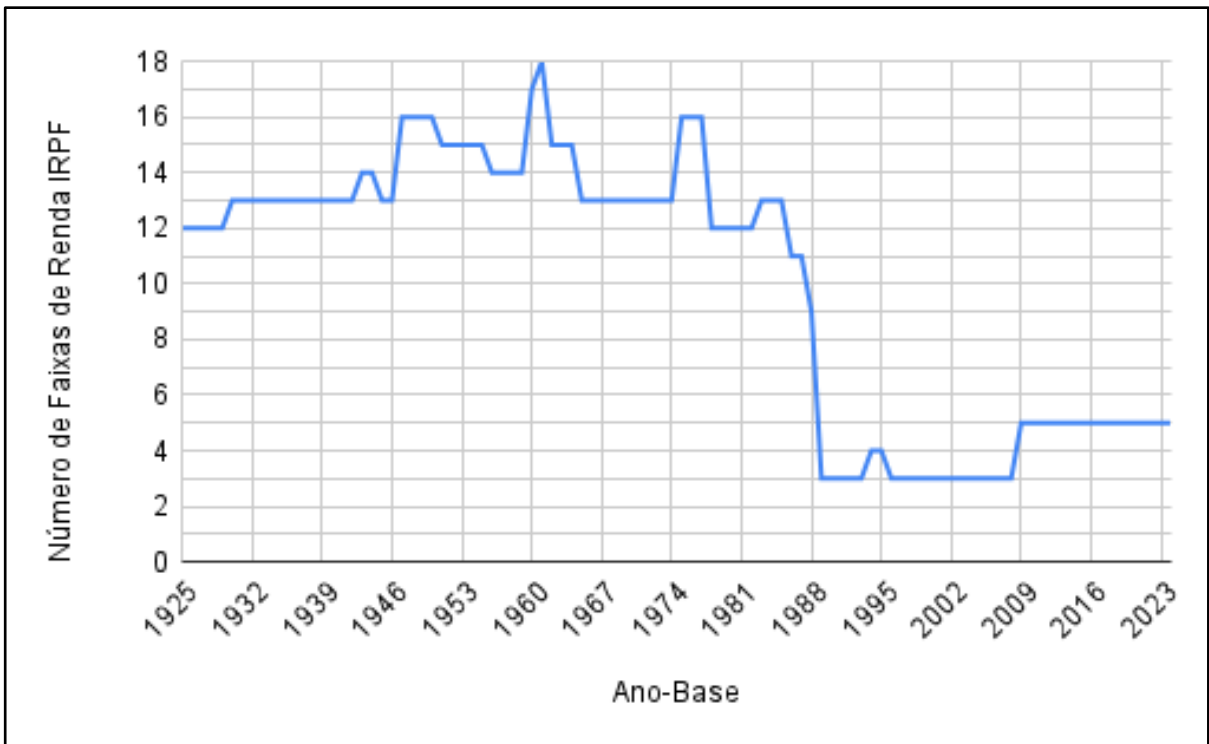
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2024b).

De acordo com a Tabela 3, observa-se que a alíquota marginal do IRPF varia entre a faixa de isenção até 27,5%. Diante disso, Fernandes et al (2019, p. 7) pontuam que

Em sua estrutura, o IRPF utiliza faixas de isenção relativamente altas, combinadas com uma alíquota marginal máxima de 27,5%, o que restringe sua capacidade distributiva, colocando-a abaixo da média de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para além dos rendimentos tributados sob a estrutura de alíquotas progressivas, o IRPF é ainda mais leniente com as rendas de capital, tributadas exclusivamente na fonte a alíquotas lineares ou simplesmente isentas, como o caso notório da distribuição de lucros e dividendos.

O Gráfico 3 apresenta o comportamento do número de faixas de renda (ou de alíquotas marginais para o IRPF) entre 1925 e 2023. Observa-se que no final da década de 1980 houve redução abrupta do número de faixas de renda do IRPF, o que contribuiu para acentuar sua regressividade.

Gráfico 3 - Trajetória do número de faixas de renda (ou da quantidade de alíquotas marginais) para o IRPF no Brasil - 1925 a 2023

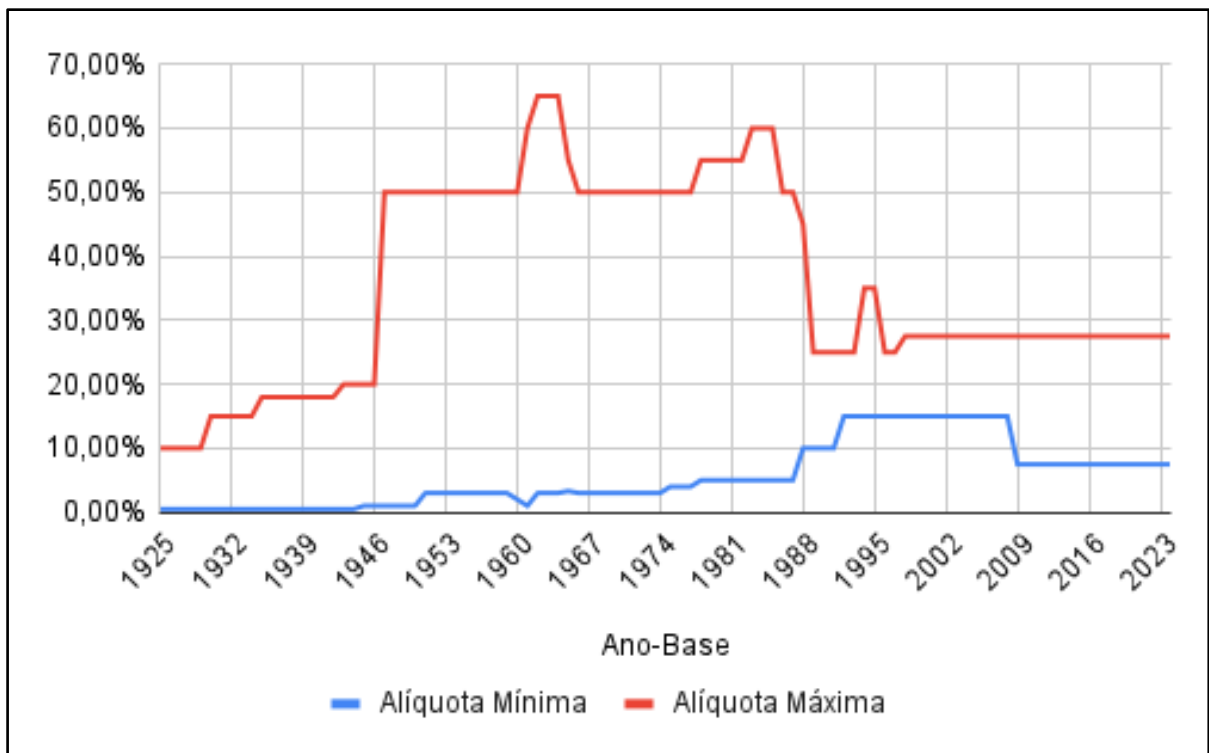


Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2024c).

O Gráfico 3 constata que a partir de 1988, o número de faixas de renda (ou de alíquotas marginais para o IRPF) caiu de onze para três, uma redução expressiva. Assim, a partir da leitura de Gobetti e Orair (2016), observa-se que a redução do número de alíquotas marginais do IRPF resultou na inclusão de mais trabalhadores na última faixa, ao fazer com que pessoas de rendas muito distintas fossem inseridas em um mesmo intervalo, acentuando assim a regressividade da tributação sobre a renda e a injustiça fiscal.

Somado a isso, também houve redução considerável da alíquota marginal máxima do IRPF a partir de 1988, como pode ser observado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Trajetória das alíquotas marginais mínima e máxima para o IRPF no Brasil - 1925 a 2023



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2024c).

O Gráfico 4 constata uma redução expressiva da alíquota marginal máxima do IRPF a partir de 1988. Além disso, a partir dos Gráficos 3 e 4 é possível observar que no período compreendido entre 1947 e 1987 o IRPF possuía maiores alíquotas marginais máximas e mais faixas de renda, o que segundo Gobetti e Orair (2016), garantia maior progressividade ao IRPF ao incidir sobre um conjunto maior de rendas tanto do trabalho quanto do capital.

No entanto, Gobetti e Orair (2016) apontam que isso foi revertido a partir de 1988, quando o governo Sarney reduziu abruptamente o número de faixas de renda (ou a quantidade de alíquotas marginais) do IRPF de onze para apenas três, e a alíquota marginal máxima de 50% para 25%, de modo semelhante ao que fez Ronald Reagan nos Estados Unidos com base nos velhos postulados da TTO.

Assim, como resultado da política tributária adotada no governo Sarney, que restringiu a capacidade distributiva do IRPF à luz dos velhos postulados da TTO, Gobetti e Orair (2016, p. 11) apontam que:

A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a nova Constituição democrática de 1988 introduzia as bases para o Estado de bem-estar social brasileiro, com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura (Gobetti e Amado, 2011), nunca mais o IRPF haveria de ter a estrutura progressiva do passado.

Essas alterações, conforme analisado por Gobetti e Orair (2016), ocorreram no momento em que os velhos postulados da TTO pregavam que a tributação não deveria conter finalidades redistributivas, e que tais finalidades deveriam se sustentar exclusivamente na via do gasto público junto à “neutralidade” do sistema tributário (premissa que na prática resulta em diminuição de imposto sobre os mais ricos), o que foi feito no Brasil ao delegar para o gasto público a competência de constituir a rede de proteção social prevista pela CF/1988, porém, ao mesmo tempo em que foi rompida a progressividade do IRPF e obstruído seu potencial redistributivo, resultando em uma geração insuficiente de receitas para financiar gastos públicos sociais em montante suficiente para reverter desigualdades sociais conforme previsto na CF/1988. Assim, Gobetti e Orair (2016) apontam que o ciclo de expansão dos benefícios tributários aos segmentos mais ricos completou-se nos anos 1990, com a desoneração dos lucros e dividendos e a consolidação de um sistema tributário altamente regressivo.

Nesse contexto, Salvador (2014) aponta que ao longo dos anos 1990, as principais alterações na legislação tributária ocorreram no governo do presidente FHC, que promoveu alterações no imposto de renda a partir da ideologia do *trickle-down* e dos velhos postulados da TTO, com a Lei n.º 9.249/1995, que desonerou os lucros e dividendos, reduziu a alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), instituiu os Juros sobre Capital Próprio (JCP), quebrou a progressividade do IR, elevou a alíquota máxima para 27,5% e aumentou o número de declarantes do IR, o que se deu pela não correção da tabela de IR entre 1996 e 2001, possibilitando a tributação dos trabalhadores de menor renda. Desse modo, os efeitos gerados pela mudança na tributação de lucros e dividendos estão dispostos na Tabela 4.

Tabela 4 - Tributação dos lucros e dos dividendos no Brasil antes e após a vigência da Lei nº 9.249/1995.

