

SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS



**RELATÓRIO ANUAL DA SUBCOMISSÃO
PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DO SISTEMA
TRIBUTÁRIO NACIONAL (CAESTN)**

**(Em atendimento ao disposto no inciso XV do art. 52 da Constituição da
República Federativa do Brasil e nos arts. 393-A a 393-F da Resolução nº
93, de 1970 – Regimento Interno do Senado Federal)**

Brasília

2016

APRESENTAÇÃO

É com satisfação e esperança que apresento o Relatório da Comissão Permanente de Avaliação do Sistema Tributário Nacional – CAESTN relativo ao ano de 2016. Este documento procura sintetizar, de forma simples e objetiva, a ampla discussão realizada pela Subcomissão, em conjunto com a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal – CAE, acerca dos caminhos e desafios do Sistema Tributário Nacional.

O tema escolhido pelos membros da CAESTN para 2016 foi “Política de equidade e progressividade do Sistema Tributário Nacional”. Não se trata de uma escolha arbitrária. No momento em que as finanças públicas do País enfrentam grave crise, dois caminhos se abrem para realizar o ajuste fiscal. O primeiro, adotado pelo Governo Federal, escolhe a via da austeridade da despesa pública, mesmo que ao preço do corte de gastos sociais, de investimentos e de programas essenciais nas mais variadas áreas – saúde, educação e transferência de renda, entre outros.

Diante do sistema tributário regressivo brasileiro, a austeridade aqui é ainda mais perversa do que foi na Europa. Isso porque os mais pobres pagam mais impostos proporcionalmente aos seus rendimentos do que os mais ricos. Mas, ao contrário dos grupos economicamente mais privilegiados, são os mais pobres que dependem dos serviços públicos que estão sendo cortados. Isso nada mais é que uma política de classe, que a nosso ver, pode resultar em uma convulsão social diante do agravamento da crise.

O segundo caminho, que nos parece mais justo e promissor, é utilizar novos mecanismos para elevar a receita tributária. É verdade que a bandeira do aumento da arrecadação assusta o cidadão e o contribuinte, razão pela qual me apresso em esclarecer que esse reforço de caixa seria obtido sem aumentar a carga já suportada pela classe média e pelas famílias de baixa renda. O princípio que perseguimos é justamente corrigir as profundas injustiças do nosso sistema tributário regressivo, que se notabiliza por realizar um trabalho de Robin Hood



SF/16750.80082-17

às avessas, retirando com avidez recursos dos pobres e da classe média, enquanto evita pesar no bolso dos mais afortunados.

Tão importante quanto consertar o sistema tributário e estabelecer a progressividade da tributação – princípio internacionalmente consagrado – é, ao menos neste momento, permitir, senão a expansão, ao menos a continuidade dos importantes programas de transferência de renda, de educação, de saúde e tantos outros realizados pelo Estado brasileiro, sem os quais aumenta significativamente a vulnerabilidade social do cidadão menos favorecido.

Além dos aspectos de justiça social e proteção aos cidadãos mais vulneráveis, ameaçados pelo profundo corte de gastos públicos que representa a aprovação da PEC nº 55, de 2016, a proposta que trazemos para o debate representa também uma versão mais amena, do ponto de vista macroeconômico, de ajuste fiscal. Isso porque o corte de gastos tem um efeito recessivo mais pronunciado do que a elevação de tributos – ainda mais quando os tributos em questão não recaem sobre as classes trabalhadoras, que tipicamente são aquelas que sustentam a atividade econômica por meio do seu consumo.

O relatório está dividido em três partes, das quais a primeira é uma exposição clara e didática das injustiças do sistema tributário brasileiro; a segunda é um resumo das principais discussões ocorridas durante as audiências públicas realizadas pela Subcomissão, e a terceira é uma descrição concisa e objetiva das principais proposições legislativas relativas à reforma do STN que tramitam atualmente no Senado.

Não vou me alongar nesta apresentação, pois o meu desejo maior é entregar ao público o resultado do trabalho realizado pelas Senadoras e pelos Senadores da Subcomissão e da CAE. Antes disso, no entanto, devo reconhecer que nos beneficiamos imensamente do vasto conhecimento de diversos estudiosos, professores, pesquisadores e representantes de órgãos oficiais e de organizações da sociedade civil que concordaram em comparecer ao Senado Federal para expor, em audiências públicas interativas, suas ideias e suas reflexões. Sem o acompanhamento da consultoria legislativa do Senado Federal e da minha assessoria esse trabalho certamente não teria sido possível. A eles, o meu sincero agradecimento.

Ao começar a redigir esta introdução, falei em esperança. Pois é a minha esperança, e de todos os Parlamentares que participaram das atividades da CAESTN neste ano, que as conclusões a que chegamos no final do nosso trabalho



e que constam deste documento possam servir de inspiração para ações efetivas, das quais resultem avanços na justiça social e tributária, na solução da crise fiscal por que passamos e na retomada do crescimento da economia brasileira.

Senador LINDBERGH FARIAS
Presidente da CAESTN

Brasília, 22 de dezembro de 2016.



SF/16750.80082-17

I - QUEM PAGA IMPOSTO NO BRASIL

Sumário:

- I.1 - Sistema Tributário injusto
- I.2 - Sistema tributário e desenvolvimento
- I.3 - Dono de empresa não paga imposto sobre seus rendimentos
- I.4 - Ricos quase não pagam imposto de renda
- I.5 - Quem tem um jatinho ou iate não paga nada de IPVA
- I.6 - Grandes heranças e doações quase não pagam imposto
- I.7 - Remessa de lucros e dividendos ao exterior é livre de impostos
- I.8 - Imposto sobre alimentos é injusto
- I.9 - Porque até hoje os ricos não pagam imposto sobre suas fortunas
- I.10 - Latifundiário quase não paga imposto territorial rural



SF/16750.80082-17

I.1 - Sistema tributário Injusto

No Brasil, quem paga muitos impostos é a classe média, o trabalhador, o funcionário público, os militares, o aposentado, o pensionista e o pobre. Aqueles que têm elevados rendimentos e que são ricos, milionários e bilionários são aliviados. Temos um sistema tributário injusto. O sistema tributário brasileiro é regressivo, isto é, pagam impostos com maiores alíquotas aqueles que ganham menos; e são tributados com alíquotas mais baixas aqueles que têm alta capacidade contributiva. Isso provoca muitas e graves distorções.

A regressividade do sistema brasileiro causa muitas injustiças. Segundo dados do relatório Grandes Números do Imposto de Renda da Pessoa Física da Receita Federal, ano-calendário 2014, os 74.611 declarantes de imposto de renda pessoa física mais ricos do Brasil pagam quase nada de tributos relacionados à tabela do IRPF. Isso ocorre porque do total dos seus rendimentos, 70,1% são isentos de qualquer imposto porque são lucros e dividendos – que pela legislação que vigora desde 1996 estão totalmente isentos. Só 11,5% do montante que recebem estão sujeitos à tabela de alíquotas do IRPF. O restante (18,4%) sofre tributação na fonte porque são basicamente rendimentos de aplicações financeiras. Cada um desses milionários recebeu, em 2014, em média por mês, a quantia de R\$ 403 mil.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Quantidade de declarantes + ricos (topo da pirâmide)	Rendimentos sujeitos às alíquotas do IRPF*	Rendimentos (financeiros) tributáveis na fonte*	Rendimentos isentos (lucros e dividendos)*	= (2)+(3)+(4) Rendimentos totais*	Rendimento médio mensal de cada declarante*
74.611	41,336	66,464	253,113	360,913	403 mil
% rendimentos	11,5%	18,4%	70,1%	100%	* Em R\$
Totais =>					



Esses 74.611 declarantes de Imposto de Renda da Pessoa Física possuem muitos “bens e direitos”. Isso significa que possuem prédios, automóveis de luxo, apartamentos, fazendas, sítios, terrenos, obras de arte, aplicações financeiras, helicópteros, jatinhos, lanchas, iates etc. Os 74.611 milionários declararam que possuem R\$ 1,5 trilhão em “bens e direitos”. Cada um possui, em média, uma fortuna de R\$ 20 milhões. E, também, não pagam qualquer centavo de imposto pelas fortunas que possuem. No Brasil, não temos Imposto sobre Grandes Fortunas – diferentemente da França e Argentina, entre outros países.

O sistema tributário brasileiro é regressivo por vários motivos. Um dos motivos mais importantes é que a maior parte da arrecadação é feita com base em impostos indiretos que são invisíveis, estão embutidos no preço de mercadorias e serviços. A grosso modo, metade dos consumidores não sabe que paga impostos quando compra um produto ou contrata um serviço. Esse percentual de 50% é constatado em pesquisa de 2012 do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (disponível em <http://www.ibpt.com.br/noticia/173/Brasil-lidera-nivel-de-tributacao-sobre-iPad-energia-eletrica-e-refeicao-em-restaurante>).

A injustiça tributária brasileira começa pelo fato de que a maior parte da arrecadação vem de impostos cobrados quando compramos algum objeto, desde uma TV a um pacote de biscoito - ou quando pagamos a conta da energia elétrica. Em um supermercado, no ato da compra, somos todos iguais: gente pobre, gente rica. Embora o valor do imposto cobrado seja o mesmo, para o pobre, a cobrança representa muito sacrifício. Mas para o rico, é uma cobrança irrisória. Estudo do Ipea¹ (p.14) mostrou que os 10% mais pobres pagam 28% dos seus rendimentos em impostos indiretos, enquanto os 10% mais ricos pagam apenas

¹ Aparecido, J., A., C., Luchiezi Jr, A. & Mendonça, S., E. A. (organizadores) - Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos. Brasília: Ipea, 2011.

10%. Mais da metade da arrecadação brasileira vem de tributos cobrados no ato da compra de bens ou na contratação de serviços.

O relatório Carga Tributária no Brasil 2013, da Receita Federal, destacou que 51,3% da carga tributária vêm de impostos indiretos. E somente 22% vêm de impostos cobrados sobre a renda e o patrimônio. Impostos sobre a renda e o patrimônio são chamados de impostos diretos. Esse tipo de imposto tende a ser mais justo porque pode ser cobrado de acordo com quanto cada um ganha ou tem de patrimônio. São exemplos de impostos diretos, o IPTU e o Imposto de Renda da Pessoa Física.

TABELA 1: Carga tributária por base de incidência - ano 2013

BRASIL, impostos sobre:	Do total da arrecadação
RENDA	18,1%
PROPRIEDADE	3,9%
BENS E SERVIÇOS	51,3%
TRANSAÇÕES FINANCEIRAS	1,7%
SEGURIDADE SOCIAL	25%
TOTAL	100%

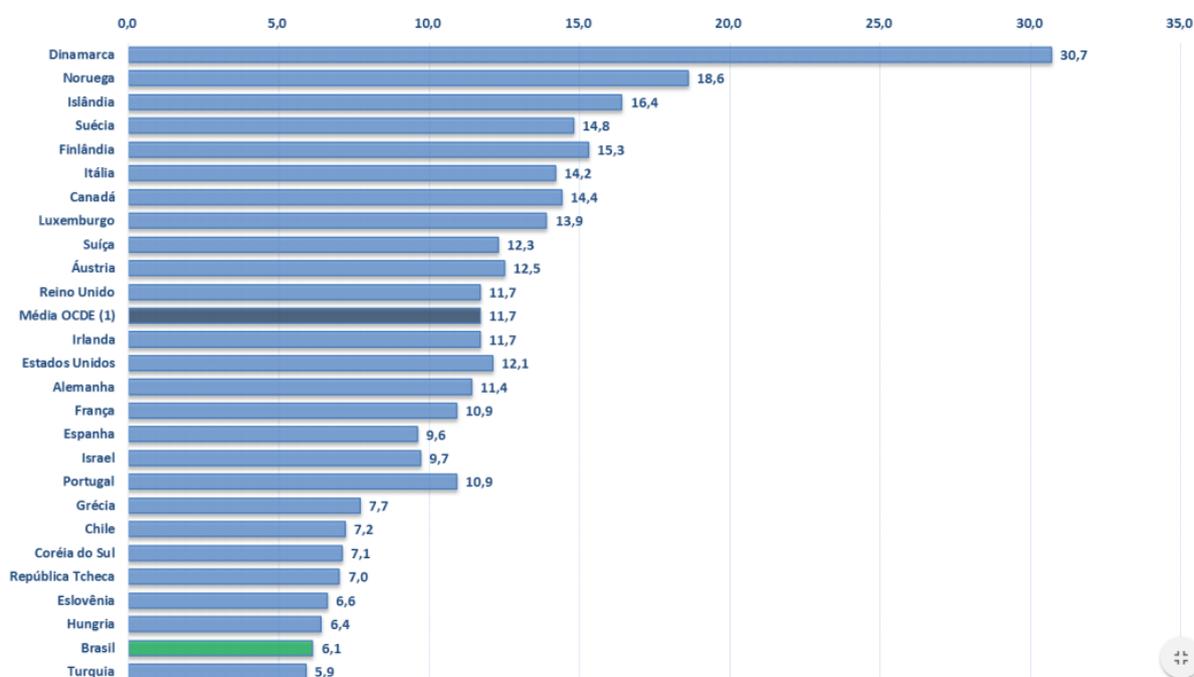
Fonte: Relatório Carga Tributária no Brasil 2013 – Receita Federal