Lucro, dividendos e impostos	Antes da Lei n.º 9.249	Após a vigência da Lei n.º 9.249	Diferença
Lucro bruto	100	100	0
Lucro tributável	100	70	-30
IRPJ (25%)	25	17,5	-7,5
CSLL (9%)	9	6,3	-2,7
JCP	0	30	30
IRRF-Capital (15%)	0	4,5	4,5
Dividendos	66	46,2	-19,8
IRRF-Capital (15% - 0%)	9,9	0	-9,9
Total de imposto	43,9	28,3	-15,6
Lucro líquido acionista	56,1	71,7	+15,6

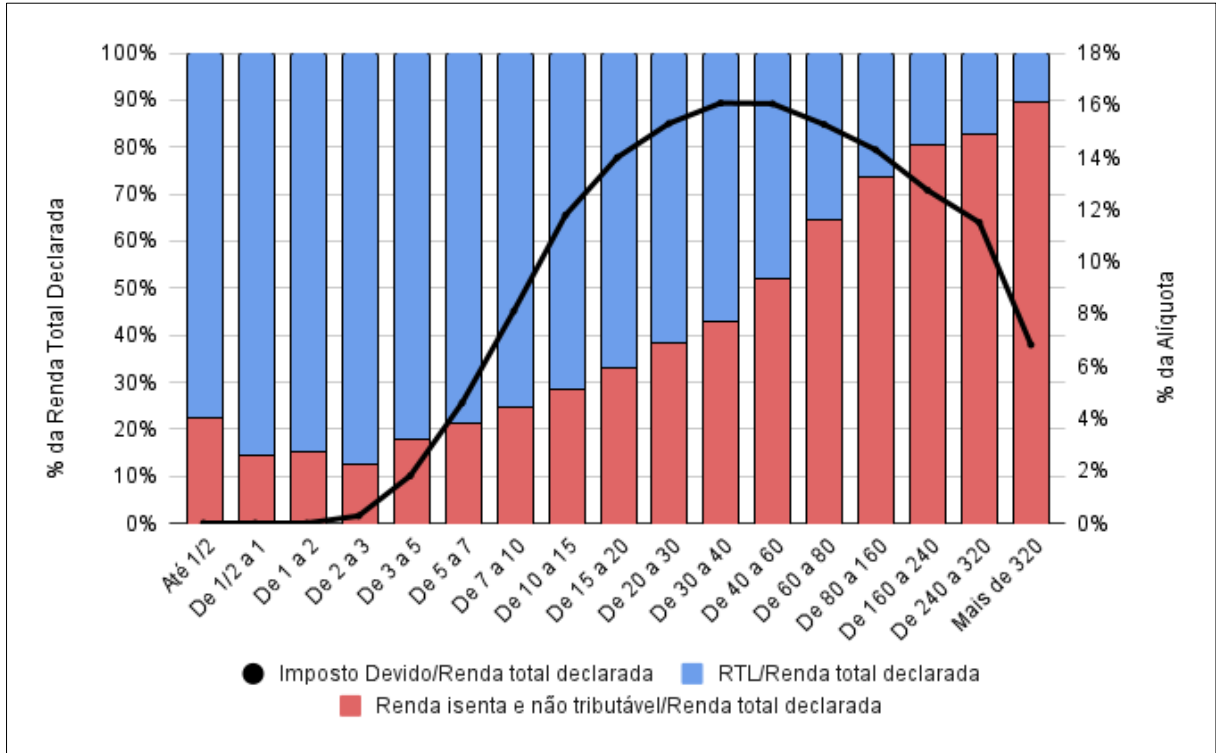
Fonte: Elaboração própria a partir de Gobetti e Orair (2016).

Diante desse cenário, conforme analisado por Gobetti e Orair (2016), observa-se que as alterações na legislação tributária promovidas no governo FHC, ao isentar os lucros e dividendos, completaram o ciclo de rompimento com a progressividade tributária iniciado no governo Sarney, tendo em vista que lucros e dividendos correspondem à maior parte das rendas consideradas altas. Nesse contexto, conforme Gobetti e Orair (2016, p. 14):

[...] os argumentos econômicos ou jurídicos que buscam defender essa situação – principalmente a isenção de dividendos, sob pretexto de evitar a bitributação dos lucros – muitas vezes são baseados em certo formalismo e acabam contribuindo para perpetuar distorções econômicas e uma enorme injustiça fiscal.

Além disso, a regressividade gerada por essas políticas também pode ser observada no Gráfico 5, com base no comportamento da alíquota efetiva do contribuinte (razão entre imposto devido e renda total declarada), que cresce até a faixa de 30 a 40 Salários Mínimos ao mês, e a partir daí entra em trajetória de queda.

Gráfico 5 - Percentual da Renda Total Declarada referente à Renda Isenta e Não Tributável, à Renda Tributável Líquida (RTL) e ao Imposto Devido por faixa de Salário Mínimo para o IRPF 2021, ano-calendário 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2022a).

O Gráfico 5 constata que quanto maior for a renda dos declarantes, menos impostos pagam a partir da faixa de 30 a 40 Salários Mínimos, com um aumento expressivo da renda isenta e não tributável conforme os declarantes ficam mais ricos. Segundo Gobetti e Orair (2016), além de refletir de modo geral a regressividade do STB, esse cenário reflete sobretudo a desoneração dos lucros e dividendos, por serem os rendimentos com maior participação nas altas rendas. Além disso, Vieceli e Ávila (2022) observam que a desoneração dos lucros e dividendos também amplia a desigualdade de gênero no STB, pois os homens respondem pela maior parte dos rendimentos isentos (devido ao fato de serem os maiores recebedores de lucros). Assim, conforme Vieceli e Ávila (2022, p. 11) o resultado disso é:

[...] que as mulheres pagam mais IRPF do que os homens. A exemplo disso, em 2020, do total dos rendimentos isentos, 67,01% eram declarados por homens contra 32,99% pelas mulheres. Os homens também são maioria entre os receptores

de deduções tributárias, totalizando 57,96% das despesas deduzidas, enquanto as mulheres participam com 42,04%. Outro viés de gênero no imposto de renda se enxerga entre os receptores de impostos a restituir: 56,26% do total dos impostos é restituído aos homens contra 43,73% entre as mulheres.

Por outro lado, a regressividade tributária e a injustiça fiscal do STB também podem ser constatadas a partir da Tabela 5, que analisa o comportamento dos impostos diretos e indiretos conforme aumentam os décimos de renda familiar *per capita*.

Tabela 5 - Comportamento das incidências direta, indireta e total (direta e indireta) da tributação (em % da renda total) segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017 - 2018)

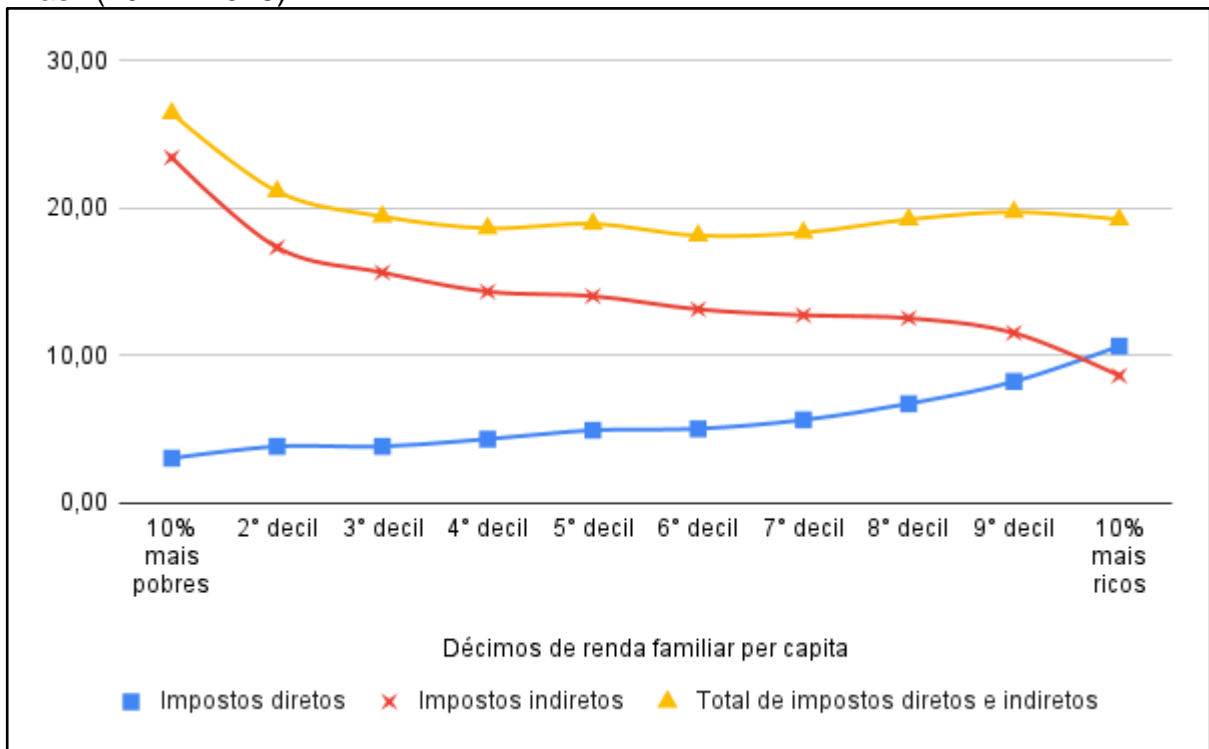
Decil de renda familiar <i>per capita</i>	Impostos diretos	Impostos indiretos	Total de impostos diretos e indiretos (% da renda total)	Renda Disponível $Y^d = Y - T$
1° (10% mais pobres)	3,00	23,40	26,40	0,736 Y
2°	3,80	17,30	21,10	0,789 Y
3°	3,80	15,60	19,40	0,806 Y
4°	4,30	14,30	18,60	0,814 Y
5°	4,90	14,00	18,90	0,811 Y
6°	5,00	13,10	18,10	0,819 Y
7°	5,60	12,70	18,30	0,817 Y
8°	6,70	12,50	19,20	0,808 Y
9°	8,20	11,50	19,70	0,803 Y
10° (10% mais ricos)	10,60	8,60	19,20	0,808 Y

Fonte: Elaboração própria a partir de Silveira et al (2022).

A Tabela 5 constata que à medida que as famílias brasileiras ficam mais ricas, menos impostos pagam, pois segundo Silveira et al (2022), cada vez menos a regressividade dos tributos indiretos compensa a progressividade dos diretos à medida que as famílias ficam mais ricas. Ou ainda, ao analisar o comprometimento da renda das famílias com a tributação (a partir da renda disponível), é possível observar que os 10% mais pobres ficam com 73,6% de sua renda, ao passo que os 10% mais ricos ficam com 80,8% de sua renda após a tributação. Ou seja, após o

pagamento de impostos, a renda dos 10% mais pobres é 7,2% mais comprometida que a renda dos 10% mais ricos. Isso ocorre pois diminui o total pago em impostos (diretos e indiretos) conforme as famílias ficam mais ricas, o que reflete um sistema tributário estruturado de forma a beneficiar os cidadãos mais ricos, sem considerar devidamente a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defende a TTE. Assim, o Gráfico 6 apresenta uma melhor visualização do cenário estimado na Tabela 5.