O imposto sobre os rendimentos, o lucro e o ganho de capital, ou seja, o imposto sobre o fluxo de dinheiro recebido é muito baixo ou inexistente no Brasil. Em uma comparação internacional feita pela Receita Federal é indicado que, entre 25 países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e mais o Brasil, ocupamos a penúltima posição no ranking de arrecadação sobre o que é pago em impostos sobre o dinheiro que é recebido. Só estamos na frente da Turquia que arrecada 6% em relação PIB. No



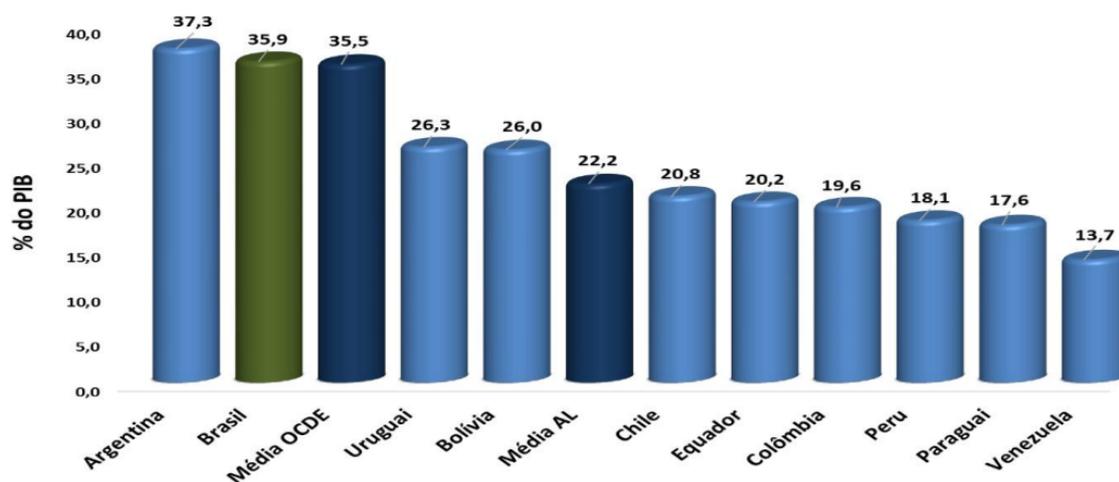
Brasil, arrecada-se 6,4%. Mas na Dinamarca, são 29,6% do PIB; nos Estados Unidos, 11,6% e no Chile, 8,3%.

GRAFICO 1: Carga tributária sobre a renda, lucro e ganhos de capital – Países selecionados – ano 2012²



Fonte: Receita Federal

GRÁFICO 2: Carga tributária sobre bens e serviços – Países selecionados – ano 2012³



²<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>

³ <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>



Com base na mesma comparação internacional, a Receita Federal mostrou no seu relatório que o Brasil é campeão na cobrança de impostos sobre a compra de bens e serviços. Aqui, arrecadamos 18,8% do PIB em impostos indiretos. Nos Estados Unidos, arrecadam-se 4,4% do PIB e no Canadá, 7,5%.

Impostos indiretos aplicados de forma generalizada tendem a ser injustos. A explicação é simples: a tributação indireta não diferencia indivíduos pela renda que recebem ou pelo patrimônio que possuem. Mas quando declaramos, por exemplo, o Imposto de Renda sabemos quem é quem: quanto cada um recebe e quais são suas propriedades e riquezas. Portanto, a tributação sobre a renda e o patrimônio pode identificar quem pode pagar impostos elevados e quem deveria ser aliviado. A tributação seria mais justa no Brasil se existissem mais impostos que incidissem de forma significativa sobre as rendas e as propriedades de cada um.

Vale ainda mais uma comparação internacional do Brasil com países membros da OCDE. No Brasil, do total arrecadado, a parte referente a impostos advindos da renda e da propriedade é, como já dito, de 22%. Ao mesmo tempo, na Dinamarca, Estados Unidos, Canadá, Suíça, Noruega, Irlanda e Noruega, tal parcela é superior a 50% do total arrecadado. E no Chile, nosso vizinho, é superior a 40%. Esses são números apresentados pela Receita Federal no documento Relatório Carga Tributária no Brasil 2013.



I.2 - Sistema tributário e desenvolvimento

A regressividade do sistema tributário brasileiro é fortemente explicada pela isenção de impostos sobre os rendimentos e propriedades dos ricos e pelo volume extraordinário de impostos indiretos, que atingem com a mesma alíquota ricos e pobres. É fácil observar esse fato, especialmente quando analisamos os impostos sobre os alimentos. Mas também há forte tributação sobre a energia elétrica e o gás de cozinha. Na cidade do Rio de Janeiro, em uma em uma conta de energia elétrica de R\$ 142,81, os impostos são de 38,6%. Em uma conta de gás de R\$ 38,81, eles chegam a 21,3%.

Quanto menor a renda de uma família, mais ela gasta, em termos proporcionais, em alimentos. Aqui reside um grande problema. Os impostos estaduais e federais sobre os alimentos são bem elevados. O imposto sobre a carne bovina, o feijão e farinha de trigo é de 17,34%; sobre o leite, 18,65%; sobre os ovos, 20,59% e sobre o café, 19,98%. Essa elevada tributação sobre os alimentos é, em grande medida, proveniente de um imposto estadual, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que representa 1/5 de toda a carga tributária brasileira. Países considerados desenvolvidos têm baixíssima tributação sobre os alimentos. No Reino Unido, por exemplo, não há qualquer imposto sobre alimentos. Precisamos, portanto, fazer uma ampla reforma tributária que envolva a possibilidade de redução de tributos indiretos e a ampliação dos impostos sobre os rendimentos, as propriedades e a riqueza.

Os ricos, milionários e poderosos também falam em uma reforma tributária. Eles dizem que querem “simplificar as coisas”. Sem dúvida, o nosso sistema tributário é complicado, são variados tipos de taxas, impostos, alíquotas e uma extensa legislação associada a dezenas de formulários. Diante desse quadro, os ricos e seus representantes querem apenas simplificar o sistema de tal forma que torne mais fácil (isto é, menos custoso) recolher os poucos impostos



que pagam. Mas não querem tratar do que é essencial: a elevada carga tributária que recai sobre os trabalhadores, os pobres, o funcionalismo público, os militares e a classe média. Eles têm um olhar apenas funcional e administrativo sobre a carga tributária. Contudo, o essencial é termos um olhar social sobre o sistema tributário, um olhar de justiça social!

Além da campanha pela simplificação do sistema, a elite brasileira protesta contra a elevada carga tributária que dizem que todos pagam - o que não é verdade. Em comparação com países avançados, o Brasil não tem uma carga tributária elevada, mas sim uma carga tributária muito mal distribuída: paga quem não pode e é aliviado quem é rico. Os países desenvolvidos têm uma carga média de 35%, semelhante à carga brasileira. E isso é um ponto positivo. Nossa carga deve se assemelhar à carga de países avançados para que possamos nos desenvolver e sermos, um dia, um país desenvolvido. A diferença do Brasil em relação ao mundo desenvolvido está na composição da sua carga tributária. Nos países avançados, a carga está mais concentrada nos impostos advindos das rendas, das propriedades e da riqueza; entretanto, no Brasil, está alicerçada nos impostos indiretos. Nos países desenvolvidos, o sistema é progressivo: pagam mais impostos aqueles que podem pagar.



SF/16750.80082-17

TABELA 2: Carga tributária (2012) e IDH (2013) em países selecionados

Países	Carga Tributária (em % do PIB)	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
Dinamarca	48,0	0,900
França	45,3	0,884
Itália	44,4	0,872
Suécia	44,3	0,898
Finlândia	44,1	0,879
Áustria	43,2	0,881
Noruega	42,2	0,944
Alemanha	37,6	0,911
Brasil	35,9	0,744
Reino Unido	35,2	0,892
Grécia	33,8	0,853
Espanha	32,9	0,869
Portugal	31,6	0,882
Bolívia	26	0,667
Equador	20,2	0,711
Colômbia	19,6	0,711
Peru	18,1	0,737
Paraguai	17,6	0,676
Venezuela	13,7	0,764

Fonte: OCDE, relatório Carga Tributária no Brasil 2013 da Receita Federal e PNUD-IDH.



SF/16750.80082-17

Muitos dizem, de forma correta, que nos países desenvolvidos há retorno para a sociedade dos impostos que são pagos. É verdade. Em grande parte dos países avançados, a educação é pública, gratuita e de qualidade. O sistema de saúde também é público, gratuito e de qualidade. E os transportes públicos são eficientes. No Brasil, nós estamos longe disso. Aqui as exceções confirmam a regra da falta de oportunidades, da baixa qualidade dos serviços e da sua ineficiência.

E qual a saída? Reduzir a carga tributária e inviabilizar o que existe hoje? Não! Devemos sim melhorar a qualidade do gasto e impedir desvios de recursos. Mas temos que entender que com essa carga tributária temos que resolver problemas que os países avançados já resolveram há décadas. Por exemplo, o metrô de Paris tem mais de 100 anos. O sistema de saúde pública britânico tem quase 70 anos. Estamos em outro patamar, estamos ainda tentando eliminar a pobreza, desconcentrar a renda, colocar médicos onde nunca foram vistos, construir moradias populares, abrir escolas técnicas, construir ferrovias, metrôs, hidrelétricas etc. Ainda estamos fazendo o que não foi feito durante centenas de anos. Não somos um país desenvolvido, somos um país em desenvolvimento e os governos federal, estaduais e municipais precisam de recursos para continuar a construir o Brasil.

A origem do nosso subdesenvolvimento está no Brasil-colônia. Ainda não conseguimos superar moléstias de 500 anos. O Brasil foi uma *colônia de exploração* e, hoje, é um país da periferia, subordinado às relações com os países do centro e atrasado na produção de conhecimento, ciência e tecnologia. Herdamos do nosso passado histórico: a concentração fundiária, a extrema desigualdade de renda, instituições dominadas por interesses econômicos, a exploração e exclusão social (de negros, indígenas, trabalhadores e pobres), a



falta de direitos e cidadania, a monocultura voltada para a exportação e a dependência econômica, científica e tecnológica, entre outros problemas.

Sem qualquer desfaçatez, todas essas mazelas foram reproduzidas ao longo do tempo pelas elites políticas e econômicas brasileiras. E, portanto, para superar o atraso, são indispensáveis vontade e coragem política. Há um inescapável enfretamento de ideias, mas também serão necessários recursos para financiar políticas públicas, no campo e na cidade, nas áreas da educação, saúde, transportes, e principalmente para promover o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

O tamanho da carga tributária poderá explicar se vamos ou não avançar em direção ao desenvolvimento e em que velocidade. Há duas certezas. A primeira, não existe caminho para o desenvolvimento com baixa carga tributária. Analisemos a Tabela 2, que mostra que países que possuem IDH's maiores são exatamente os que têm as maiores cargas tributárias – embora reconheçamos que o IDH é um indicador limitado para expressar o desenvolvimento de uma sociedade (ver box). A segunda verdade é que não existem países desenvolvidos com sistemas tributários regressivos. A progressividade garante que aqueles que ganham rendas mais baixas paguem menos impostos e, portanto, tenham mais recursos para que possam adquirir bens e serviços em quantidades suficientes para o seu bem-estar.



SF/16750.80082-17

Box: O que é IDH⁴?

O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH. O IDH tem o grande mérito de sintetizar a compreensão do tema e ampliar e fomentar o debate.

Desde 2010, quando o Relatório de Desenvolvimento Humano completou 20 anos, novas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. Atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma:

- Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalecentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;
- E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência.

Publicado pela primeira vez em 1990, o índice é calculado anualmente. Desde 2010, sua série histórica é recalculada devido ao movimento de entrada e saída de países e às adaptações metodológicas, o que possibilita uma análise de tendências. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial.

O Brasil não deve ter uma carga tributária semelhante, por exemplo, aos países da América do Sul. Nossos vizinhos têm pouca capacidade de fazer políticas sociais e investimentos em infraestrutura. A carga tributária é a fonte de financiamento do desenvolvimento. Sem recursos públicos, o Estado perde a

⁴ Fonte: http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH



capacidade de reduzir desigualdades sociais, regionais e de renda. Sem capacidade de financiamento de investimento e de políticas públicas, tudo fica ao sabor da iniciativa privada que, de forma legítima, busca maximizar o lucro e não o igualitarismo de oportunidades e o bem-estar coletivo.

I.3 - Dono de empresa não paga imposto sobre seus rendimentos

Aqueles que recebem lucros e dividendos são totalmente isentos de impostos sobre esses rendimentos. Quem recebe lucro de empresas são seus donos. Quem recebe dividendos são aqueles que possuem ações de empresas (chamados de acionistas). Dividendos são lucros distribuídos por empresas que têm ações negociadas em bolsa de valores. Os recebedores desses rendimentos isentos podem ser pessoas físicas ou pessoas jurídicas. Analisando o relatório *Grandes Números IRPF* da Receita Federal (2014), observamos que os 53.292 empresários e/ou acionistas mais ricos do Brasil declararam no Imposto de Renda da Pessoa Física, de 2014, que receberam R\$ 212 bilhões sem pagar qualquer imposto sobre esse montante. Isso dá uma média de rendimento mensal de R\$ 331 mil por pessoa— essa “mesada” de lucros e dividendos está totalmente isenta de pagamento de impostos.

Um trabalhador que recebe R\$ 6 mil por mês de salário é tributado na fonte, é descontado em folha. Depois, ao declarar seus rendimentos anualmente à Receita Federal está sujeito a pagar mais impostos. Já o empresário retira o lucro da sua empresa para gastar, tal como o trabalhador, e nada paga de imposto. O lucro ou dividendo que saiu da empresa e foi para o bolso do empresário ou acionista está isento. A lei que isentou esses rendimentos é de 1995 e passou a vigorar em 1996. Antes dessa lei, tais rendimentos eram tributados em 15% - o que pode ser considerada uma alíquota baixa já que a alíquota de imposto de renda mais alta sobre os salários é de 27,5%. Mas, bastaria voltar a tributação sobre lucros e dividendos tal como era antes que isso já aumentaria bastante a



arrecadação e, acima de tudo, faria justiça social e tributária – diminuindo a regressividade do sistema.

A exposição de motivos do projeto de lei que isentou de impostos os recebedores de lucros e dividendos foi assinada pelo ex-Ministro da Fazenda, Pedro Malan, em 31 de agosto de 1995. O projeto tratava de vários itens do sistema tributário. No que diz respeito à defesa da isenção do recebimento de lucros de lucros e dividendos, a primeira afirmação desastrosa era que seria estabelecida “... a completa integração entre a pessoa física e a jurídica”. Mas, do ponto de vista tributário, o que se deve buscar é exatamente o oposto: uma separação bastante nítida entre a pessoa e a instituição. A segunda afirmativa era que simplificaria “... os controles e inibir[ia] a evasão...”. Não existe nenhum nexos entre a medida proposta e o resultado sugerido. Não foi explicitado de que forma isso poderia acontecer.

<p>E.M. nº 325/MF</p> <p>Brasília, 31 de Agosto de 1995</p> <p>Excelentíssimo Senhor Presidente da República,</p> <p>Submeto à consideração de Vossa Excelência Projeto de Lei que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e dá outras providências.</p> <p>12. Com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-os quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o investimento nas atividades produtivas.</p> <p> PEDRO MALAN</p>

A mais inusitada afirmação da exposição de motivos era que tal isenção estimularia “... o investimento nas atividades produtivas”. Não poderia



ser verdade. Não existe relação entre uma coisa e outra. Tanto isso era uma inverdade que não houve nenhum aumento dos investimentos nas atividades produtivas após a aprovação da lei. Entre 1996 e 2003, a taxa anual de crescimento dos investimentos não revelou nenhuma melhora. A taxa de crescimento dos investimentos somente voltou a crescer durante o governo Lula, a partir de 2004.

Box :LEI Nº 9.249, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995

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

Tabela 3: VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE ISENTOU OS DONOS DE EMPRESAS E ACIONISTAS DE PAGAREM IMPOSTOS SOBRE OS SEUS RENDIMENTOS

Partido	Sim	Não	Abstenção	Total
PCdoB	0	10	0	10
PDT	1	21	0	22
PFL	61	12	3	76
PMDB	62	20	2	84
PPB	41	13	1	55
PSDB	53	9	1	63
PT	0	45	0	45
PTB	20	2	2	24

Fonte: Câmara dos Deputados

Muitos alegam que o lucro já pagou imposto na pessoa jurídica, dentro da empresa. Então, tributar o empresário seria bitributação. Dizem que seria fazer a mesma renda pagar imposto duas vezes porque já houve tributação sobre o lucro na atividade da empresa (a empresa já pagou Contribuição Sobre o Lucro Líquido, a CSLL, e Imposto de Renda Pessoa Jurídica, o IRPJ). É verdade, a pessoa jurídica já pagou os impostos devidos. Mas numa economia quem é tributado não são fluxos de dinheiro, que saem da empresa e vão para as mãos de empresários e acionistas, mas sim a pessoa física e a jurídica. É justo que se o



lucro permanecer na empresa, para ser reinvestido, por exemplo, não deve pagar mais impostos. Mas se o lucro sai da empresa e vai para as mãos do empresário, aí sim a pessoa física, o empresário, teria que pagar imposto de renda na pessoa física, como fazem os trabalhadores que não estão isentos.

Aliás, essa isenção é um estímulo para a retirada de lucros das empresas ou para sua distribuição na forma de dividendos. Portanto, é um desestímulo ao investimento. Além disso, produziu efeito colateral perverso: trabalhadores foram transformados em “empresas”. Jornalistas e outros profissionais, por exemplo, em muitos casos deixaram a condição de trabalhador com carteira assinada para serem transformados em PJ (pessoa jurídica). As grandes empresas jornalísticas passaram a contratar a pessoa jurídica e não mais a pessoa física com carteira assinada. Contudo, esses jornalistas trabalham como qualquer outro trabalhador de carteira assinada, mas não têm férias remuneradas, 13º salário, benefícios previdenciários, seguro desemprego, FGTS etc. Essa lei de isenção de 1995 estimulou a precarização das relações trabalhistas. Hoje temos no Brasil 2,2 milhões de pessoas que declaram à Receita Federal ser empresários ou acionistas. Em verdade, uma parte considerável desse número são trabalhadores que foram “*pejotizados*” pelos seus patrões. Portanto, não são todos que se declaram empresários que devem ser tributados, mas sim os grandes empresários e acionistas.

Ser um grande empresário não é a mesma coisa que ser trabalhador, mas ambos são pessoas físicas. Não podemos ter uma pessoa física que recebe a sua renda chamada de salário e tem que pagar imposto, o trabalhador e outra, que recebe a sua renda chamada de lucro e/ou dividendos e não tem que pagar qualquer imposto. Anualmente, ambos declaram os seus rendimentos no formulário de Imposto de Renda da Pessoa Física. Contudo, os grandes empresários declaram os seus lucros na rubrica “rendimentos isentos e não-



tributáveis”. A tese da bitributação é falsa. Quem pagou o imposto de renda (e CSLL) sobre o lucro foi a empresa, e não o empresário, a pessoa física.

Muitos alegam que se tal imposto voltar a vigorar os empresários sairiam do Brasil. Mas em qualquer lugar do mundo existe esse imposto. Os empresários descontentes teriam uma única opção. Segundo Gobetti & Orair (2015)⁵, somente existem condições iguais a essas do Brasil na Estônia (quando são considerados os 35 países membros da OCDE). Outros alegam que a volta do imposto poderia diminuir a oferta de vagas de trabalho. Nada tem a ver uma coisa com a outra. Para começar, quando o imposto foi extinto, o desemprego não diminuiu. Empresários contratam mais (ou menos) trabalhadores de acordo com suas expectativas relativas ao futuro do seu negócio e não de acordo com a variação de impostos dos rendimentos dos donos do negócio.

Vale entender mais do perfil desses grandes recebedores de lucros e dividendos, os 53.292 empresários e/ou acionistas mais ricos do Brasil. Eles possuem outras fontes de rendimentos, além dos lucros e dividendos, têm aplicações financeiras, por exemplo, que são tributados na fonte. Em 2014, auferiram de rendimentos tributáveis exclusivamente na fonte, o montante de R\$ 51,5 bilhões. Mas isso não é tudo, eles receberam também pró-labore das empresas, ou seja, recebem “salário” (é que salário de empresário recebe o nome de pró-labore). Eles receberam R\$ 21,9 bilhões de “salário empresarial”. Somente sobre esses R\$ 21,9 bilhões incidem a tabela de alíquotas que tributa o salário do trabalhador na declaração de IRPF. Então, a soma de todos os rendimentos desses empresários e/ou acionistas dá a quantia média de R\$ 444,7 mil por pessoa por mês.

⁵Gobetti, S. &Orair, R. -Jaboticabas tributárias e a desigualdade no Brasil, Jornal Valor Econômico, em 31 de julho.



(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Donos de empresas declarantes mais ricos (que estão no topo da pirâmide)	Rendimentos que estão sujeitos à tabela de alíquotas do IRPF*	Rendimentos (financeiros) tributáveis exclusivamente na fonte*	Rendimentos isentos (lucros e dividendos)*	= (2)+(3)+(4) Rendimentos totais*	Rendimento médio mensal de cada declarante*
53.292	21,978	51,528	212,185	285,691	444,7 mil
% dos rendimentos totais =>	7,7%	18%	74,3%	100%	* Em R\$ bi



Percebe-se que do total que recebem mais que 74% estão plenamente isentos de impostos (devido a lei de isenção de lucros e dividendos distribuídos). Apenas 7,7% dos seus rendimentos, que vem na forma de pró-labore, estão sujeitos a pagar imposto segundo a tabela de alíquotas do IRPF. E 18% dos seus rendimentos sofrem tributação na fonte porque são rendimentos financeiros.

Esses 53.292 donos de empresas possuem também muitos “bens e direitos” (total de R\$ 1,2 trilhão) – um patrimônio médio de R\$ 23,3 milhões por pessoa. E eles não pagam também qualquer centavo de imposto pelas fortunas que possuem. Como dito, não temos no Brasil o imposto sobre Grandes Fortunas.

Esses empresários e/ou acionistas milionários, os 53.292, são apenas 0,025 % da população brasileira; que hoje, está em torno de 205 milhões de indivíduos. Entre os declarantes de IRPF, são unicamente 0,05%. São poucos e possuem 18,5% de toda à riqueza (bens e direitos) declarada pelas pessoas físicas à Receita Federal e auferem 12% dos rendimentos declarados.