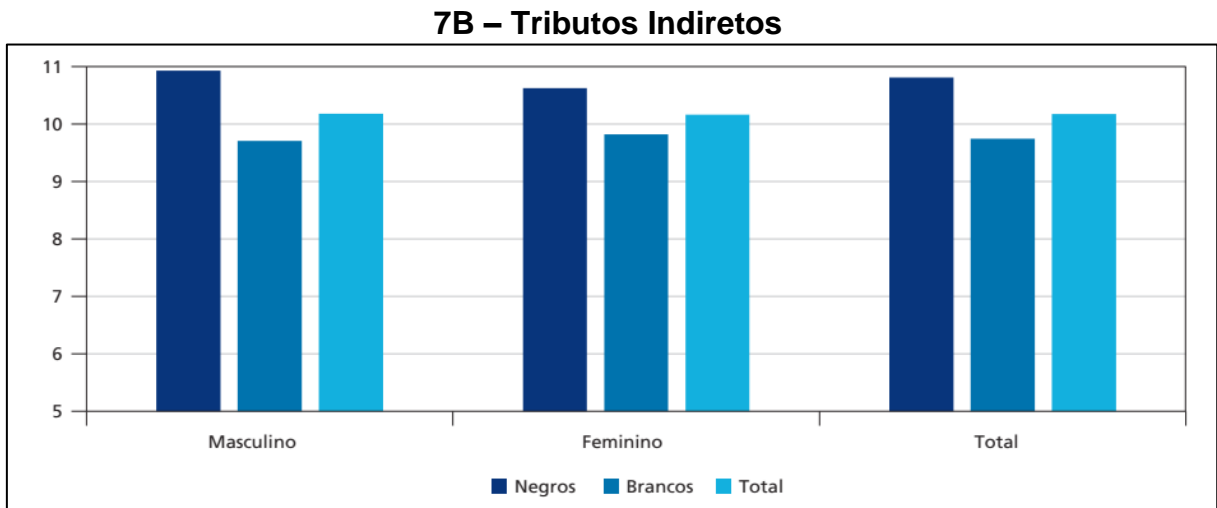
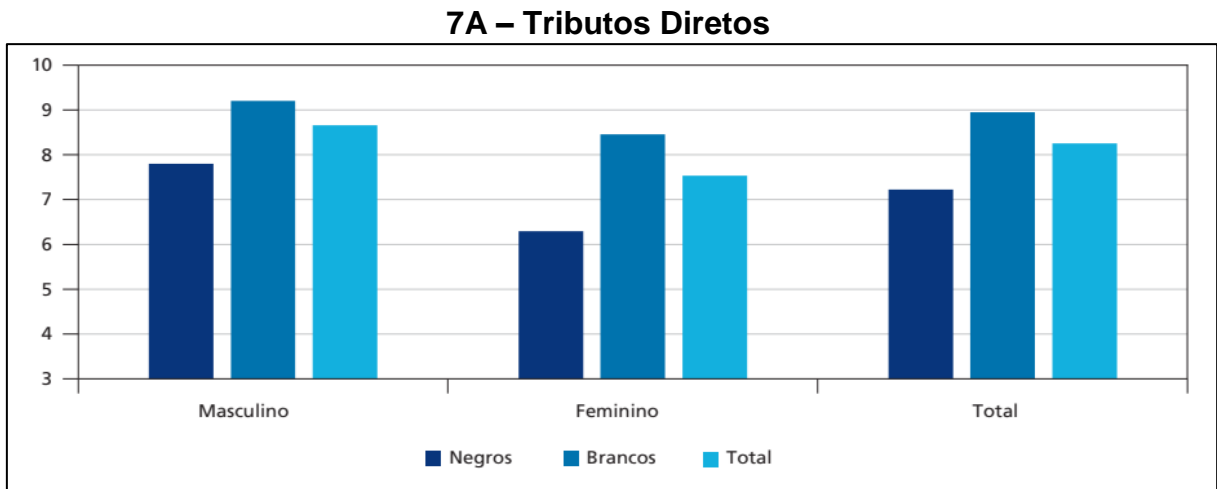
Gráfico 6 - Comportamento das incidências direta, indireta e total (direta e indireta) da tributação (em % da renda total) segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017 - 2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de Silveira et al (2022).

A Tabela 5 e o Gráfico 6 constataam que o maior peso da tributação indireta recai sobre as famílias de menor renda. Assim, segundo Silveira et al (2024), esse cenário faz com que a estrutura do STB também reflita os mecanismos sociais do racismo, pois a população negra está na base da pirâmide social no Brasil, e isso faz com que as maiores quedas na renda (ou seja, no poder de compra) ocorram para a população negra, sobre a qual recai o maior peso da tributação indireta (regressiva), como pode ser constatado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Participação dos tributos diretos e indiretos na renda (em %) segundo sexo e cor da pessoa de referência – Brasil (2017-2018)



Fonte: Reproduzido de Silveira et al (2024).

A partir do Gráfico 7, Silveira et al (2024) estimam que os tributos diretos possuem menor incidência sobre as mulheres negras, e maior incidência sobre os homens brancos (como resultado das diferentes condições sociais e econômicas desses grupos), ao passo que os tributos indiretos recaem menos sobre a população branca, e majoritariamente sobre a população negra (no total), tendo os homens negros respondido pela maior carga de tributos indiretos. Logo, conforme analisado por Silveira et al (2024), a regressividade tributária penaliza mais intensamente a população negra no Brasil.

Diante deste diagnóstico, é importante destacar que foram necessários quase 35 anos de debates sobre a implementação de uma reforma tributária, até a aprovação

da Emenda Constitucional n.º 132/2023 (Brasil, 2023a), que trouxe importantes alterações para o STB, como por exemplo:

- (i) alteração da tributação incidente sobre o consumo, a partir da adoção de um IVA Dual, constituído pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) (estados, DF e municípios) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) (União);
- (ii) criação de um Imposto Seletivo (IS) para bens e serviços considerados prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente, e de competência da União;
- (iii) adoção do princípio de destino e da vedação de concessões de benefícios e incentivos tributários pelos entes subnacionais, o que segundo Coutinho, Feitosa e Alves (2024) pode enfraquecer a guerra fiscal, apesar de o texto não fixar parâmetros para o estabelecimento de alíquotas pelos municípios (o que pode levar a uma nova guerra fiscal, mas entre os municípios);
- (iv) alíquota zero da CBS e do IBS para a Cesta Básica Nacional de Alimentos;
- (v) devolução de tributos às pessoas físicas com o intuito de reduzir a desigualdade de renda (mecanismo de *cashback*).

Essas alterações, dentre outras, trarão avanços importantes para o STB, mas ainda faltará uma reforma tributária mais ampla sobre a renda, a qual, segundo Chieza, Franchescini e Santos (2020), deveria contemplar um número maior de faixas de renda e alíquotas efetivas progressivas para o IRPF, para que os princípios estipulados pela CF/1988 sejam de fato cumpridos, e para que seja levada em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defende a TTE.

Por outro lado, o que se observa é que a atual conformação do STB contraria o que estabelece o primeiro parágrafo do Artigo n.º 145 da CF/1988 (Brasil, 2024a), segundo o qual *“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.”*

A ideia de que *“[...] os impostos [...] serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...]”* (Brasil, 2024a) está em conformidade com o modelo da TTE em que a justiça tributária deve ser realizada conforme a capacidade de pagamento dos contribuintes, e que defende a progressividade tributária como forma de reduzir a desigualdade de renda. Porém, apesar de estar prevista no texto

constitucional, a progressividade tributária até hoje não se concretizou. Assim, Chieza, Franchescini e Santos (2020) apontam que diante da desigualdade gerada pela estrutura do STB, é fundamental que esse Artigo da CF/1988 seja de fato cumprido. Além disso, Gobetti (2022) ressalta que por meio de uma tributação mais progressiva seria possível atingir as altas rendas do capital de forma mais eficaz, o que também poderia contribuir para um ajuste fiscal mais equilibrado, que evite as inúmeras consequências negativas de medidas que reduzem o gasto público social e/ou o investimento público.

No entanto, levando em consideração o apontamento de Fuentes-Nieva e Galasso (2014) de que as políticas governamentais encontram-se capturadas pela riqueza, é possível entender melhor como as propostas de progressividade tributária e justiça fiscal são obstruídas no Brasil, pois o processo político brasileiro encontra-se fortemente cooptado por grupos de pressão, como o *lobby* dos super-ricos, e esses grupos obstruem qualquer vontade política de tornar a tributação mais progressiva ou promover justiça fiscal, sempre com o intuito de manter a estrutura do sistema tributário a seu favor. Diante disso, Fuentes-Nieva e Galasso (2014) apontam que enquanto não forem instituídas soluções políticas para reduzir a dominação das políticas públicas pela riqueza, os governos vão seguir trabalhando em prol dos interesses dos mais ricos, ao passo que as desigualdades seguirão aumentando. Outra alternativa a esse cenário, segundo Chieza, Franchescini e Santos (2020, p. 260):

[...] reside na formação da cidadania em educação fiscal para que a maioria dos contribuintes brasileiros, que pagam proporcionalmente mais tributos, possam exercer politicamente seu poder de forma mais qualificada. Por isso, uma proposta tecnicamente viável é necessária, porém, não suficiente, pois o tema exige um debate político com a sociedade, através do qual ela deve ser informada sobre as características históricas da regressividade do sistema tributário brasileiro e quais são as consequências de uma reestruturação tributária mais progressiva sobre o crescimento econômico e a redução das desigualdades, resultando, assim, em apoio da maioria dos cidadãos brasileiros.

Portanto, a partir deste diagnóstico, no Capítulo 4 são apresentadas alternativas à desigualdade e à concentração de renda impulsionadas pelo STB, a partir da análise comparativa de sistemas tributários internacionais.

4 ALTERNATIVAS À DESIGUALDADE E À CONCENTRAÇÃO DE RENDA

O tributo, além das funções de financiamento das políticas públicas e da função macroeconômica, desempenha a relevante função distributiva. Diante disso, o objetivo deste Capítulo é analisar de que forma a tributação em diferentes países contribui para uma maior ou menor distribuição e renda, a partir da comparação entre arrecadação *per capita* e Índice de Gini (e adicionalmente entre arrecadação *per capita* e o IDH Ajustado pela Desigualdade). A partir desta análise, objetiva-se apresentar propostas que reduzem as desigualdades e a concentração de renda geradas pelo STB, levando em consideração a experiência internacional.

Para atingir este objetivo, na Seção 4.1 apresenta-se a Metodologia. Na Seção 4.2 analisa-se a relação entre carga tributária e os índices de Gini e de IDH, bem como a relação entre arrecadação *per capita* e a estrutura dos sistemas tributários. Por fim, na Seção 4.3 apresentam-se propostas para reduzir a desigualdade de renda através do IRPF, com base na experiência internacional, permitindo assim, que a tributação no Brasil, em especial o IRPF desempenha de forma mais efetiva a função distributiva.

4.1 METODOLOGIA

Para os países selecionados, a população e o PIB foram obtidos a partir dos dados do Banco Mundial, enquanto os Índices de Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade (IDHAD) e de Gini foram obtidos a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (2022). Já a arrecadação total (em dólar) e a participação das bases de incidência na CT de cada país foram obtidas a partir do banco de dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, Revenue Statistics).

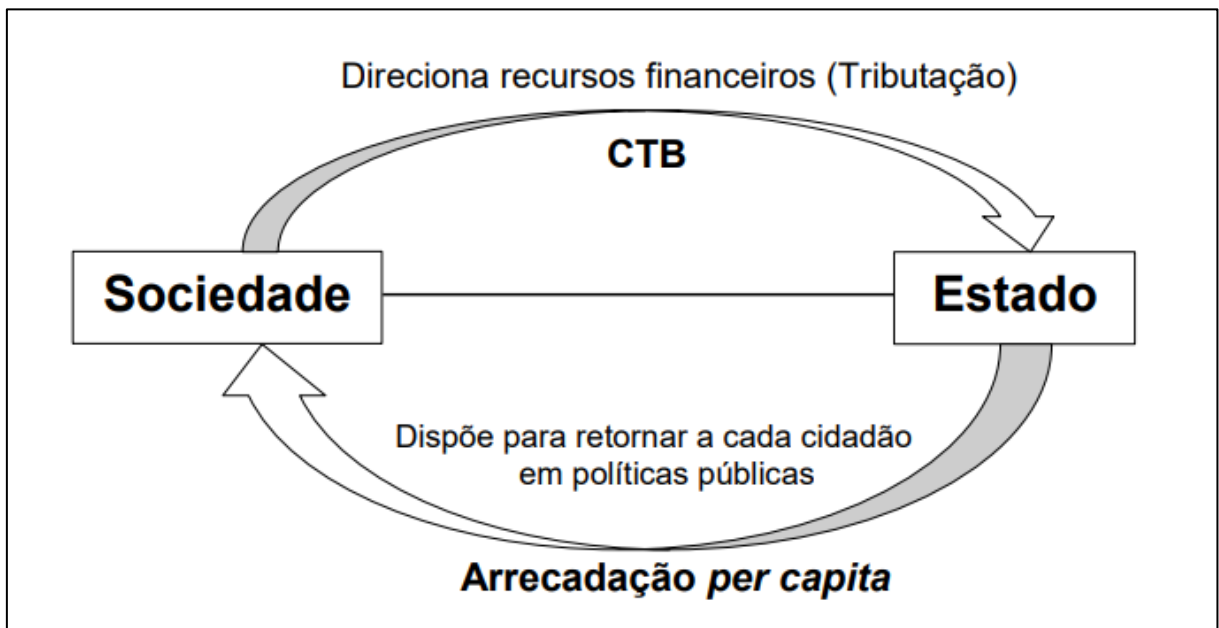
Assim, ao dividir a arrecadação total pela população, obteve-se para a arrecadação *per capita* de cada país. Na sequência, a correlação da arrecadação *per capita* com o Índice de Gini (e adicionalmente com o IDHAD) foi ilustrada a partir de gráficos de dispersão (*scatter plot*), considerando os países dispostos em ordem decrescente de arrecadação *per capita* e seus respectivos Índices de Gini e IDH Ajustado pela Desigualdade. Nos eixos verticais dos gráficos de dispersão, a

transformação logarítmica justifica-se pela obtenção de números menores (em escala) para fins comparativos.