I.4 - Ricos quase não pagam imposto de renda

A maior alíquota de imposto de renda para pessoa física é de 27,5%. E já pega aquele trabalhador que ganha mais de R\$ 6 mil por mês. O diretor de uma multinacional que ganha R\$ 100 mil por mês paga imposto de renda com a mesma alíquota do trabalhador de classe média. Isso é muito injusto. É assim no Brasil, mas em vários países há mais justiça tributária: paga uma alíquota maior quem recebe rendimentos mais elevados. Nos Estados Unidos, quem ganha mais de US\$ 400 mil por ano é tributado em 39,6%. A tabela mostra a alíquota mais alta de imposto de renda cobrada em alguns países. Um primeiro problema que podemos destacar na nossa estrutura de imposto de renda de pessoa física é que a alíquota mais alta é baixa para os ricos, mas é alta para o trabalhador que tem rendimento médio e é alcançado por essa alíquota.

Tabela 4: Alíquotas mais altas de Imposto de renda em países selecionados

Países	Alíquotas (em %)
Brasil	27,5
Estados Unidos	39,6
Austrália	45
Inglaterra	45
Bélgica	50
Portugal	48
Chile	40
Holanda	52
França	45
Japão	40
Itália	43

Fonte: OCDE e Receita Federal do Brasil

Segundo dados da Receita Federal, referentes a 2013, há 208.158 declarantes de imposto de renda que ganharam mais de 80 salários mínimos por mês, eles ganharam em média por pessoa R\$ 167,8 mil/mês. São consideradas pessoas ricas. Poderíamos imaginar que têm a maior carga tributária. Não! Eles têm a menor carga de imposto renda sobre a pessoa física quando comparados com estratos da classe média. Têm um sacrifício tributário que é apenas 53% do peso que recai sobre a classe média que tem rendimento médio de R\$ 7.836 por mês (ver tabela). Os ricos têm rendimento médio mensal 21 vezes maior que membros da classe média. Mas o sacrifício tributário do rico é quase a metade da carga da classe média. Isso ocorre porque mais de 60% dos rendimentos dos ricos são isentos de tributação. São basicamente lucros e dividendos que desde 1996 estão isentos de qualquer imposto. Como pode ser visto na Tabela 5, existe progressividade tributária para os estratos da classe média de renda, mas os ricos não são atingidos por ela.

Tabela 5: Classes de renda, rendimentos, carga tributária e parcelas isentas

Classe de Renda (faixa mensal)	Número de declarantes	Rendimento médio mensal (R\$)	Carga Tributária por declarante IRPF (número índice)	Parte dos rendimentos que são totalmente isentos (%)
Classe Média (de 5 a 40 sm's)	12.329.894	7.836	100	17,8
Alta Classe Média (de 40 a 80 sm's)	518.567	36.700	136	42
Ricos (acima de 80 sm's)	208.158	167.800	53	61,4

Fonte: elaboração própria com base no Relatório Grandes Números IRPF da Receita Federal (2013)

Como existe uma forte correlação inversa entre carga de imposto de renda e parte dos rendimentos que são isentos de tributação, então, pode-se identificar que trabalhadores de estatais, servidores públicos das três esferas e militares são grandes pagadores de imposto de renda. O gráfico mostra os números referentes a essa constatação. Mostra mais: que aqueles que ganham rendimentos do capital têm uma pequena parcela do que ganham submetida à tributação do imposto de renda. Por exemplo, quem auferiu ganhos de capital (venda de imóveis, entre outros) - e inclusive recebeu aluguéis, somente tem 35% dos seus rendimentos tributados de acordo com a tabela de alíquotas do Imposto de Renda.

Tabela 6: Parte tributável dos rendimentos (em %)

Categoria profissional	Parte dos rendimentos que é tributável(em %)
Militares	85%
Servidores Federais	78%
Trabalhadores de Estatais Federais (exceto bancos)	76%
Servidores Estaduais	80%
Trabalhadores de Estatais Estaduais (exceto bancos)	75%
Servidores Municipais	83%
Capitalista (quem obteve ganhos de capital e aluguéis)	35%
Empresário	28%

Fonte: Relatório Grandes Números IRPF da Receita Federal (2013)



Desde 2009, a tabela de alíquotas do Imposto de Renda é composta por cinco faixas de renda: a faixa de isenção e mais quatro alíquotas: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. Não é aceitável, contudo, que quem ganha R\$ 6 mil por mês e está na última faixa, pagando 27,5%, seja igual àquele que ganha R\$ 100 mil por mês. A criação de novas faixas para as altas rendas e os ricos poderia isentar de pagar imposto de renda quem ganha rendimentos mais baixos. Com mais faixas, poderia ser feita justiça tributária obrigando aqueles que ganham mais a pagar imposto de renda com base em alíquotas maiores. Mas, para isso é preciso fazer com que os grandes ganhos em dinheiro (lucros e dividendos, por exemplo) das pessoas físicas sejam tributados de forma justa dentro do sistema de IRPF.

Pelo exposto, podemos inferir que a mera criação de novas e mais altas alíquotas poderá atingir tão-somente a classe média – e não os ricos. Dissemos que a alíquota mais alta no Brasil é baixa quando comparada com outros países selecionados. Entretanto, parece-nos que a criação de alíquotas mais elevadas poderá gerar uma situação em que funcionários públicos, trabalhadores de estatais e militares sejamos mais sacrificados e não os ricos se, por exemplo, lucros e dividendos não sofrerem uma tributação justa quando recebidos pela pessoa física.

Outro ponto importantíssimo é a correção anual da tabela do Imposto de Renda. Corrigir pela inflação tem que ser regra. Tem que ser obrigação. Quando a tabela de imposto de renda é corrigida abaixo da inflação uma grande injustiça é cometida. Muitos trabalhadores que eram isentos de pagar imposto passam a ser tributados. Na pirâmide de rendimentos, obviamente esses são os trabalhadores que ganham menos. Representam aquela base que estava isenta e por conta de uma correção indevida passam também a declarar e/ou possivelmente pagar imposto de renda.



De acordo com o DIEESE, a média do ganho real dos salários das principais categorias de trabalhadores em 2014 foi de 1,39% acima da inflação. Na medida em que a tabela do imposto de renda é corrigida abaixo da inflação, parte do ganho real conquistado na luta dos trabalhadores é corroída pelo imposto de renda.

Se o salário de um trabalhador que já declara Imposto de Renda aumentou de acordo com a inflação, o trabalhador não ganhou nada em termos reais. Mas se a tabela de imposto de renda foi corrigida abaixo da inflação, esse trabalhador passará a pagar mais impostos. Resumindo: não perdeu com a inflação, mas perdeu renda pagando impostos que antes não pagava. Portanto, a injustiça é cometida também contra aqueles que já pagavam imposto de renda. Esses terão que pagar mais impostos por que uma parte maior dos seus salários adentrará as faixas com alíquotas maiores.

A tabela mostra as correções feitas na tabela de alíquotas do Imposto de Renda nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula e Dilma. Na comparação de 8 anos de governo entre FHC e Lula, é nítido o arrocho tributário sofrido durante o governo tucano por aqueles que verdadeiramente pagam Imposto de Renda. FHC deixou uma herança de 42,1% de defasagem na correção que seria necessária na tabela de alíquotas do Imposto de Renda. Quem, de fato, paga Imposto de Renda é a classe média, especialmente funcionários públicos, trabalhadores de estatais e militares. Esses foram os mais sacrificados durante a gestão de FHC. Mas os governos Lula e Dilma igualmente deixaram alguma herança de defasagem. E isso, embora bem menor que a herança de FHC, também não é desejável.



e Dilma – 1995-2014

ANOS	Correção IRPF (%)	Inflação IPCA (%)	ANOS	Correção IRPF (%)	Inflação IPCA (%)	ANOS	Correção IRPF (%)	Inflação IPCA (%)
1995	20,2	22,4	2003	0	9,3	2011	4,5	6,5
1996	0	9,6	2004	0	7,6	2012	4,5	5,8
1997	0	5,2	2005	10	5,7	2013	4,5	5,9
1998	0	1,7	2006	8	3,1	2014	4,5	6,4
1999	0	8,9	2007	4,5	4,5			
2000	0	6,0	2008	4,5	5,9			
2001	0	7,7	2009	4,5	4,3			
2002	17,5	12,5	2010	4,5	5,9			
Total	41,1	100,7	Total	41,7	56,7	Total	19,3	27
Defasagem 1995-2002:			Defasagem 2003-2010:			Defasagem 2011-2014:		
42,1%			10,6%			6,5%		

Fonte: elaboração própria com base em dados da Receita Federal

Uma boa mensagem sobre esse tema é: o governo arrecada imposto e tenta fazer justiça social realizando gastos que podem melhorar a vida daqueles que têm renda mais baixa, concedendo, por exemplo, o Bolsa-Família ou pagando os benefícios da Previdência Social. É uma política correta. Mas justiça social se faz também com justiça tributária, isto é, a forma da arrecadação também tem que ser justa: devem pagar mais aqueles que têm maior capacidade econômica. Justiça social se faz no momento do gasto público, mas também na hora da arrecadação.



I.5 - Quem tem um jatinho ou iate não paga nada de IPVA

Aquele trabalhador que comprou seu carro popular - e que muitas vezes o adquiriu pagando inúmeras prestações - tem que arcar com o IPVA todos os anos. Mas o milionário que possui um helicóptero para evitar engarrafamentos e economizar tempo não paga IPVA (“Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores”). O trabalhador paga o IPVA referente ao seu carro ou motocicleta. Proprietários de embarcações luxuosas, jet-skis, jatinhos e helicópteros não pagam IPVA. Há nesse caso uma enorme injustiça tributária e social. A injustiça é social porque proprietários desses veículos de luxo são pessoas milionárias, ricas ou, até mesmo, bilionárias. E o indivíduo que comprou um carro popular, por vezes usado, ou uma motocicleta é da classe média de renda de um trabalhador de poucos rendimentos.

Segundo matéria no site Portal do Luxo, a demanda brasileira por embarcações de luxo representa 1,5% do mercado mundial⁶. Diz a matéria: *“Iates de luxo são verdadeiras casas em alto mar. Alguns medindo mais de 80 pés (24 metros), são considerados megaiates e chegam a ter cinco suítes e são decorados com muito requinte para oferecer todo o conforto a seus ocupantes. Podem ser equipados com televisores de plasma e home theaters, de acordo com o desejo do comprador.”* Tal propriedade é isenta de pagar IPVA.

Matéria no site Infomoney de agosto de 2015 intitulada “Brasil está na mira do mercado de iates⁷” informa que o mercado de iates de luxo não sofreu com a crise econômica. Diz a matéria: *“Muitos setores sofrem com a crise econômica brasileira, varejo e automobilístico, principalmente.*

⁶ http://www.portaldoluxo.com.br/noticia_venda_de_iates.php

⁷ <http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/consumo/noticia/4195364/brasil-esta-mira-mercado-iates>



Por outro lado, o mercado de luxo vai muito bem. Uma prova disso é o crescimento das vendas de iates no País. A filial brasileira da AzimutYachts, com fábrica em Itajaí (SC), registrou entre setembro de 2013 e 2014 um acréscimo de mais de 70% nas vendas de embarcações novas e seminovas e um aumento de produção de mais de 80%”.

E onde estão os helicópteros? São Paulo é a capital mundial dos helicópteros. Possui mais de 400 aeronaves desse tipo. Tem mais helicópteros que Nova York ou Tóquio. O tráfego aéreo de helicópteros é intenso na cidade. São mais de 2.000 decolagens e pousos diários segundo a Associação Brasileira dos Pilotos de Helicóptero (Abraphe). E nada é pago de IPVA pela propriedade dessas aeronaves.

Existe muita desinformação sobre essa injusta isenção. A grande maioria das pessoas não sabe que os ricos não pagam IPVA sobre seus jatinhos, helicópteros, lanchas etc. Por exemplo, o site do DETRAN-RJ na seção “Dúvidas Frequentes” diz que “O IPVA é pago anualmente pelos proprietários de veículos automotores: automóveis, ônibus, caminhões, motocicletas, tratores, jet-skis, barcos, lanchas, aviões de esporte e lazer.” Isso não é verdade e só contribui para dificultar que o cidadão tenha consciência tributária.



Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil

DETRAN

INICIAL // VEÍCULO // MULTAS // HABILITAÇÃO // IDENTIFICAÇÃO CIVIL // EDUCAÇÃO // INSTITUCIONAL

MENU VEÍCULO

- Agendamentos
- Atendimento nos Postos
- Serviços
- Consultas
- Calendários
- Detran e Você
- Visória

DÚVIDAS FREQUENTES - IPVA

- O que é o IPVA ?
- Quem paga e quem cobra ?

O IPVA é pago anualmente pelos proprietários de veículos automotores: automóveis, ônibus, caminhões, motocicletas, tratores, jet-skis, barcos, lanchas, aviões de esporte e lazer.

É um imposto calculado e cobrado pela Secretaria de Estado da Fazenda.



A Constituição autoriza os estados e o Distrito Federal a cobrarem IPVA de todos os veículos automotores. Diz a Constituição:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

.....
 III – Propriedade de veículos automotores.

O imposto previsto no inciso III:

I – terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II – poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

Diversos estados já tentaram efetivar essa cobrança. Mas foram barrados pelo Superior Tribunal Federal (STF). O STF decidiu que proprietários de helicópteros, jatinhos, embarcações de luxo, lanchas e jet-skis não pagariam IPVA. O STF considerou que tais veículos não são “veículos automotores” por não circularem em ruas e estradas. Em outras palavras, o órgão máximo da justiça brasileira concluiu que, se o IPVA substituiu a Taxa Rodoviária Única, que era cobrada dos donos dos veículos automotores terrestres para a manutenção das rodovias, não haveria sentido em estendê-la para veículos que não utilizam essas vias. Tais veículos utilizam outro tipo de infraestrutura.

O termo “veículos automotores” é amplo o suficiente e permitia sim a tributação de veículos dotados de motor de propulsão nas vias terrestres, aéreas e navegáveis. Portanto, o termo “automotores”, tal como aparece na Constituição, poderia abranger, além de veículos terrestres com motor, as embarcações e a aeronaves, desde que movidas por motores.

Outro argumento muito utilizado para defender essa injusta isenção é que, por exemplo, embarcações de luxo e helicópteros, estão sujeitos à jurisdição federal, e que já pagariam taxas a órgãos da Marinha e



Aeronáutica. Enfatizam que heliportos e aeroportos, por exemplo, são particulares ou estão sob o controle de autoridades federais, que já cobram pelos serviços prestados. Existem taxas, é verdade. Mas taxas são para fins específicos, por exemplo, a taxa de incêndio ou a taxa de iluminação pública. Taxas estão relacionadas a serviços prestados pelo Estado e utilizados pelo cidadão. Taxas não são pagas pela propriedade de um bem. As taxas não são impostos, não têm significado fiscal. Impostos têm objetivo arrecadatório e de realização de justiça tributária e social.

Os proprietários de helicópteros, por vezes, são os mesmos que têm embarcações suntuosas. São pessoas muito ricas. Elas têm propriedades milionárias -e deveriam pagar IPVA por elas. Por exemplo, um iate pode custar mais de R\$ 5 milhões. Sendo assim, nada mais justo do que tributar aqueles que possuem grandes riquezas (tais como aeronaves e embarcações de luxo). Os ricos têm condições de contribuir mais com toda a sociedade - em acordo com os princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva.

Será necessária uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para que os estados e o Distrito Federal possam cobrar IPVA de jatinhos, helicópteros, jet-skis, lanchas etc. Existe a PEC nº 116, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, no Senado, e as PECs nºs 140, de 2012, e 283, de 2013, dos Deputados Assis Carvalho, do Piauí, e Vicente Candido, de São Paulo, respectivamente. A tramitação dessas PECs é lenta, ficam paradas nas comissões de avaliação. Não chegam jamais ao plenário para votação, apesar de receberem pareceres sempre favoráveis nas diversas comissões que são avaliadas e votadas. De maneira resumida, é o poder econômico colocando rédeas no poder legislativo. Deputados e Senadores que são apoiados pelos ricos e milionários não pretendem instituir um imposto para atingir sua rede de apoio.



I.6 - Grandes heranças e doações quase não pagam imposto

A Constituição Federal prevê que os estados e o Distrito Federal podem instituir o ITCMD, imposto de transmissão sobre causa mortis e doação. A alíquota máxima e a possibilidade de progressividade são decisões do Senado Federal estabelecidas na Resolução nº 9, de 1992. A alíquota máxima estabelecida foi de 8%. Uma tabela progressiva deveria relacionar o valor da herança/doação e o grau parentesco com a alíquota do imposto: quanto maior o valor do bem e mais distante o grau de parentesco maior seria a alíquota.

A alíquota máxima de 8% com tabela progressiva só é utilizada em poucos estados, por exemplo, Ceará, Santa Catarina e Bahia. A progressividade se refere ao valor do bem e ao grau de parentesco. No Estado de São Paulo, a alíquota é de 4%; em Minas, de 5%; no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, de 4 e 5% e de 4, 5 e 6%, respectivamente, a depender dos valores transmitidos. No Amazonas, a alíquota única e máxima é de 2%. Nos países da OCDE, as alíquotas são em geral muito mais elevadas, embora a parcela da população afetada varie bastante em função das isenções. No Japão, é de 55%; na Coreia do Sul, 50%; na França, 45%; e, nos EUA, 40%.

Cobrar imposto sobre grandes heranças e doações com alíquotas maiores e com uma tabela progressiva seria mais justo socialmente. Um primeiro argumento importante é que as grandes heranças e doações são responsáveis por parte significativa das desigualdades sociais e de renda existentes. É simples, uma pessoa que recebe dezenas de milhões de reais na forma de herança ou doação terá mais oportunidades e possibilidades de concorrência na sociedade utilizando meios acumulados por seus parentes/antecessores ou outros. Os êxitos obtidos não seriam resultantes das oportunidades disponíveis nem do esforço ou características individuais. Um



segundo argumento é que com o imposto recolhido sobre grandes heranças e doações poderia haver mais investimento em educação e saúde, por exemplo, o que espalharia oportunidades e deixaria a sociedade mais igualitária. É óbvio que valores modestos transmitidos através de heranças e doações devem estar isentos já que tais recursos não vão agravar desigualdades de oportunidades existentes.

I.7 - Remessa de lucros e dividendos ao exterior é livre de impostos

A isenção de impostos sobre o recebimento de lucros e dividendos que vale para as pessoas físicas vale também para o caso de remessas ao exterior. A isenção estabelecida pela Lei 9.249/1995 é extensiva à pessoa jurídica recebedora de lucros e dividendos com domicílio no exterior. Antes dessa Lei aprovada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, remessas de lucros e dividendos ao exterior pagavam 15% de imposto na forma de IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte).

Então, se uma multinacional resolve retirar os lucros de sua empresa no Brasil e enviá-los para a matriz nada paga em impostos. Em 2013, foram enviados ao exterior US\$ 26 bilhões na forma de lucros e dividendos. Em 2014, esse volume aumentou um pouco mais, US\$ 26,5 bilhões. Essa isenção tem estimulado as multinacionais a não reinvestir seus lucros no Brasil e a enviar dinheiro para as matrizes. Fazem o que querem com os lucros gerados aqui: pagam suas dívidas no exterior, investem no seu país de origem ou distribuem esses lucros aos seus proprietários.

Não satisfeitas com as isenções e facilidades fiscais, as grandes multinacionais fazem operações muito mais arrojadas para reduzir ainda



mais os impostos que pagam. Abrem subsidiárias em paraísos fiscais – nelas, não fazem nenhuma produção, apenas são escritórios para realizar operações financeiras, contábeis e serviços intangíveis (assessoria técnica, por exemplo). As multinacionais fazem exportação de sua produção para suas empresas nos paraísos fiscais a preços baixos (subfaturados) para reduzir a sua receita no Brasil. E, portanto, reduzem a sua base de lucros tributável. Em paralelo, as subsidiárias reexportam as mercadorias a preços de mercado e recebem polpidos lucros que serão aliviados nos paraísos fiscais. Essa reexportação é apenas uma operação contábil e financeira porque as mercadorias saem do Brasil e vão direto para o destino final – nunca passam nos paraísos fiscais. É uma triangulação financeira entre o Brasil, o paraíso fiscal e o destino final para realizar a exportação de mercadorias do Brasil que vão direto para o destino final. O caminho do dinheiro não coincide com o caminho das mercadorias.

Além disso, as multinacionais também fazem importação de suas subsidiárias nos paraísos fiscais a preços elevados (superfaturados). Assim, aumentam suas despesas no Brasil e, então, diminuem a sua base de lucros tributável. As multinacionais “importam” de suas subsidiárias, por exemplo, assessoria técnica ou fazem pagamento de royalties. Não há como saber se, de fato, tais “importações” ocorreram. Dessa forma, transferem recursos do Brasil para os paraísos fiscais. Esses mecanismos de subfaturamento e superfaturamento são conhecidos em inglês como *preço de transferência*. Nas últimas décadas, o comércio entre empresas localizadas em diferentes países, mas pertencentes a um mesmo grupo multinacional, aumentou demasiadamente – em economês, se diz que o comércio intra-firma se intensificou - com destaque para o fluxo de coisas intangíveis, tais como assessoria técnica. “É estimado que cerca de 60% do comércio



internacional ocorre DENTRO das multinacionais e não ENTRE multinacionais, isto é, entre fronteiras, mas dentro da mesma corporação”⁸.

Box: O que é um paraíso fiscal?

Há uma definição em Lei (11.727/2008) do que é um paraíso fiscal. É aquele país ou região autônoma que possui regime fiscal privilegiado, ou seja, que não tributa a renda ou a tribute com alíquota máxima de 17%; que concede vantagem à pessoa física ou jurídica não residente (sem exigência de atividade econômica substantiva no seu território); que não tributa, ou o faça em alíquota máxima inferior a 17%, os rendimentos auferidos fora de seu território e que não permite o acesso a informações relativas à composição societária, titularidade de bens ou direitos ou às operações econômicas realizadas.

Segundo relatório do Fiscal Justice Network (de 2012), o Brasil é o 4º país que tem mais recursos depositados em paraísos fiscais. O levantamento foi feito até 2010 e constatou que havia US\$ 520 bilhões de recursos do país depositados em contas de paraísos fiscais. Tem mais recursos depositados que o Brasil somente: China, Rússia e a Coreia do Sul. Ao todo, há US\$ 21 trilhões depositados nas contas bancárias dos paraísos fiscais.

“O setor *offshore* é uma grande ameaça a nossas instituições democráticas e ao nosso contrato social”, afirmou o economista francês Thomas Piketty. Disse mais: “A opacidade financeira é uma das chaves para a crescente desigualdade global. Ela permite a uma grande parcela dos maiores rendimentos e maiores fortunas pagar taxas ínfimas, enquanto o resto de nós paga altas taxas para financiar serviços públicos (educação, saúde, infraestrutura), que são indispensáveis para o processo de desenvolvimento” (Apud, Hickmann, C., 2015).⁹

O passo a passo de como é feita a evasão de impostos em cada país por parte de multinacionais é o seguinte: (1º) multinacionais se espalham pelo mundo, (2º) abrem escritórios de atividades intangíveis em paraísos fiscais, (3º) realizam produção de bens tangíveis, geram receitas e obtém facilidades fiscais em diversos países (que não são paraísos fiscais), (4º) realizam transações a preços superfaturados e subfaturados entre suas empresas produtoras de bens tangíveis e suas empresas em paraísos fiscais (que produzem intangíveis) e (5º) produzem erosão da base fiscal em países NÃO-paraísos fiscais e transferências de receitas para paraísos fiscais.

⁸ <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing>

⁹ <http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/economia/o-caso-swissleaks-paraissos-fiscais-e-evasao-tributaria&page=0,1#sthash.Gk43IWnF.dpuf>



Resultado: lucro baixo nos países onde realizam a verdadeira atividade econômica e altos lucros nos paraísos fiscais, onde a tributação é muito baixa ou inexistente. Há dois exemplos nos boxes a seguir.