4.2 SISTEMAS TRIBUTÁRIOS INTERNACIONAIS

Conforme abordado no Capítulo 3, a arrecadação tributária total dividida pelo PIB indica a Carga Tributária Bruta (CTB), ao passo que dividida pelo tamanho da população indica a arrecadação *per capita*. Ou dito de outra forma, a CTB representa o volume de recursos financeiros (em relação ao PIB) que a sociedade direciona ao Estado através da tributação, ao passo que a arrecadação *per capita* representa o montante desses recursos que o Estado dispõe para retornar a cada cidadão na forma de políticas públicas (tratando-se, portanto, de um retorno potencial aos membros da sociedade). Desse modo, o esquema didático apresentado na Figura 4 ilustra essas diferenças conceituais.

Figura 4 - Diferença entre CTB e arrecadação *per capita*



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2023b).

Como observado na Figura 4, a arrecadação *per capita* foi definida como a quantia de recursos que o Estado dispõe por cidadão para aplicar em políticas públicas, ou seja, trata-se de um retorno Potencial da carga tributária à sociedade. Por outro lado, o retorno Efetivo da carga tributária à sociedade é melhor

representado pelo gasto público. Assim, a arrecadação *per capita* dimensionará o valor da arrecadação tributária total em relação ao tamanho da população.

Em vista disso, a presente Seção analisa os efeitos da carga tributária sobre a desigualdade de renda (e adicionalmente suas consequências sobre o desenvolvimento socioeconômico), a partir da comparação entre a arrecadação *per capita* de diversos países e seus respectivos Índices de Gini e IDH Ajustado pela Desigualdade (Tabela 7), com a subsequente construção de gráficos de dispersão para verificar a correlação entre as variáveis.

Primeiramente, o Quadro 4 apresenta como essas medidas de distribuição e desenvolvimento são definidas pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (2024).

Quadro 6 - Definição do Índice de Gini, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade (IDHAD)

Índice de Gini	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	
	Sem Ajustes (IDH “puro”)	Ajustado pela Desigualdade (IDHAD)
<p>Medida do desvio da distribuição de renda entre indivíduos ou domicílios em um país de uma distribuição perfeitamente igual.</p> <p>Um valor de 0 representa igualdade absoluta, e um valor de 100 desigualdade absoluta. Ou seja, quanto maior o Índice de Gini, maior a desigualdade de renda.</p>	<p>Trata-se de um índice composto que mede a realização média em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: (1) uma vida longa e saudável (expectativa de vida), (2) conhecimento (nível educacional); (3) padrão de vida decente (renda/consumo).</p>	<p>Ajusta o IDH para a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano, “descontando” do valor médio de cada dimensão sua respectiva desigualdade na distribuição à população.</p> <p>A diferença entre IDH AD e IDH representa a perda de desenvolvimento humano causada pela desigualdade na distribuição do IDH dentro do país.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de ONU (2024).

Em segundo, a relação entre carga tributária e desigualdade de renda (e adicionalmente suas consequências sobre o desenvolvimento socioeconômico) foi verificada ao dispor diversos países em ordem decrescente de arrecadação *per capita* (CTpc), conforme a Tabela 6.

Tabela 6 - Ranking de arrecadação *per capita* para 40 países selecionados - 2021

País	População (milhares)	PIB (USD milhões)	PIB <i>per capita</i> (USD)	CTB (%)	Arrecadação total (USD milhões)	Arrecadação <i>per capita</i> (USD)	Ranking CTpc 2021
Luxemburgo	640	85.510	133.596	38,40	32.865	51.346	1°
Noruega	5.408	482.200	89.164	42,40	208.089	38.477	2°
Dinamarca	5.857	398.300	68.007	47,40	192.366	32.845	3°
Suécia	10.416	635.700	61.032	42,70	272.925	26.202	4°
Islândia	373	25.800	69.258	35,10	8.978	24.100	5°
Austria	8.956	480.400	53.641	43,30	207.907	23.214	6°
Finlândia	5.541	296.500	53.510	43,20	128.098	23.118	7°
Holanda	17.533	1.030.000	58.746	39,20	403.455	23.011	8°
Bélgica	11.586	600.900	51.863	42,50	252.689	21.809	9°
Irlanda	5.033	504.200	100.176	20,70	106.233	21.106	10°
Alemanha	83.196	4.260.000	51.204	39,30	1.682.006	20.217	11°
França	67.764	2.958.000	43.651	45,20	1.335.929	19.714	12°
Austrália	25.685	1.559.000	60.696	29,50	490.717	19.104	13°
Canadá	38.240	2.007.000	52.485	24,20	679.059	17.757	14°
Israel	9.371	488.500	52.127	32,50	159.120	16.979	15°
Nova Zelândia	5.111	249.900	48.892	34,60	84.050	16.443	16°
Reino Unido	67.026	3.131.000	46.713	34,40	1.073.948	16.022	17°
Itália	59.133	2.155.000	36.443	42,40	912.928	15.438	18°
Emirados Árabes	9.287	415.180	44.706	30,42	126.298	13.599	19°
Eslovênia	2.108	61.750	29.292	37,90	23.458	11.127	20°
Estônia	1.331	36.860	27.695	33,50	12.461	9.362	21°
República Tcheca	10.510	281.800	26.813	34,70	97.882	9.313	22°
Portugal	10.362	253.700	24.484	35,30	89.680	8.654	23°
Eslováquia	5.447	116.500	21.387	35,40	41.954	7.701	24°
Lituânia	2.801	66.450	23.725	32,10	21.312	7.609	25°
Hong Kong	7.413	344.900	46.526	14,60	54.943	7.411	26°
Letônia	1.884	39.850	21.146	30,50	12.125	6.434	27°
Croácia	3.879	69.600	17.943	35,50	24.569	6.333	28°
Uruguai	3.426	59.320	17.315	25,60	15.725	4.589	29°
Romênia	19.122	285.810	14.947	30,46	87.058	4.552	30°
Chile	19.493	317.100	16.267	22,20	70.363	3.609	31°
Costa Rica	5.154	64.280	12.472	25,00	16.125	3.128	32°
Argentina	45.809	487.900	10.651	29,00	141.542	3.089	33°
Brasil	213.318	1.609.000	7.543	33,50	537.920	2.521	34°
Turquia	84.147	819.000	9.733	22,80	186.758	2.219	35°
Montenegro	619	5.860,00	9.464	22,33	1.309	2.113	36°

México	126.705	1.313.000	10.363	17,30	220.159	1.737	37°
Peru	33.715	226.400	6.715	18,10	41.038	1.217	38°
Colômbia	51.517	318.500	6.182	19,20	61.288	1.189	39°
Equador	17.798	107.400	6.034	19,40	20.647	1.160	40°

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2021, PIB e População), OCDE (2021, Revenue Statistics) e ONU (2022).

A partir dos dados da Tabela 6, observa-se que o país com maior arrecadação *per capita* em 2021 foi Luxemburgo, com uma CTB de 38,40%, e um montante de 51.346 dólares anuais que o Estado dispõe para retornar a cada cidadão através de políticas públicas. Assim, comparando Luxemburgo com a Alemanha, países com CTB similares (38,40% e 39,30%, respectivamente), constata-se que Luxemburgo dispôs de mais recursos para retornar a cada cidadão (51.346 dólares anuais), ao passo que o Estado alemão dispôs de 20.217 dólares anuais para retornar a cada cidadão na forma de políticas públicas. Com isso, espera-se que em Luxemburgo a carga tributária possa retornar mais do que na Alemanha aos seus respectivos cidadãos através de políticas públicas.

Também é possível observar que a CTB do Brasil (33,50%) foi próxima à do Reino Unido (34,40%) e da Nova Zelândia (34,60%) em 2021. Porém, com esta CTB, o Brasil dispôs de apenas 2.521 dólares anuais para retornar a cada brasileiro na forma de políticas públicas, enquanto o Reino Unido (com CTB similar) dispôs de 16.022 dólares anuais para retornar a cada britânico (6,35 vezes mais do que o Brasil), e a Nova Zelândia dispôs de 16.443 dólares anuais para retornar a cada neozelandês (6,52 vezes mais que o Brasil). Desse modo, é de se esperar que, no Reino Unido e na Nova Zelândia, a carga tributária possa retornar mais do que no Brasil aos seus respectivos cidadãos através de políticas públicas. Por outro lado, para avaliar melhor o retorno da tributação à sociedade, pode ser interessante estabelecer um comparativo entre arrecadação *per capita* (retorno potencial) e gasto público *per capita* (retorno efetivo), o que, no entanto, não é objetivo do presente estudo.

Além disso, a partir da Tabela 7 é possível observar que os países com maior arrecadação *per capita* também possuem maior PIB *per capita*, junto a um menor Índice de Gini e um maior Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade (IDHAD).