Box: *The Guardian* denunciou a sonegação tributária das multinacionais das bananas

Em 6 de novembro de 2007, o jornal inglês *The Guardian* revelou como multinacionais evitam pagar impostos. Tratou do caso da importação de bananas para o Reino Unido. Três grandes empresas são as fornecedoras de bananas para os supermercados do Reino Unido. Elas controlam mais que 2/3 do mercado mundial da fruta. Suas vendas alcançam US\$ 10 bilhões por ano. Essas empresas pagam uma taxa efetiva de imposto em torno de 8%, muito menor que a taxa onde estão as sedes das suas empresas, os Estados Unidos, em que teriam que pagar 35%. As multinacionais das bananas têm sedes também nas Ilhas Cayman, Bermuda, Ilhas Virgens e Gibraltar. O mecanismo revelado é o seguinte: nas suas principais sedes administrativas e nos países das plantações, o lucro é reduzido devido aos custos elevados. Já as suas subsidiárias, localizadas nos paraísos fiscais, são bastante lucrativas e lá quase nada ou nada pagam de impostos. John Christensen, membro da Tax Justice Network, disse que a investigação do *The Guardian* confirma: “A tendência dos últimos 30 anos de deslocamento do peso dos impostos das empresas para os consumidores e trabalhadores. O capital está de forma crescente se tornando não-tributável”¹⁰.



Box: *ActionAid* denunciou a sonegação da cervejaria Miller

¹⁰ <http://www.theguardian.com/business/2007/nov/06/19>



Tradução: Prêmio Sonegadores de Impostos



A ActionAid desenvolveu campanha contra a sonegação de impostos praticada pela Miller.

“Países em desenvolvimento perdem em torno de R\$ 160 bilhões por ano devido à sonegação da

A multinacional Miller que produz cervejas foi alvo de relatório da ActionAid, organização inglesa (*The Guardian* de 29 de novembro de 2010 repercutiu o relatório). Foi mostrado como a big multinacional reduz o pagamento de impostos na Índia e na África. A Miller possui fábricas em diversos países dessa região, mas seus lucros são muito baixos ou inexistentes. Não há como tributar algo que quase inexistente. A multinacional tem subsidiárias em vários paraísos fiscais. As empresas da Miller localizadas na África e na Índia têm que pagar royalties às subsidiárias irmãs localizadas nesses paraísos fiscais; têm que pagar também juros porque pediram empréstimos às empresas irmãs e têm que pagar ainda taxas de serviços de administração. Assim, os lucros na África e na Índia são baixos, mas os lucros nos paraísos fiscais são altos. Cabe destacar, contudo, que nas Ilhas Maurício, paraíso fiscal onde a Miller tem subsidiária, os impostos são de 3% sobre o lucro e em Gana, são de 25%. A ActionAid estima que a Miller paga somente 20% dos impostos que deveria pagar na África. Uma das conclusões do relatório é que o pequeno comércio local que vende cervejas Miller paga mais impostos aos governos do que a fabricante multinacional.





A ActionAid fez campanha contra a sonegação tributária da Miller. A campanha foi para as ruas e também produziu vídeos. No Reino Unido, a Miller tem a marca Schtop. Foto: ActionAid.

I.8 - Imposto sobre alimentos é injusto

Quando o imposto está no consumo, ele é injusto. No ato do consumo, o rico, o pobre e a classe média pagam o mesmo imposto. Se o imposto é elevado, pior ainda, porque o pobre pagará uma carga desproporcional à sua renda. Portanto, melhor é que o imposto sobre o consumo seja baixo ou nulo. O rico seria aliviado no consumo, mas não deveria sê-lo no imposto cobrado sobre seus rendimentos e o seu patrimônio. Uma das maiores injustiças tributárias brasileiras é ter impostos elevados sobre alimentos. Os pobres e aqueles que têm renda mais baixa gastam grande parte do seu orçamento familiar comprando alimentos. Há impostos estaduais e federais sobre os alimentos.



Os impostos federais sobre diversos alimentos já foram zerados em 2013 por iniciativa do Governo Federal. Mas os Estados também deveriam zerar o imposto sobre os alimentos (que é o ICMS). Isso sim seria uma medida para tornar o sistema tributário mais justo e a nossa economia mais dinâmica. Sim: quando aliviamos a carga tributária dos pobres, eles aumentam o seu consumo, gerando mais empregos e renda. E mais arrecadação. Esse efeito multiplicador positivo de uma redução de carga tributária para os mais pobres é quase sempre negligenciado por governantes e analistas conservadores.

Uma enorme dificuldade para a redução do ICMS por parte dos estados é que grande parte das suas receitas vem desse imposto. A solução tem que ser a substituição da carga estabelecida pelo ICMS por outros impostos. E isso é possível. Por exemplo, o imposto sobre heranças e doações é um imposto estadual que poderia ser aumentado. O IPVA é outro imposto estadual desperdiçado ao não ser cobrado de jatinhos, jet-skis, lanchas, iates e helicópteros. O Imposto sobre Grandes Fortunas poderia ser estabelecido e dividido entre a União, estados e municípios. Enfim, existem soluções.

O sistema tributário brasileiro é complexo. Há muita dificuldade para se apontar números exatos. A alíquota média sobre alimentos no Brasil é estimada em 17%. Isso pode ser considerado uma alíquota muito alta. A Tabela a seguir lista alimentos e seus respectivos impostos: sobre o achocolatado é de 38,06%, sobre o frango é superior a 25%. Segundo, levantamento feito pela Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), nos maiores países da Europa, a alíquota média sobre os alimentos é 5%. Na França é 5,5%, na Alemanha é 7%, na Itália, 4% e em Portugal, 5%. Mas no Reino Unido é zero: nenhum alimento é tributado! Em 34 estados americanos também não há qualquer tributo sobre os alimentos. É muito



importante essa horizontalidade, ou seja, que todos os alimentos, todos os itens sem exceção, não sejam tributados. Não podemos cair na armadilha de diferenciar alimentos de ricos e alimentos de pobres, concedendo isenção somente total, por exemplo, para o fubá e o feijão. Isso seria mais uma forma de discriminação. Não! Todos devem ter direito a todos os alimentos.

Tabela 8: Imposto embutido no preço final dos alimentos

Alimentos	Imposto
Achocolatado	38,06%
Açúcar	30,60%
Água de coco	34,13%
Arroz	17,24%
Bacalhau	43,78%
Batata	11,22%
Biscoito	37,30%
Café	16,52%
Camarão	33,29%
Carne bovina	23,99%
Cebola	15,83%
Farinha de trigo	17,34%
Feijão	17,24%
Frango	26,80%
Frutas	11,78%
Fubá	25,28%

Geléia	40,39%
Leite	18,65%
Leiteempó	28,17%
Macarrão	16,30%
Manteiga	33,77%
Margarina (500g)	35,98%
Óleo de cozinha	22,79%
Ovos	20,59%
Pão francêsou de forma	16,86%
Tomate	16,84%
Peixes	34,48%
Queijo	16,59%
Sorvete	37,98%
Tomate	16,84%
Verduras	19,98%

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT

I.9 - Porque até hoje os ricos não pagam imposto sobre suas fortunas?



A nossa Constituição, promulgada em 1988, estabeleceu que a União pode cobrar oito diferentes tipos de impostos. Mas um deles não é cobrado: o imposto sobre grandes fortunas (IGF). Tal imposto teria que ser regulamentado por um projeto de lei complementar a ser apresentado e aprovado no Congresso Nacional por deputados e senadores. Mas até hoje, apesar de já terem sido apresentados alguns projetos, nenhum prosperou. Ficam quase parados, são engavetados e não tramitam. Nunca chegaram à votação em plenário. Por exemplo, no Senado, há os Projetos de Lei do Senado nºs 534, de 2011 - Complementar, do Senador Antonio Carlos Valadares, e 315, de 2015 - Complementar, do Senador Paulo Paim. Ambos ainda estão sem parecer nas respectivas comissões em que se encontram.

O motivo para esta paralisia e a conseqüente inexistência do imposto sobre grandes fortunas é óbvio. Aqueles que possuem grandes fortunas têm muito poder político também. Eles têm muita influência sobre a maioria de deputados e senadores. É diante dessas circunstâncias que percebemos quanto o poder econômico é capaz de se transformar em poder político. Os milionários e bilionários brasileiros, embora sejam poucos, tem influência sobre a maioria dos votos no Congresso Nacional. Além disso, muitos congressistas, inclusive, estariam enquadrados na categoria de milionários, o que aumenta a resistência ao estabelecimento do IGF. Diante da omissão dos parlamentares, o Governador Flávio Dino ajuizou no STF com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 31, de 2015, que atualmente encontra-se sob análise do relator Ministro Teori Zavascki. O governador pede que o Tribunal estabeleça um prazo para que a lei complementar seja aprovada.

Há alguns brasileiros que possuem dezenas de milhões ou até bilhões de reais em imóveis, obras de arte, automóveis de alto luxo, lanchas, iates, helicópteros, jatinhos e volumosas aplicações financeiras. O IGF é o



imposto cobrado sobre o total do valor da fortuna. São estabelecidas alíquotas em uma escala crescente. Então, quanto maior é o valor da fortuna maior é a alíquota que incide. Na França, por exemplo, as alíquotas variam de 0,55% a 1,8%.

O valor da grande fortuna é fácil de ser calculado. É a soma de todos aqueles bens que são transmissíveis em caso de morte ou que podem ser doados formalmente. Se todo o herdeiro de grande fortuna sabe o que pode herdar, a Receita Federal também saberá calcular o valor dos bens que poderão ser transformados em herança e que conformam fortunas (ou não).

Não pode haver bem que esteja isento, por exemplo, um carro popular. Se um indivíduo possui um carro popular está longe de possuir uma grande fortuna, mas se ele possui uma frota de 1.000 carros populares, provavelmente, pagará imposto sobre a sua fortuna.

O imposto sobre grandes fortunas não atingiria a classe média e nem mesmo aqueles que são chamados de alta classe média. Só alcançaria a riqueza acumulada por aqueles que são realmente ricos, somente aqueles que possuem dezenas de milhões de reais em bens móveis, imóveis e aplicações financeiras. Segundo o relatório 2014 do Banco UBS em parceria com a X-Weathy, que é uma instituição especializada em coletar informações sobre fortunas, São Paulo é a sexta cidade no mundo que têm mais pessoas ricas. Já a revista Forbes informa que o Brasil tem 65 pessoas que possuem fortunas avaliadas em mais que R\$ 1 bilhão.

Vários países possuem esse tipo de imposto. A França, a Argentina e o Uruguai são alguns exemplos. É comum que exista uma tabela com alíquotas crescentes para valores maiores de riquezas. Paga alíquota maior quem é mais rico. Apesar das alíquotas mais elevadas não serem



tão altas, ano após ano, a arrecadação proveniente do imposto sobre fortunas somente tem aumentado nesses países. Representam arrecadação significativa. E auxiliam a fiscalização porque correlacionam renda com a riqueza acumulada. Além disso, fazem pagar imposto aqueles potenciais contribuintes que têm patrimônio acumulado, muitas vezes através de heranças, e não trabalham. Eles vivem da venda de partes pequenas das enormes fortunas que possuem. Esses ricos que não trabalham não pagam imposto de renda, mas pagariam IGF.

Um exemplo: O Imposto sobre Grandes Fortunas na França

A França foi o primeiro país a instituir o IGF, em 1982. Foi criado por iniciativa do ex-presidente François Mitterrand, inclusive fora sua promessa de campanha para presidente. Em 1986, dentro da onda neoliberal que crescia mundo afora, foi extinto pelo Presidente Jacques Chirac. Em 1988, Mitterrand retorna à presidência e reinstalou o imposto, agora com outro nome: Imposto de Solidariedade sobre a Fortuna.

Muitos dizem, de forma incorreta, que tal imposto faz com que os ricos retirem suas riquezas do país. E a arrecadação seria irrisória. Não é verdade. Na França, o número de pessoas declarantes e os valores arrecadados têm aumentado ao longo tempo. Em 2001, foram 244 mil declarantes e a arrecadação foi de 2,6 bilhões de euros. Em 2010, foram 594 mil declarantes e o imposto recolhido foi da ordem de 4,5 bilhões de euros.