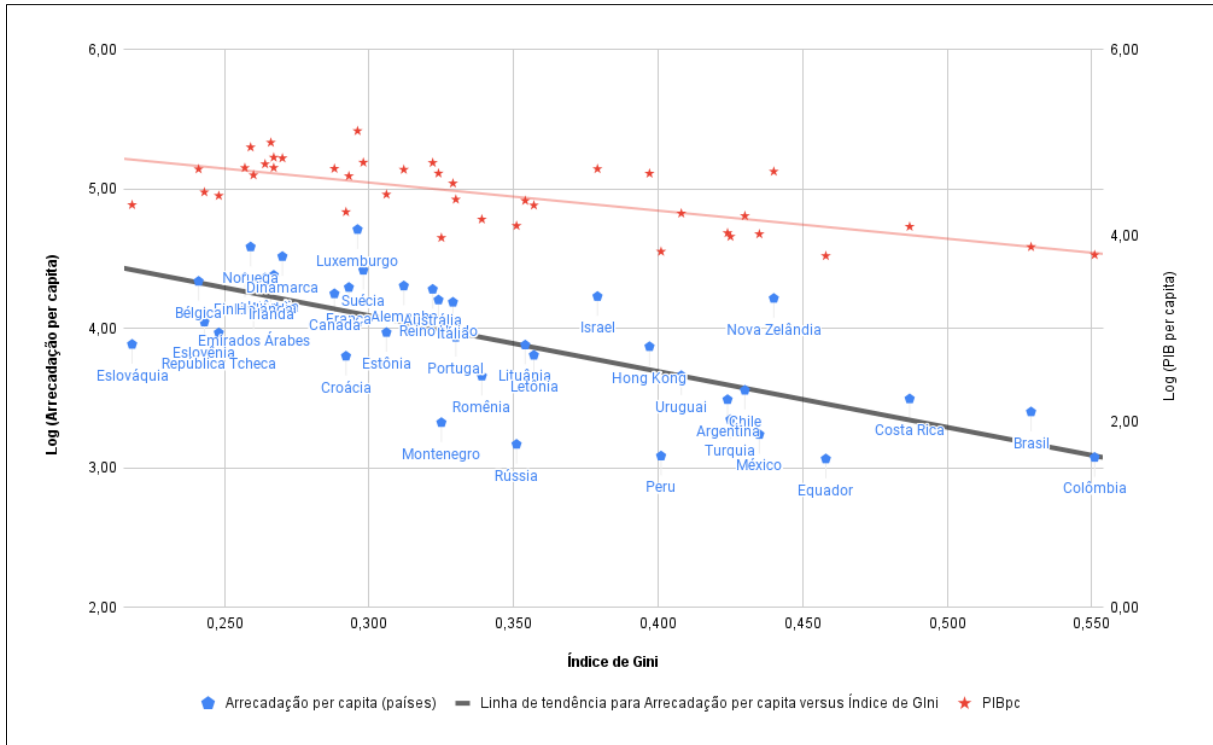
Tabela 7 - Arrecadação *per capita*, Índice de Gini e IDH Ajustado pela Desigualdade para países selecionados - 2021

País	PIB <i>per capita</i> (USD)	Log (PIB <i>per capita</i>)	CT <i>per capita</i> (USD)	Log (CT <i>per capita</i>)	Índice de Gini	IDHAD
Luxemburgo	133.596	5,13	51.346	4,71	0,296	0,850
Noruega	89.164	4,95	38.477	4,59	0,259	0,908
Dinamarca	68.007	4,83	32.845	4,52	0,270	0,898
Suécia	61.032	4,79	26.202	4,42	0,298	0,885
Islândia	69.258	4,84	24.100	4,38	0,267	0,915
Austria	53.641	4,73	23.214	4,37	0,267	0,851
Finlândia	53.510	4,73	23.118	4,36	0,257	0,890
Holanda	58.746	4,77	23.011	4,36	0,264	0,878
Bélgica	51.863	4,71	21.809	4,34	0,241	0,874
Irlanda	100.176	5,00	21.106	4,32	0,266	0,886
Alemanha	51.204	4,71	20.217	4,31	0,312	0,883
França	43.651	4,64	19.714	4,29	0,293	0,825
Austrália	60.696	4,78	19.104	4,28	0,322	0,876
Canadá	52.485	4,72	17.757	4,25	0,288	0,860
Israel	52.127	4,72	16.979	4,23	0,379	0,815
Nova Zelândia	48.892	4,69	16.443	4,22	0,440	0,865
Reino Unido	46.713	4,67	16.022	4,20	0,324	0,850
Itália	36.443	4,56	15.438	4,19	0,329	0,791
Emirados Árabes	44.706	4,65	13.599	4,13	0,260	0,859
Eslovênia	29.292	4,47	11.127	4,05	0,243	0,878
Estônia	27.695	4,44	9.362	3,97	0,306	0,829
República Tcheca	26.813	4,43	9.313	3,97	0,248	0,850
Portugal	24.484	4,39	8.654	3,94	0,330	0,773
Eslováquia	21.387	4,33	7.701	3,89	0,218	0,803
Lituânia	23.725	4,38	7.609	3,88	0,354	0,800
Hong Kong	46.526	4,67	7.411	3,87	0,397	0,828
Letônia	21.146	4,33	6.434	3,81	0,357	0,792
Croácia	17.943	4,25	6.333	3,80	0,292	0,797
Uruguai	17.315	4,24	4.589	3,66	0,408	0,710
Romênia	14.947	4,17	4.552	3,66	0,339	0,733
Chile	16.267	4,21	3.609	3,56	0,430	0,722
Costa Rica	12.472	4,10	3.128	3,50	0,487	0,664
Argentina	10.651	4,03	3.089	3,49	0,424	0,720
Brasil	7.543	3,88	2.521	3,40	0,529	0,576
Turquia	9.733	3,99	2.219	3,35	0,425	0,717
Montenegro	9.464	3,98	2.113	3,32	0,325	0,756
México	10.363	4,02	1.737	3,24	0,435	0,621
Peru	6.715	3,83	1.217	3,09	0,401	0,635
Colômbia	6.182	3,79	1.189	3,08	0,551	0,589
Equador	6.034	3,78	1.160	3,06	0,458	0,604

Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2021, PIB), OCDE (2021, Revenue Statistics) e ONU (2022, Índice de Gini e IDHAD).

A Tabela 7 sugere correlação negativa entre arrecadação *per capita* e Índice de Gini, como pode ser melhor observado a partir do Gráfico 8.

Gráfico 8 - Correlação entre Arrecadação *per capita* e Índice de Gini para países selecionados - 2021



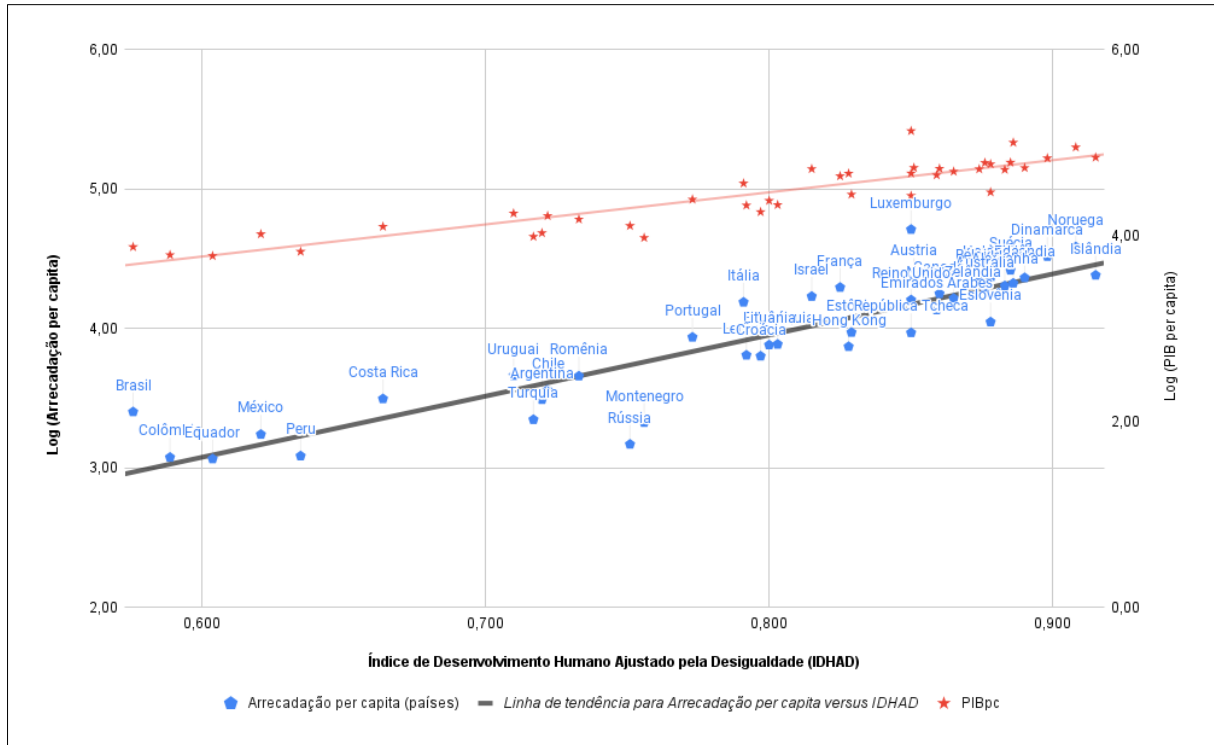
Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2021, PIB), OCDE (2021, Revenue Statistics) e ONU (2022, Gini).

O Gráfico 8 constata a correlação negativa entre arrecadação *per capita* e Índice de Gini. Ou seja, os países que dispõem de mais recursos por cidadão para aplicar em políticas públicas também obtêm melhores resultados quanto à redução da desigualdade de renda. Isso decorre do fato de que a estrutura tributária destes países, com maior peso às bases incidentes sobre renda e propriedade, em detrimento do consumo (em oposição ao Brasil), permite que o tributo exerça de forma mais relevante sua função distributiva, ao levar em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defendido pela TTE, e a partir disso garantir mais recursos por cidadão para que possam ser redistribuídos.

Por outro lado, com base na Tabela 7 também é possível observar que os países com maior arrecadação *per capita* (assim como maior PIB *per capita*) possuem

IDHAD mais elevado, sendo constatada a correlação positiva entre arrecadação *per capita* e IDHAD no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Arrecadação *per capita* versus Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade para países selecionados - 2021



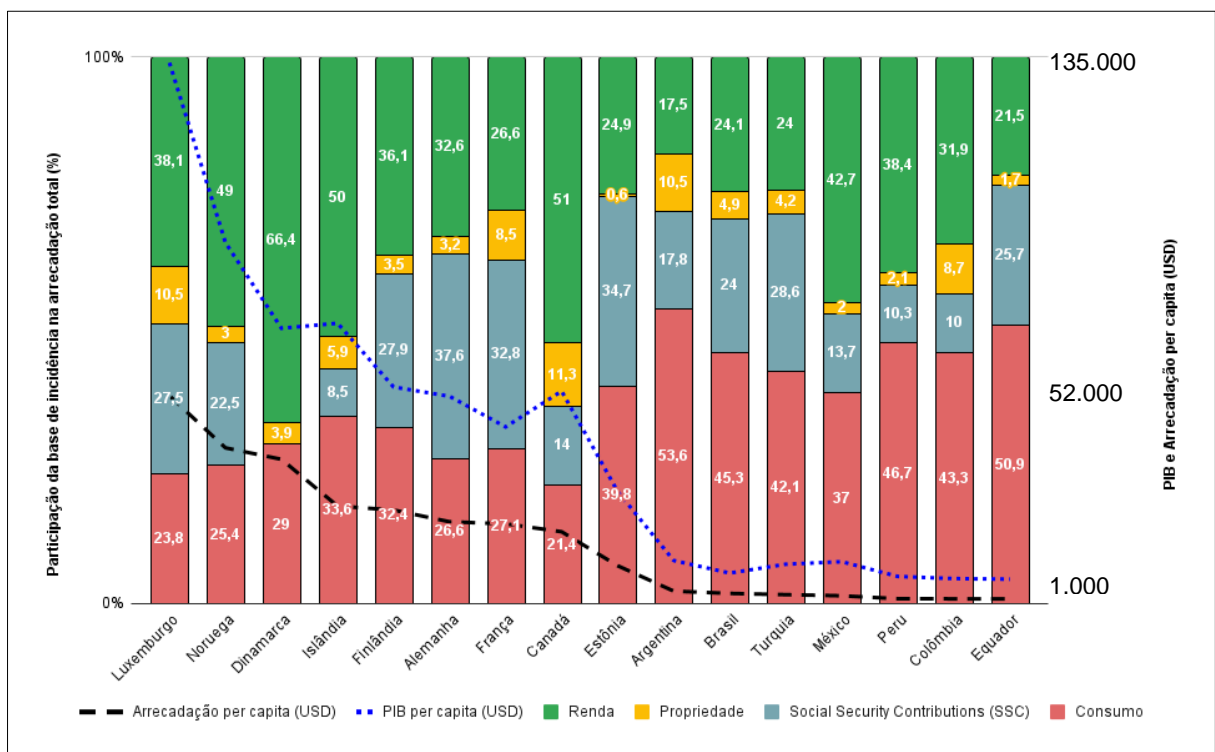
Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2021, PIB), OCDE (2021, Revenue Statistics) e ONU (2022, IDHAD).

Antes de prosseguir, é importante retomar um ensinamento da Econometria: de que “correlação não necessariamente significa causalidade”. Isso é relevante para destacar que o desenvolvimento socioeconômico é consequência da estrutura de tributação, e não sua causa. Desse modo, a partir da Tabela 7 e do Gráfico 9, ao constatar que os países com maior arrecadação *per capita* (assim como maior PIB *per capita*) também possuem maior IDHAD, sugere-se que a estrutura tributária destes países, ao tributar proporcionalmente mais a renda e a propriedade, em detrimento do consumo (diferentemente do Brasil), favorece o desenvolvimento socioeconômico, o que se reflete em maiores valores de IDHAD.

Diante disso, para possibilitar o entendimento de como a estrutura tributária desses países pode impactar na desigualdade de renda e gerar efeitos no desenvolvimento socioeconômico, o Gráfico 10 apresenta a composição da carga

tributária (participação das bases de incidência na arrecadação total) para alguns países analisados nas Tabelas 6 e 7. Observa-se que a arrecadação *per capita* reage positivamente mais a sistemas tributários que priorizam a tributação da renda e da propriedade, em detrimento do consumo. Assim, à medida que é priorizada a tributação indireta (regressiva) em detrimento da direta (e à medida que diminui o PIB *per capita* dos países), mais obstruída é a capacidade arrecadatória dos Estados, pois menos se consegue arrecadar de cada cidadão para aplicar em políticas públicas. Por outro lado, destaca-se que também é importante considerar o PIB *per capita* para esta análise, pois também pode explicar movimentos da arrecadação *per capita* (ou seja, maiores níveis de PIB *per capita* também podem explicar uma maior capacidade arrecadatória dos Estados). Portanto, se o Estado tentar arrecadar mais através de um aumento na tributação do consumo, além de ineficaz para aumentar a arrecadação *per capita*, essa medida recairia mais sobre os trabalhadores de menor poder aquisitivo e elevaria a desigualdade de renda.

Gráfico 10 - Composição da carga tributária - Participação das bases de incidência na arrecadação total (%) para países selecionados - 2021



Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2021) e OCDE (2021, Revenue Statistics).

Dentre os países dispostos no Gráfico 10, constata-se que aqueles que mais tributam renda são a Dinamarca (66,4%), seguida pelo Canadá (51%) e pela Islândia (50%), ao passo que aqueles que mais tributam propriedade são o Canadá (11,3%), seguido por Luxemburgo (10,5%) e pela França (8,5%). Por outro lado, observa-se que a maior tributação do consumo foi na Argentina (53,6%), seguida pelo Equador (50,9%), pelo Peru (46,7%) e pelo Brasil (45,3%).

Cabe observar que a arrecadação *per capita* da Argentina (3.089 dólares por cidadão) foi maior que a do Brasil (2.521 dólares por cidadão) devido à maior tributação sobre propriedade na Argentina (10,5%) em relação ao Brasil (4,9%), e ao maior PIB *per capita* da Argentina (USD 10650,8) em relação ao Brasil (USD 7542,7), o que fez com que a maior tributação sobre a renda no Brasil (24,1%) em relação à Argentina (17,5%) não tenha sido suficiente para uma melhor colocação quanto à arrecadação *per capita*.

Tendo isso em vista, sugere-se que nos países com maior arrecadação *per capita* (que também possuem maior PIB *per capita*), ao priorizarem a tributação da renda e da propriedade em detrimento do consumo, tornam possível que o tributo desempenhe sua função distributiva de modo mais relevante, o que possibilita a implementação de políticas públicas (re)distributivas mais abrangentes que reduzem as desigualdades, como maiores benefícios sociais, financiamentos estudantis e desonerações para a população de menor renda, além de outras políticas (re)distributivas. Essas políticas podem garantir, por exemplo, acesso a mais bens e serviços para a população de menor renda, e uma melhor e mais abrangente prestação de serviços públicos, o que cria um ambiente mais favorável ao desenvolvimento socioeconômico, como foi observado no Gráfico 9 ao constatar correlação positiva entre arrecadação *per capita* e IDHAD.

Por outro lado, também é importante destacar que os países com maior arrecadação *per capita*, de acordo com a Tabela 6, são aqueles que após a Segunda Guerra Mundial foram mais bem-sucedidos em combater a desigualdade de renda através da progressividade tributária e da redistribuição de renda, à luz dos princípios da Teoria da Tributação Equitativa (TTE). Contudo, a arrecadação *per capita* do Brasil foi baixa quando comparada a esses países, devido a uma série de fatores, tais como:

- (i) o fato de não ter implementado a progressividade tributária em todos os tributos quando da instituição do Estado Social, através da CF/1988, o que também ocorreu muito tardiamente em relação aos países considerados desenvolvidos;
- (ii) medidas adotadas ao longo dos anos 1990, com inspiração na TTO e que promoveram a desoneração dos segmentos mais ricos, a exemplo da Lei n.º 9.249/1995, que isentou de IRPF as rendas advindas de lucros e dividendos. Assim, tendo em vista que esses rendimentos respondem pela maior parte das altas rendas, como analisado por Gobetti e Orair (2016), desonerá-los amplia a regressividade do STB e contribui para manter a arrecadação *per capita* do Brasil em um patamar baixo relativamente aos países considerados desenvolvidos;
- (iii) inúmeros outros fatores, tais como fatores estruturais relativos à própria configuração do STB e à correlação de forças políticas da sociedade, que normalmente obstruem (a partir de grupos de pressão) debates mais amplos em relação à reforma tributária sobre a renda e a propriedade, persistindo a predominância dos tributos indiretos (regressivos) sobre os diretos, o que também é obstáculo a um aumento mais sustentável da arrecadação total (e consequentemente da arrecadação *per capita*) no Brasil.

Também é importante destacar que normalmente são difundidos mitos sobre esse tema, como ocorre quando se busca relacionar o valor da Carga Tributária Bruta (CTB) ao bem-estar ou à qualidade da aplicação dos recursos públicos, por exemplo. Nesse sentido, pode haver a difusão de mitos em virtude de a CTB não ser uma boa medida de bem-estar, sendo relevante para outros tipos de análise que não esta. Por exemplo, com base na Tabela 6 verificou-se que a CTB do Brasil (33,50%) foi semelhante à da Islândia (35,10%) em 2021, mas a partir disso não é possível concluir, em virtude dos diferentes índices de distribuição e desenvolvimento, que os recursos públicos sejam “mal aplicados” no Brasil, ou que a CTB brasileira deva ser reduzida para aumentar o “bem-estar” (pois de fato, isso aumentaria apenas o bem-estar dos cidadãos mais ricos e das grandes empresas). Assim, o fato de a CTB do Brasil ser semelhante à da Islândia, apesar dos diferentes índices de distribuição e desenvolvimento, indica outras coisas, como por exemplo:

- (i) o fato de que no Brasil tributa-se mais o consumo (45,3%) em relação à Islândia (33,6%), ao passo que a tributação da renda é muito menor no Brasil (24,1%) em relação à Islândia (50%), assim como a tributação sobre propriedade é ligeiramente

maior na Islândia (5,9%) em relação ao Brasil (4,9%), como foi possível observar no Gráfico 10;

(ii) o fato de que a arrecadação *per capita* da Islândia (24.100 dólares por cidadão) é muito maior do que no Brasil (2.521 dólares por cidadão), o que indica que apesar de CTB semelhante, o Brasil consegue arrecadar menos de cada cidadão para aplicar em políticas públicas, pois possui capacidade arrecadatória mais restrita em virtude da priorização da tributação sobre o consumo e da “neutralidade” do sistema tributário, por meio da qual a redistribuição se sustenta apenas no gasto público;

(iii) o fato de que, na Islândia, a estrutura do sistema tributário permite que o tributo desempenhe sua função distributiva de modo mais relevante, por meio da qual é possível expandir o escopo das políticas públicas (re)distributivas de modo a ampliar, por exemplo, o alcance e a qualidade da prestação de serviços públicos, e assim melhorar a qualidade de vida da população. Isso ajuda a entender a menor desigualdade de renda e o ambiente mais favorável ao desenvolvimento socioeconômico da Islândia (em relação ao Brasil).

Assim, meras comparações de CTB e IDH, quando desprovidas de boa-fé, podem resultar nas sugestões de que “reduzir a CTB aumentaria o bem-estar” ou que devido a uma suposta “má aplicação” de recursos públicos seria necessário “reduzir o gasto público social para aumentar a eficiência de sua aplicação”, o que são resultados fortemente viesados (e normalmente o viesamento é deliberado) embora esses resultados também possam ter certa receptividade do público, pois é fácil convencer pessoas de que com menos impostos “sobraria mais dinheiro no bolso” e isso “aumentaria o bem-estar”. Porém, o que esse viesamento esconde é que “reduzir a CTB para aumentar o bem-estar” na verdade é uma narrativa que serve apenas à diminuição de imposto para ricos, o que na prática seria compensado aumentando a tributação sobre os mais pobres através dos bens e serviços que consomem em seu dia a dia (o ônus tributário seria transferido do topo para a base).

Por outro lado, ao invés de análises viesadas que comparam CTB e IDH para justificar a redução da CTB em nome do “bem-estar”, ou para sugerir que há “má aplicação” de recursos públicos no Brasil, o presente estudo sugere que seja utilizada não a CTB, mas a arrecadação *per capita* para fins comparativos, pois a partir dela é possível constatar que os países com maior IDH e menor Índice de Gini (em relação ao Brasil) não são aqueles com menor CTB, mas sim aqueles com maior arrecadação *per capita* (ou seja, que conseguem arrecadar mais de cada

cidadão para aplicar em políticas públicas), o que é viabilizado pela estrutura tributária desses países, que prioriza a tributação da renda e da propriedade em detrimento do consumo (em oposição ao que ocorre no Brasil), possibilitando assim que o tributo desempenhe de modo mais relevante sua função distributiva. Por outro lado, no Brasil a tributação é “neutra” (com base nos velhos postulados da TTO) no sentido de não conter finalidades sociais e redistributivas, as quais são sustentadas apenas na via do gasto público, o qual, sem uma tributação progressiva e redistributiva, dificilmente será suficiente para a obtenção de melhores resultados no combate à desigualdade de renda e na melhoria efetiva da qualidade de vida da população. Assim, o presente estudo sugere que na verdade o que ocorre no Brasil é a insuficiente aplicação de recursos públicos, e não a “má aplicação” desses recursos, pois:

(i) a tributação não contém finalidades redistributivas, as quais se sustentam apenas no gasto público. Mas é por meio da tributação que são geradas receitas que serão realocadas à sociedade através do gasto público. Então, como a tributação é altamente regressiva e não orientada à redistribuição, o total arrecadado pelo Estado acaba não sendo suficiente para financiar um nível de gasto público que atenda às reais necessidades da população, nem que reverta desigualdades sociais e econômicas;

(ii) assim, fazendo com que apenas o gasto público social não seja suficiente nem para um melhor resultado no enfrentamento à desigualdade de renda, nem para favorecer o desenvolvimento socioeconômico através das políticas públicas (re)distributivas. Isso estabelece um paradoxo em que as políticas públicas de combate às desigualdades são financiadas por uma tributação que amplia desigualdades.

Tendo isso em vista, o presente estudo sugere que não é necessário reduzir a CTB para aumentar o “bem-estar”, assim como também aponta que ao invés da afirmação viesada de que os recursos públicos são “mal aplicados” no Brasil, o que ocorre na realidade é uma insuficiente aplicação de recursos públicos (esgotamento do gasto público social como única via redistributiva) decorrente da “neutralidade” do sistema tributário. Por outro lado, sugere-se que por meio da alteração da composição da carga tributária, dando maior peso à tributação da renda e da propriedade em detrimento do consumo, e reorientando a tributação em prol da progressividade e da redistribuição, seria possível corrigir a insuficiência do gasto

público social e assim ampliar o escopo das políticas públicas (re)distributivas que reduzem a desigualdade de renda e favorecem o desenvolvimento socioeconômico, sem a necessidade de reduzir ou aumentar a CTB.