I.10 - Latifundiário quase não paga imposto territorial rural

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) existe desde a primeira Constituição republicana, de 1891. A Constituição de 1988 estabeleceu que o valor cobrado deste imposto federal seria repartido com os



municípios. Metade do valor arrecadado seria transferida aos municípios. Legislação posterior possibilitou que prefeituras que fizessem convênio com a Receita Federal para fiscalizar e cobrar o ITR teriam direito a 100% do valor arrecadado.

O Imposto Territorial Rural gera uma arrecadação irrisória (ver tabela a seguir). O ITR representou, em 2014, apenas 0,05% de toda a arrecadação tributária brasileira. A legislação atual, que vigora desde os anos 1990, favorece a propriedade de latifúndios improdutos. Terras que poderiam ser úteis para a sociedade como paraísos ecológicos ou como produtoras de alimentos são mantidas isoladas e improdutivas. E servem como reserva econômica de milionários: investimento em terras! Isto ocorre porque as alíquotas do ITR são reduzidas e o sistema de controle e cadastramento das terras pelo governo é frágil. Por exemplo, terras brasileiras têm sido compradas por empresas estrangeiras e o próprio governo reconhece que não sabe quanto do nosso território rural é controlado pelo capital externo.

Essa situação de descontrole se mostra muito grave em função do momento histórico que vivemos. O maior e mais atual desafio prático e intelectual da humanidade é garantir condições futuras de vida com qualidade no planeta. A segurança alimentar é fator decisivo de uma vida com qualidade. Portanto, a terra, a água, o clima, o relevo e a vegetação assumem posições estratégicas para humanidade e para cada país, em particular. Ter o controle sobre a terra e a água é condição básica para a garantia de alimentos e saúde para uma vida com qualidade.

A estrutura do ITR está defasada diante do grande desafio da humanidade. Os valores arrecadados com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural revelam a sua ineficácia. O ITR não foi capaz de desestimular a prática especulativa de manutenção da propriedade de terras



improdutivas e também não faz justiça social e tributária porque não cobra de quem teria alta capacidade contributiva, os grandes latifundiários.

Há uma enorme concentração fundiária no Brasil. Segundo o último Censo Agropecuário do IBGE (de 2006), os imóveis rurais de 1.000 hectares¹¹ ou mais ocupam mais de 44% das terras. Todas essas terras estão concentradas em menos que 1% dos estabelecimentos – de forma aproximada podemos dizer que essas terras pertencem a menos que 1% dos proprietários rurais.¹² Os números apresentados na Tabela a seguir mostram que poucos são donos de muitas terras e que muitos são donos de poucas terras.

Tabela 9: Quanto se paga de ITR por um hectare de terra

Área total rural (1)	Total Arrecadado com ITR em 2014	Quanto foi pago de ITR em 2014 por cada hectare? (média)
354.865.534 hectares (2)	R\$ 986.000.000	R\$ 2,80 por hectare
(1) Lavouras, pastagens, matas e/ou florestas naturais. (2) 1 hectare = 10.000m ²		

Fontes: Censo Agropecuário IBGE (2006) e Receita Federal

Tabela 10: Concentração Fundiária no Brasil

	Proporção do número total de propriedades	Proporção ocupada da área total rural
Menos que 10h	47,86%	2,36%
De 10h a menos que 100h	38,09%	19,06%

¹¹Um hectare equivale a 10.000m² ou a um terreno de 100m por 100m; um terreno de um hectare é maior que um campo de futebol oficial.

¹²Este parâmetro de 1.000 hectares é apenas um indicador. Em certas regiões, propriedades menores já indicariam concentração fundiária, assim como vale o inverso.



De 100 a menos que 100h	8,21%	34,16%
1000h e mais	0,91%	44,42%
Totais	100%	100%

A diferença em relação a 100% encontrada na “Proporção do número total de propriedades” corresponde a terras não declaradas.

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 2006.

A concentração fundiária tem origem no Brasil colônia, teve início há 500 anos. O Brasil foi uma colônia de exploração, isto é, um espaço que deveria ser dominado e economicamente explorado para gerar riqueza. Em 1534, Portugal dividiu o Brasil (que era dos povos indígenas) em capitanias hereditárias. Famílias ligadas ao Rei de Portugal se tornaram donas de infindáveis extensões de terra. As capitanias deveriam garantir o domínio das terras e se dedicar ao cultivo da cana. O objetivo de Portugal era obter lucros volumosos com a venda de açúcar no mercado internacional. A partir de então, aquele modelo vem sendo reproduzido. São cinco séculos do mesmo modelo: das capitanias aos latifúndios do agronegócio, da monocultura de cana para a soja (ou outras monoculturas) e o gado, dos escravos para o trabalhador explorado. E para agravar a situação inaugurada no Brasil-colônia, hoje somos o maior consumidor mundial do veneno chamado agrotóxico.

Box - O Brasil é o campeão mundial de consumo de agrotóxicos¹³

Nenhum país utiliza mais agrotóxicos do que o Brasil. Na safra de 2013/2014, foram utilizados cerca de 1 bilhão de litros do veneno, o que gera uma média de 5 litros por habitante por ano.

¹³ Fonte: <http://www.ebc.com.br/noticias/saude/2015/07/brasil-e-lider-mundial-em-consumo-de-agrotoxicos>



O ITR terá que sofrer uma grande reformulação que leve em conta o tamanho real dos imóveis em cada região rural e o seu verdadeiro grau de utilização. Um primeiro passo é a Receita Federal tornar público dados que deem transparência à questão tributária rural – e não somente divulgue o total arrecadado e quais os municípios que mantêm convênio com a Receita para cobrar e fiscalizar o ITR. No relatório Grandes Números IRPF (2007-2013), a Receita informou que foram declarados R\$ 198,5 bilhões de “Direitos e Bens” do tipo “Terra Nua”, ou seja, terras rurais. Contudo, não informa que estrato de renda detém qual valor ou a ocupação do declarante detentor de terras rurais. Além disso, será preciso repensar o campo e suas riquezas naturais, em todas as suas dimensões, dentro de um projeto de segurança da vida no planeta.

II – MAPEAMENTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS QUE TRATAM DE PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA REALIZADAS NO SENADO FEDERAL

Por meio da PEC nº 55, de 2016, o Governo Federal escolheu a via do controle dos gastos para fazer o ajuste fiscal. A Subcomissão Permanente de Avaliação do Sistema Tributário Nacional (CAESTN) examina uma proposta alternativa, que é realizar o ajuste fiscal por meio do aumento da arrecadação, de forma a preservar gastos públicos essenciais, como saúde, educação e transferências aos mais pobres.

Esta relatório tem como objetivo reexaminar a tributação sob uma nova perspectiva: a da correção das falhas do Sistema Tributário Nacional (STN), em particular da sua regressividade e a violação do princípio da equidade. A tese é que é possível encontrar um caminho que



eleve a arrecadação por meio da tributação dos mais ricos, de forma a não onerar as classes de rendimentos médios e baixos, atualmente sobretributadas. Isso seria possível porque a correção do STN se daria exatamente por meio da tributação dos mais ricos, que, segundo essa tese, está abaixo da sua capacidade de contribuição.

Para tanto, foram realizadas diversas audiências públicas com especialistas sugeridos pelos membros da Subcomissão, com o duplo objetivo de, por um lado, analisar a conjuntura macroeconômica brasileira e a PEC nº 55, de 2016, e, de outro, avaliar o STN, que é o foco central da Comissão e, portanto, deste relatório.

Houve muitas concordâncias entre os debatedores, razão pela qual, por economia de espaço, registraremos as principais ideias e os dados estatísticos mais representativos.

A conexão entre os dois temas é evidente. Nas palavras do Presidente da Subcomissão, Senador Lindbergh Farias:

“Infelizmente, estamos aprofundando um ajuste que não deu resultado. Na verdade, (...) aconteceu aquilo que nós tínhamos medo que acontecesse, ou seja, aprofundou-se a recessão econômica, a arrecadação do nosso País caiu 3% e o déficit nominal, que no ano passado [2014] foi de 6,7%, na verdade está em 8,8%. Então, o que a gente vê nesse ajuste do ajuste agora infelizmente é a continuidade de uma política que vai aprofundar a depressão econômica que a gente está vivendo. Nós estamos [2015] em uma recessão que pode ser algo em torno de 2,5%, 3% este ano, uma recessão no outro ano.”
(Segunda Reunião da Subcomissão Permanente de Avaliação do Sistema Tributário Nacional, em 14 de setembro de 2015)

Qualquer manual de macroeconomia mostra que o aumento da arrecadação tributária, especialmente se concentrado nos estratos de renda mais elevados, tende a gerar um efeito recessivo menor do que a contenção



dos gastos. Então, se a necessidade atual é equilibrar o orçamento, é mais razoável fazê-lo por meio do aumento da progressividade do STN do que pelo corte de programas públicos fundamentais para o bem-estar da população.

Nas diversas audiências públicas, alguns expositores se concentraram na análise da conjuntura e na identificação dos prováveis efeitos econômicos e sociais da aprovação da PEC nº 55, de 2016. Para fins deste relatório, daremos maior destaque às discussões propriamente tributárias, que são o tema da Subcomissão de Avaliação do Sistema Tributário Nacional.

Ainda em 2015, compareceram à Subcomissão os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Rodrigo Octavio Orair e Sérgio Wulff Gobetti, autores do estudo “Progressividade Tributária: a Agenda Esquecida”, ganhador do XX Prêmio do Tesouro Nacional, em 2015. Em 2016, foram realizadas mais três audiências, com a participação de pesquisadores e professores da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Estadual de Campinas, da Universidade Federal de Uberlândia e da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, além de representantes do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal (SINDIFISCO), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Receita Federal do Brasil, Clube de Engenharia, Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e Instituto Justiça Fiscal.

Como a discussão se concentrou na mensuração e nas propostas de ampliação da progressividade do STN, convém, antes de mais nada, definir a progressividade e regressividade tributária.



Para os fins que interessam a esta Subcomissão, dizemos que um tributo é progressivo quando o percentual da renda comprometido com o pagamento desse tributo é crescente em função da renda do contribuinte; e dizemos que é regressivo quando, pelo contrário, o percentual da renda comprometido com o pagamento desse tributo decresce como função da renda do contribuinte. Nesse sentido, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) é um imposto progressivo, pois pessoas de baixa renda não pagam nada a título de IR, e há uma tabela que estabelece alíquotas mais elevadas, à medida que a renda do contribuinte aumenta.

Até o final do século XIX, quando os países europeus começaram a instituir o IR, a alíquota máxima oscilava entre 5% e 10%. No entanto, a década de 1910 testemunhou uma elevação substancial dessas alíquotas, em razão das necessidades financeiras dos estados, ampliadas, por exemplo, pela eclosão da Primeira Guerra Mundial.

Outra curiosidade histórica interessante é que, em geral, os países do Leste Europeu que romperam com o domínio soviético são os que apresentam a menor tributação do lucro, enquanto as economias capitalistas mais desenvolvidas, inclusive a americana e a inglesa, tributam pesadamente o lucro. Quando juntamos o tributo pago pela pessoa jurídica com o tributo pago pela pessoa física, chegamos a 45% no Reino Unido, 57% nos Estados Unidos e 64% na França.

No Brasil, é mais difícil afirmar de forma contundente que o IR é progressivo. Segundo Orair e Gobetti, essa ambiguidade do IR brasileiro decorre da isenção tributária concedida por lei aos lucros e dividendos distribuídos, que permite que os ricos paguem menos IR do que a classe média.



Os dois pesquisadores analisaram informações fornecidas pela Secretaria da Receita Federal relativas à arrecadação do imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF) do ano de 2013. Nesse ano, os rendimentos isentos e não tributáveis atingiram a cifra de R\$ 632 bilhões. É digno de nota que o principal fato gerador dos rendimentos isentos tenham sido os lucros e os dividendos recebidos por acionistas de empresas, que somaram R\$288 bilhões. Desse total, um grupo de apenas 71 mil pessoas concentraram R\$196 bilhões de rendimentos isentos num total de R\$ 632 bilhões, o que basta para mostrar a intensidade da concentração de renda no Brasil.