Diante disso, na Seção 4.3 apresentam-se propostas para o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil, de modo que possibilite o aumento da arrecadação *per capita* sem onerar os mais pobres, e também para que o tributo possa desempenhar sua função distributiva de modo mais relevante.

4.3 PROPOSTAS PARA O SISTEMA TRIBUTARIO BRASILEIRO (STB)

Primeiramente, é importante destacar os efeitos estimados pelo IJF (2022) quanto à tributação sobre altas rendas e grandes fortunas no Brasil, como apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 - Efeitos estimados pelo IJF (2022) para a tributação dos contribuintes mais ricos no Brasil

Medida	Efeito estimado
1. Correção de distorções na estrutura do IRPF por meio de medidas como revogação da isenção para lucros e dividendos e da dedutibilidade dos JCP, entre outras medidas.	Arrecadação estimada: R\$ 180 bilhões. Possibilitaria: desoneração de cerca de R\$ 16 bilhões para os mais pobres.
2. Instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).	Alcance estimado: 60 mil contribuintes. Arrecadação estimada: R\$ 40 bilhões.
3. Instituição da Contribuição Social sobre Altas Rendias (CSAR) com uma alíquota de 10% sobre rendas acima de R\$ 720 mil ao ano.	Alcance estimado: 62 mil contribuintes. Arrecadação estimada: R\$ 35 bilhões para a seguridade social.

Fonte: Elaboração própria a partir de IJF (2022, p. 22-23).

Diante dessas estimativas, as propostas do presente estudo convergem com as propostas do IJF (2022), ao sugerir que um aumento mais sustentável da arrecadação tributária no Brasil (de modo que o aumento da arrecadação não recaia sobre os mais pobres) deve se dar considerando a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defendido pela TTE, o que precisa começar pelo

cumprimento do Art. n.º 145 da CF/1988 (Brasil, 2024a), segundo o qual “*Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...].*”

Além disso, caso seja indesejável que a CTB varie significativamente junto ao aumento da arrecadação tributária, esta deve vir acompanhada de um aumento no PIB (crescimento econômico), de modo que aumente o PIB *per capita* e não varie a CTB. Portanto, considerando a centralidade do Imposto de Renda para promover a justiça fiscal conforme a TTE, são sugeridas as seguintes mudanças no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF):

(i) Revogação da Lei n.º 9.249/1995, que desonerou os lucros e dividendos, a despeito de esses rendimentos responderem pela maior parte das altas rendas. Cabe observar que atualmente Brasil e Estônia são os únicos países do mundo que não tributam lucros e dividendos;

(ii) Ampliação da progressividade do IRPF, com o cumprimento efetivo do Artigo n.º 145 da CF/1988. Nesse sentido, sugere-se ampliação da alíquota marginal máxima para maiores rendimentos e aumento do número de faixas de renda, para que o aumento da arrecadação *per capita* venha acompanhado de maior justiça tributária. Cabe observar que as medidas fiscais anunciadas pelo terceiro governo Lula vão nesse sentido, com grande potencial para ampliar a progressividade do IRPF e trazer mais justiça fiscal. Porém, também é importante destacar que o poderoso *lobby* dos super-ricos dificulta o avanço dessas propostas, e normalmente desidrata os projetos que buscam garantir justiça fiscal;

(iii) Cumprimento do Artigo n.º 153 da CF/1988, segundo o qual “*Compete à União instituir impostos sobre: [...] VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar; [...].*” Assim, junto a um IRPF mais progressivo, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) poderia dar maior sustentação à equidade vertical no STB. Contudo, a proposta de implementação do IGF foi amplamente rejeitada pelo Congresso Nacional em 2024, reiterando a cooptação do processo político pelos *lobbies* dos super-ricos.

Essas medidas poderiam contribuir para alterar de modo mais relevante a composição da carga tributária no Brasil, de modo a dar maior peso para a tributação direta (renda e propriedade) em detrimento da indireta (sobretudo o consumo), pois assim seria considerada a capacidade de pagamento dos contribuintes conforme defende a TTE. Além do mais, a reoneração dos lucros e

dividendos atenuaria a desigualdade de gênero impulsionada pelo STB, ao passo que a diminuição do peso da tributação indireta atenuaria a desigualdade racial presente na estrutura do STB, tendo em vista o fato de a regressividade tributária penalizar mais intensamente a população negra, e o fato de a desoneração dos lucros e dividendos fazer com que as mulheres paguem mais IRPF do que os homens. Por outro lado, já houve tentativas de implementar medidas assim no Brasil, tendo fracassado, sobretudo em função da cooptação do processo político pelos segmentos mais ricos, a partir de seus grupos de pressão (como o poderoso *lobby* dos super-ricos). Sendo assim, a Figura 5 apresenta uma análise de ambiente para a tributação dos super-ricos no Brasil, a partir de uma matriz SWOT.

Figura 5 - Análise de ambiente para a tributação dos super-ricos no Brasil (SWOT)

Forças:	Fraquezas:
Geração de maiores receitas ao governo sem onerar os trabalhadores de menor renda	<ul style="list-style-type: none"> - Cooptação do processo político pelos super-ricos; - Estratégias por meio das quais os super-ricos evitam a tributação, geralmente com sucesso (evasão fiscal). Ou seja, ricos fugindo do fisco.
Oportunidades:	Ameaças:
Reduzir consideravelmente desigualdades sociais no Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> - Cooptação do processo político pelos super-ricos; - Mecanismos de resistência dos grupos de pressão, como o poderoso <i>lobby</i> dos super-ricos.

Fonte: Elaboração própria com base em Fuentes-Nieva e Galasso (2014).

A análise de ambiente apresentada na Figura 5, a partir de uma matriz SWOT, ajuda a entender alguns dilemas enfrentados ao tentar promover justiça fiscal no Brasil. Por um lado, tributar os super-ricos possui grande potencial para gerar receitas fiscais de forma sustentável ao governo (ou seja, sem precisar penalizar os mais pobres via tributação do consumo), por meio das quais seria possível corrigir desigualdades sociais com a redistribuição. Entretanto, também é verdade devido à complexidade do STB a diversas brechas legais, os super-ricos poderiam simplesmente evitar a maior tributação com formas mais sofisticadas de fugir do fisco (evasão fiscal), o que é um grande desafio diante de propostas desta natureza, e justifica a necessidade de que tais propostas venham acompanhadas de mecanismos mais eficazes e modernos de fiscalização. Por fim, a resistência dos

grupos de pressão, especificamente o *lobby* dos super-ricos, parece uma ameaça mais concreta em relação a essas medidas, pois além da cooptação do processo político por esses grupos, eles também podem direcionar uma grande quantia de recursos para campanhas de desinformação, com o intuito de pressionar as autoridades a manter a estrutura do sistema tributário a seu favor.

Mas, as fraquezas e as ameaças não parecem maiores do que as oportunidades, e, portanto, para conter as fraquezas (evasão fiscal) e resistir às ameaças (grupos de pressão), sugere-se que as medidas para promoção de justiça fiscal venham acompanhadas do investimento em inovações tecnológicas que facilitem a arrecadação e a fiscalização (e que combatam com maior eficácia a evasão fiscal), assim como também deve haver um amplo esforço de conscientização pública sobre a importância de se ter um sistema tributário mais justo, para que no futuro seja possível sobrepor os interesses da população aos interesses do *lobby* dos super-ricos na elaboração das políticas públicas. Outra alternativa às ameaças reside na adesão a tratados e acordos internacionais, pois a pressão internacional (conforme articulada) possui potencial para criar constrangimento a grupos que obstruem a justiça fiscal no Brasil.

Também é necessário que a tributação seja reorientada à redistribuição social, em vista do esgotamento do gasto público redistributivo para enfrentar desigualdades no Brasil. Isso possibilitaria que o tributo desempenhasse sua função redistributiva de forma mais relevante, por meio da qual cobra-se mais impostos dos contribuintes com maior capacidade de pagamento para então promover a (re)distribuição desses recursos para os mais pobres, fazendo com que seja transferida renda do topo para a base da pirâmide social através da transferência de ônus tributário da base para o topo. Portanto, possibilitaria aumentar a arrecadação *per capita* e ao mesmo tempo desempenhar a função distributiva do tributo e reduzir a desigualdade de renda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a década de 1970, quando o modelo de Estado Neoliberal passou a ser difundido ao redor do mundo, observa-se uma expansão contínua da desigualdade e da concentração de renda que se estende até os dias atuais, bem como de outros tipos de desigualdade, pois trata-se de um fenômeno multidimensional. Nesse sentido, os dados da Oxfam (2024) chamam atenção, pois estimou-se a concentração de quase metade de todos os ativos financeiros globais nas mãos do 1% mais rico, assim como mais da metade da riqueza nacional concentrada nas mãos de 1% da população brasileira.

Diante desse cenário, controlar a expansão da desigualdade e da concentração de renda emerge como uma questão fundamental de sustentabilidade, pois são problemas que geram impactos de ordem ecológica, socioeconômica e política, conforme discutido por Galbraith (2022). Para tanto, um dos meios capazes de controlar a desigualdade de renda é a tributação, por meio da qual é possível (re)distribuir renda do topo para a base da pirâmide social através de uma maior tributação sobre os segmentos mais ricos, conforme defendido pela Teoria da Tributação Equitativa (TTE), segundo a qual é preciso levar em conta a capacidade de pagamento dos contribuintes para distribuir a carga tributária de forma mais justa entre os cidadãos, assim como para possibilitar a implementação de políticas públicas (re)distributivas que reduzem a desigualdade de renda.

A partir do diagnóstico do Sistema Tributário Brasileiro (STB), constatou-se que à medida que os contribuintes ficam mais ricos, menos impostos pagam, pois a maior parte da carga tributária incide sobre os trabalhadores mais pobres através de uma elevada tributação sobre o consumo, ao passo que os contribuintes mais ricos respondem pela menor parte da arrecadação, beneficiados por uma baixa tributação sobre renda e propriedade. Além disso, alterações na legislação tributária brasileira ao longo dos anos 1990 contribuíram para romper com a progressividade do IRPF e ampliar a injustiça fiscal no Brasil, a exemplo da Lei n.º 9.249/1995, que desonerou lucros e dividendos, a despeito do fato de esses rendimentos responderem pela maior parcela das altas rendas, conforme analisado por Gobetti e Orair (2016). Também foi possível constatar que o STB amplia outras desigualdades, como racial e de gênero, a exemplo do fato de as mulheres pagarem mais IRPF do que os homens, e do fato de a tributação indireta recair majoritariamente sobre a população

negra, a qual, portanto, é a mais penalizada pela regressividade tributária no Brasil. Assim, a atual conformação do STB se aproxima dos velhos postulados da Teoria da Tributação Ótima (TTO) e carrega uma série de distorções.

Na sequência, a elaboração de propostas que reduzem a desigualdade de renda impulsionada pelo STB foi feita considerando a experiência internacional. Primeiro, para relacionar a estrutura dos sistemas tributários internacionais com os diferentes índices de desigualdade de renda e desenvolvimento socioeconômico dos países, definiu-se a arrecadação *per capita* como o montante que o Estado dispõe por cidadão para aplicar em políticas públicas, e em seguida constatou-se que a arrecadação *per capita* é negativamente correlacionada ao Índice de Gini, e positivamente correlacionada ao Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade (IDHAD). Além disso, constatou-se que à medida que os sistemas tributários ficam mais regressivos (e que o PIB *per capita* cai), mais obstruída é a capacidade arrecadatória dos Estados, pois a priorização da tributação indireta faz com que o Estado consiga arrecadar menos de cada cidadão para aplicar em políticas públicas. Também foi possível observar que no âmbito da tributação indireta, aquela incidente sobre consumo é a que mais obstrui o aumento sustentável da arrecadação tributária quando priorizada. Assim, foi possível observar que os maiores valores de arrecadação *per capita* (e também de PIB *per capita*), assim como menores índices de desigualdade de renda, estão nos países que priorizam a tributação da renda e da propriedade, em detrimento do consumo (diferentemente do que ocorre no Brasil). Isso sugere que ao priorizar a tributação da renda e da propriedade, em detrimento do consumo, os sistemas tributários dos países com maior arrecadação *per capita* possibilitam que o tributo exerça sua função distributiva, por meio da qual é possível ampliar o escopo das políticas públicas (re)distributivas de forma a reduzir a desigualdade de renda e favorecer o desenvolvimento socioeconômico.

Diante disso, são sugeridas mudanças no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), a partir da reoneração dos lucros e dividendos (com a revogação da Lei n.º 9.249/1995), da ampliação da progressividade do IRPF (com o cumprimento do Art. n.º 145 da CF/1988) e da instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), bem como o fortalecimento de mecanismos para conter fraquezas (evasão fiscal) e resistir às ameaças (grupos de pressão) inerentes à proposta de tributar os super-ricos no Brasil.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. Economia Política da Tributação no Brasil: Breve Histórico. **Carta Maior**, 09 fev. 2018. Disponível em: bit.ly/3Zswpmt . Acesso em: 07 de nov. de 2024.

ATKINSON, A. B. **Desigualdade: o que pode ser feito?**. São Paulo: LeYa, 2015.

AZEVEDO, L. F.; CASTELLI, J. R.. A distribuição da renda na ciência econômica: algumas apreciações teóricas. **A Economia em Revista** , v. 29, p. 45-58, 2022. Disponível em: tinyurl.com/3xzzz9d8 . Acesso em: 21 de dez. de 2024.

BANCO MUNDIAL. **População**. Disponível em: bit.ly/4gpZxBP . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

BARBOSA, A. L.; SIQUEIRA, R. B. Imposto Ótimo sobre o Consumo: Resenha da Teoria e uma aplicação ao caso brasileiro. **Texto para discussão (IPEA)** n.º 811. Rio de Janeiro: Editorial Ipea, 2001. Disponível em: bit.ly/3Vsiw6N . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2024a. Disponível em: tinyurl.com/h236ck3e . Acesso em: 9 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 14.848, de 1º de maio de 2024**. Altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007; e revoga a Medida Provisória nº 1.206, de 6 de fevereiro de 2024. Brasília, DF: 2024b. Disponível em: tinyurl.com/y269b9j5 . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: 2023a. Disponível em: tinyurl.com/3machzrx . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2022**. Brasília: Receita Federal, 2023b. Disponível em: tinyurl.com/yr93am2u . Acesso em: 01 de dez. de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Grandes Números do IRPF 2021: ano-calendário 2020** (Tabelas). Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2022a. Disponível em: bit.ly/4gsWSaF . Acesso em: 05 de out. de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **História do imposto de renda**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024c. Disponível em: bit.ly/41nggkY . Acesso em: 15 de nov. de 2024.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Distribuição de renda, demanda efetiva e acumulação. **Revista de Economia Política**, v. 11, n.3, p. 29-48, 1991. Disponível em: tinyurl.com/4z7wf92t . Acesso em: 21 de dez. de 2024.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Mr. Keynes e os Pós-Keynesianos**. Cheltenham: Edward Elgar Press, 1992. Disponível em: tinyurl.com/kczdy8b5 . Acesso em: 21 de dez. de 2024.

CAVALCANTE, P. A questão da desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. **Texto para discussão (IPEA)**, v. 2593, 2020. Disponível em: tinyurl.com/275vdbyp . Acesso em: 03 de out. de 2024.

CHIEZA, Rosa Angela; FRANCHESCINI, Rejane; SANTOS, Dão. Alternativas à redução da regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 237-262, jun. 2020. Disponível em: tinyurl.com/nnx79sbr . Acesso em: 07 de out. de 2024.

CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina; SANTOS, Dão Real. Tributação e Desigualdade ampliada em tempos de pandemia: uma alternativa. p. 414-433. In: **Desigualdades: visões do Brasil e do mundo**. MATTOS, Fernando Augusto Mansor; NETO, João Hallak; SILVEIRA, Fernando Gaiger (orgs). Editora Hucitec. São Paulo, 2022.

COUTINHO, J. H. de F. M.; FEITOSA, R. J.; ALVES, R. S. O IBS e a perspectiva de guerra fiscal entre os municípios. **Revista de Direito Tributário da APET**, [S. l.], n. 50, p. 367-391, 2024. Disponível em: tinyurl.com/59uyz3ys . Acesso em: 25 dez. 2024.

DAVI, Jordeana et al. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In: **Seguridade social e saúde: tendências e desafios**. DAVI, J.; MARTINIANO, C.; PATRIOTA, L. M. (orgs). EDUEPB. Campina Grande, 2011. Disponível em: tinyurl.com/4jxrr2y4 . Acesso em: 08 de out. de 2024.

FAGNANI, Eduardo. O Estado de Bem-Estar Social para o século XXI. p. 272-288. In: **Economia pós pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (orgs). Editora Autonomia Literária. São Paulo, 2020. Disponível em: tinyurl.com/nd5muuek . Acesso em: 11 de nov. de 2024.

FANDIÑO, Pedro. O triunfo do autômato: a individualização da desigualdade salarial na história do pensamento econômico. **Nova Economia**, Rio de Janeiro, v.34, n.1, 2024. Disponível em: tinyurl.com/bxravdrz . Acesso em: 05 de dez. de 2024.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso. **Sistema tributário e desigualdade: uma análise do impacto distributivo de renda no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: tinyurl.com/mvybnbfw . Acesso em: 24 de nov. de 2024.

FERNANDES, Rodrigo C.; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil. **Texto para discussão (IPEA)**, v. 2449, p. 1-50, 2019. Disponível em: tinyurl.com/4m6wx6ac . Acesso em: 07 de out. de 2024.

FUENTES-NIEVA, R.; GALASSO, N. Working for the few: political capture and economic inequality. **Oxfam Briefing Paper**, UK, 2014. Disponível em: bit.ly/3Vt1c1s . Acesso em: 12 de nov. de 2024.

FREITAS, Antônio Albano. **O impacto da herança na distribuição de rendimentos: uma análise do Brasil e do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: tinyurl.com/yf8nv6fp . Acesso em: 19 de dez. de 2024.

GALBRAITH, James K. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: **Desigualdades: visões do Brasil e do mundo**. MATTOS, Fernando Augusto Mansor, NETO, João Hallak e SILVEIRA, Fernando Gaiger (orgs). Editora Hucitec. São Paulo, 2022, v. 1, p. 27-34.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. **Texto para discussão (IPEA)**, n. 2190. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: tinyurl.com/ukh2ct9h . Acesso em: 23 de nov. de 2024.

GOBETTI, Sérgio Wulf. Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda. In: **Progressividade tributária e crescimento econômico**. PIRES, Manoel et al. (orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2022. p. 17-50. Disponível em: tinyurl.com/2dvke393 . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

GRÜN, Roberto. Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, p. 85-107, 2007. Disponível em: tinyurl.com/muacz2js . Acesso em: 03 de nov. de 2024.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL (IJF). **Sistema fiscal para um país justo e inclusivo**. Instituto Justiça Fiscal, 2022. Disponível em: tinyurl.com/4yjrm5m6 . Acesso em: 08 de dez. de 2024.

LAFFER, Arthur. The Laffer Curve: Past, Present, and Future. **Backgrounder**, n.º **1765**: pp. 1-16. Disponível em: bit.ly/3Vw6w49 . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação Equitativa. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 288-306, 2001. Disponível em: tinyurl.com/2euc2pwx . Acesso em: 8 de out. de 2024.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação Ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004. Disponível em: tinyurl.com/2s3ckn6t . Acesso em: 8 de out. de 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Tributação por base de incidência, Carga Tributária Bruta (CTB) e arrecadação total em dólares**. Disponível em: tinyurl.com/y85nj4c6 . Acesso em: 16 de nov. de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório de desenvolvimento humano para 2021/2022**. Nova York: ONU, 2022. Disponível em: tinyurl.com/4744evfp . Acesso em: 16 de nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório de desenvolvimento humano para 2023/2024**. Nova York: ONU, 2024. Disponível em: tinyurl.com/ymakymrs . Acesso em: 16 de nov. 2024.

OXFAM INTERNACIONAL. Desigualdade S.A.: Como o poder das grandes empresas divide o nosso mundo e a necessidade de uma nova era de ação pública. **Informe da Oxfam**, Reino Unido, 2024. Disponível em: tinyurl.com/yxf5a8m4 . Acesso em: 5 de out. de 2024.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Tradução de Dorothée de Bruchard e Maria de Fátima Oliva do Couto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020. Disponível em: tinyurl.com/4vapw76c . Acesso em: 02 de nov. de 2024.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015. Disponível em: tinyurl.com/mpe4zw67 . Acesso em: 02 de nov. de 2024.

PIRES, Manoel. Análise econômica do Imposto sobre Grandes Fortunas. In: PIRES, Manoel (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de

Janeiro: FGV IBRE, 2022. p. 199-215. PDF. Disponível em: tinyurl.com/ms7dd4vp . Acesso em: 21 de dez. de 2024.

PRONI, M. W. O combate à desigualdade na América Latina: a contribuição da CEPAL. In: **Desigualdades: visões do Brasil e do mundo**. MATTOS, Fernando Augusto Mansor, NETO, João Hallak e SILVEIRA, Fernando Gaiger (orgs). Editora Hucitec. São Paulo, 2022, v. 1, p. 359-375.

RAMOS, Roberto Luís Olinto; CONSIDERA, Claudio Monteiro. A Distribuição funcional e institucional da renda no Brasil: Trabalho, Capital e Famílias, 2000-2021. **Texto para discussão** n.º 18, FGV IBRE, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: tinyurl.com/3ex98dms . Acesso em: 20 de dez. de 2024.

ROCHA, C. S. . **Concentração de renda no Brasil: uma análise marxista do período 2000-2014**. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Paraná (UFP). Curitiba, 2017. Disponível em: tinyurl.com/39nczdbj . Acesso em: 05 de dez. de 2024.

SALVADOR, E. **As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades e renda**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, 2014. Disponível em: bit.ly/41qx3DM . Acesso em: 5 de out. de 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias. **Texto para discussão (IPEA)** n.º 2823. Brasília, 2022. Disponível em: tinyurl.com/282jk89h . Acesso em: 15 de out. de 2024.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. O Papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil. **Texto para discussão (IPEA)** n.º 2856, IPEA, 2024, p. 52. Disponível em: tinyurl.com/bdhksdpd . Acesso em: 15 de out. de 2024.

STIGLITZ, Joseph E. Pareto Efficient Taxation and Expenditures: Pre- And Re-Distribution. **Working Paper** 23892. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050. Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138. September 2017, Revised October 2017. Disponível em: bit.ly/4g3Xt2G . Acesso em: 15 de set. de 2024.

VIECELLI, Cristina Pereira; ÁVILA, Róber Iturriet. **Tributação e Desigualdade de Gênero no Brasil: O que os dados apontam sobre a forma como o país tributa?**. Instituto Justiça Fiscal, 27 jul. 2022. Disponível em: tinyurl.com/43dvva39 . Acesso em: 03 de dez. de 2024.