A seguir, Orair e Gobetti tomaram como referência os contribuintes que ganham R\$1,3 milhão por ano ou mais. Esse grupo teve um rendimento médio de R\$4,17 milhões anuais em 2013. Destes R\$4,17 milhões, R\$2,7 milhões foram renda de lucros e dividendos, R\$900 mil de rendimentos tributados exclusivamente na fonte e R\$523 mil de salários ou aluguéis. Apenas essa última parcela, a menor delas, é tributada pela alíquota máxima da tabela progressiva, de 27,5%. Os rendimentos tributados exclusivamente na fonte têm alíquotas que oscilam entre 15 a 22,5%, e os lucros distribuídos e dividendos pagos são, como já registramos, isentos de IRPF. Na média, portanto, a alíquota de IRPF da classe alta é inferior à alíquota média que incide sobre os rendimentos da classe média brasileira.

Ainda segundo os pesquisadores, o IRPF no Brasil tem três características básicas. A primeira é que temos poucas faixas e níveis relativamente reduzidos, mesmo se comparados com países da América Latina. A segunda é que os rendimentos de capital são basicamente tributados por alíquotas lineares, ou seja, nem progressivas nem regressivas. Elas podem variar por outras razões, mas não crescem em função da renda do contribuinte. Por fim, há uma excessiva concentração de desonerações na renda do capital, e a principal delas é a isenção dos lucros e dividendos.



Neste ponto, é inevitável mencionar a proposta do Instituto Justiça Fiscal, trazida à Subcomissão por seu representante, Paulo Gil Holck Introini. A ideia é reduzir as alíquotas do imposto sobre a renda da pessoa jurídica (IRPJ) e submeter os lucros distribuídos e os dividendos pagos à tabela progressiva. Dessa forma, todos os rendimentos, independentemente da sua natureza, seriam submetidos à tabela progressiva, em consonância com o disposto no inciso II do art. 150 da Constituição Federal, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de *tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos*. Por sua natureza redistributiva em favor das classes de menor renda, acredita-se que a proposta contaria com a adesão dos sindicatos de trabalhadores.

Quanto ao potencial de arrecadação da tributação de lucros distribuídos e dividendos à alíquota fixa de 15% (e não, portanto, segundo a tabela progressiva), Orair e Gobetti estimaram que, em 2016, a arrecadação seria fortalecida em cerca de R\$53 bilhões. No caso de alíquotas progressivas, grande parte das pessoas, na base, continuaria isenta e outra parte significativa pagaria alíquotas inferiores a 15%. Porém, o impacto arrecadatário seria maior, porque as alíquotas, no topo, seriam bem mais altas. Nesse caso, a estimativa é de um impacto de R\$72 bilhões, equivalente a 1,14% do PIB, número próximo do superávit primário pretendido para os próximos anos.

Após ter realizado o ajuste fiscal, seria possível usar parte desses recursos para reduzir, por exemplo, impostos sobre consumo, que tendem a ser regressivos e que incidem mais severamente sobre o bolso dos mais pobres.



É claro que praticamente 90% da população paga pouco ou nenhum IR, devido à existência de uma faixa de isenção. O IRPF é pago pelos 10% mais ricos do país. Mas é importante lembrar que a maioria dos contribuintes que compõem esse grupo de 10%, ou cerca de 14 milhões de pessoas, não é composta de ricos. Atualmente, quem paga IRPF na faixa máxima de 27,5% são os funcionários públicos, porque grande parte das pessoas que recebem salários mais elevados preferem ser tributadas como pessoas jurídicas. Então, colocar uma outra faixa na tabela progressiva do IRPF não terá grande efeito sobre a progressividade do STN, porque abrangerá praticamente só a classe média. Essa é uma das razões pelas quais a tributação sobre lucros distribuídos e dividendos se torna relevante.

Além disso, a criação de alíquotas adicionais de 35%, 40% e 45% aumenta o incentivo à chamada "pejotização", mediante a qual pessoas físicas, principalmente aquelas com altos salários – atletas, jornalistas, atores, gerentes e diretores de grandes empresas, abrem empresas, para desfrutar da vantagem da tributação pelo IRPJ, em vez do IRPF. Seria um tiro n'água.

Além disso, a desigualdade diminuiria entre a classe média e média-alta, por um lado, e a classe baixa, mas aumentaria no topo da distribuição, porque o principal rendimento dos mais ricos não tem natureza salarial. A diferença entre o rico e a classe média tende a aumentar se forem criadas novas alíquotas, mais elevadas, na tabela do IR.

Há outras opções que devem ser consideradas. A extinção dos juros sobre o capital próprio, embora desejável, teria um efeito modesto na arrecadação, de cerca de R\$1,1 bilhão.



A recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) traria a desvantagem de ser um tributo cumulativo, isto é, que incide nas várias cadeias da produção e, portanto, tende a elevar os preços de bens e serviços e punir os mais pobres, que tipicamente gastam maior parcela do seu rendimento no consumo. Nessa perspectiva, a CPMF é um tributo regressivo.

Outra ideia é a extensão do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) a embarcações, helicópteros e jatos particulares, entre outros veículos. Afinal, quem compra um carro 1.0 paga imposto, mas quem compra jatinho no Brasil não paga. Segundo o Diretor de Comunicação do Sindifisco, Pedro Delarue, essa medida representaria cerca de R\$ 2,7 bilhões a mais para os governos estaduais e municipais.

A reforma tributária de 2003 procurou criar uma alternativa para revitalizar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sem sucesso. Esse tributo representa meros 0,04% da arrecadação, a despeito da quantidade e qualidade da terra brasileira e da pujança do setor do agronegócio

A sociedade brasileira aparentemente está cansada de pagar tributos e avalia que a carga tributária é elevada. De fato, nossa carga tributária se compara à dos países europeus na média. Entretanto, embora tenhamos a mesma carga tributária dos países europeus, tributamos relativamente pouco a renda e os lucros distribuídos, e excessivamente o consumo. Dos 34% do PIB que representa a carga tributária brasileira, apenas 6% do PIB são tributos sobre a renda, enquanto que, na média da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a tributação sobre a renda e o lucro é de 12% do PIB. Em compensação, eles tributam menos o consumo.



O representante do Sindifisco abordou também a tributação de lucros remetidos ao exterior, que significaria, segundo ele, cerca de R\$ 20 bilhões, porque o Brasil isenta essas operações. Atualmente, o lucro remetido ao exterior é tributado no país de destino, mas não no Brasil.

A prof.^a Rozane Bezerra de Siqueira, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), estimou o grau de progressividade ou regressividade do STN. Segundo a pesquisadora, a noção, muito divulgada, de que o STN é regressivo decorre de estimativas que padecem de um sério problema técnico.

O problema reside no fato de que a renda das famílias mais pobres, especialmente entre os 20% mais pobres da população, é altamente subestimada. Esse erro de medida se revela pela existência de um déficit orçamentário, isto é, de uma diferença entre a renda percebida e a despesa realizada pelas famílias nesse estrato da população. Com efeito, a despesa mensurada é 52% maior do que a renda declarada, um evidente equívoco. Isso se deve à informalidade e à irregularidade que caracterizam diversos tipos de atividades que as pessoas dessa classe exercem e que acabam por “mascarar” a verdadeira renda desses estratos sociais.

Para corrigir essa falha, a renda das famílias dos estratos mais baixos foi ajustada, de modo a adotar a despesa como uma *proxy* para a renda, sempre que a renda for inferior ao gasto.

Se o valor do tributo pago for dividido pelo consumo, a distribuição da carga tributária é aproximadamente proporcional –ou seja, apesar das inúmeras alíquotas e isenções e das várias tentativas de desonerar a cesta básica, o sistema não consegue atingir a progressividade nos tributos sobre o consumo.



É verdade que aparece uma regressividade expressiva quando o imposto sobre consumo é dividido pela renda declarada. No entanto, quando a renda é ajustada, essa regressividade é significativamente diminuída. Por exemplo, a carga tributária sobre o consumo dos 10% mais pobres é de cerca de 15,4% da renda, e essa carga cai até cerca de 11% da renda para os 10% mais ricos da população.

Em conclusão, a incidência dos tributos sobre consumo é regressiva, mas bem menos do que quando a renda declarada, que está subestimada para as famílias mais pobres, é utilizada nas pesquisas de orçamentos.

O passo seguinte foi avaliar a progressividade ou regressividade dos tributos diretos, isto é, os tributos sobre a renda e o patrimônio, principalmente o IRPF e as contribuições previdenciárias.

A contribuição previdenciária é progressiva, tanto por causa da informalidade, quanto porque as alíquotas da contribuição seguem uma tabela progressiva. Mas a progressividade é moderada.

O IRPF é um imposto progressivo, não apenas devido à progressividade das alíquotas, mas principalmente devido ao fato de que a faixa de renda beneficiada pela isenção engloba uma parcela grande da população. Cerca de 70% das famílias mais pobres da população não paga IRPF. Mais do que isso: 90% da arrecadação do IRPF se concentra nos 10% mais ricos da população. De qualquer forma, nada justifica um trabalhador que recebe mensalmente R\$6 mil, pagar a mesma alíquota de outro que recebe R\$100 mil.



Combinando os resultados obtidos para os tributos indiretos com os resultados obtidos para os tributos diretos, os tributos pagos pelos diversos estratos de renda são aproximadamente proporcionais à respectiva renda. Em outras palavras, o sistema tributário brasileiro, do ponto de vista distributivo, não é progressivo nem regressivo, mas aproximadamente neutro.

Ainda segundo a prof.^a Rozane, o fato, apontado pelos pesquisadores Rodrigo Oraire Sérgio Gobetti, de que, a partir de algum ponto do último centésimo da distribuição de renda, começa a aparecer uma regressividade, não é capaz de alterar a neutralidade global do STN ou de impactar a distribuição de renda de forma significativa.

Não é apenas o tributo arrecadado que impacta a distribuição de renda. Também as transferências governamentais têm essa capacidade, caso dos pagamentos de benefícios previdenciários, do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa-Família, por exemplo. No entanto, a exemplo do que ocorre com as tentativas de desoneração da cesta básica, os 20% mais pobres da população pagam mais tributos do que recebem do governo a título de transferências. A distribuição das transferências e dos tributos imita a distribuição de renda, o que sugere, mais uma vez, a aproximada proporcionalidade dos tributos e o fraco poder redistributivo das transferências.

A queda da desigualdade registrada entre 2003 e 2012, foi expressiva, mas dois terços dela não se deveram à política tributária, às transferências ou aos gastos públicos, mas ao que ocorreu no mercado de trabalho, e à política de aumento de salário mínimo. Outro terço se explica, por exemplo, pelo aumento da progressividade das transferências que se deve, na maior parte, ao Programa Bolsa Família.



Nas comparações internacionais, o Brasil é um ponto fora da linha, com carga tributária de país rico, de 34% do PIB, muito próxima da carga tributária do Reino Unido, por exemplo, mas com um impacto redistributivo muito limitado. A queda do índice de Gini provocada pelo sistema fiscal no Reino Unido é mais de duas vezes maior do que o observado no Brasil. Aqui, o STN, os gastos e as transferências reduzem o índice de Gini em seis pontos percentuais, enquanto na OCDE, em média, a redução é de 14 pontos percentuais e, na União Europeia, de 20 pontos percentuais.

Esse resultado sugere que ainda temos um longo caminho para corrigir essa falha do STN. Como essa tarefa não é incompatível com a elevação da arrecadação, mas, pelo contrário, o reforço da progressividade pode ser obtido de forma a aumentar os recursos à disposição do setor público, fica claro que a atual situação fiscal do País recomenda a adoção imediata de medidas nesse sentido.

III – MAPEAMENTO DOS PROJETOS DE LEI QUE TRATAM DE PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA EM TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

As ementas dos dezesseis projetos aqui considerados estão listadas no anexo, ao final deste texto. Todos tramitam no Senado Federal e buscam, de algum modo, elevar a progressividade do sistema tributário nacional por meio da alteração da legislação que rege os chamados impostos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio. Esses impostos foram escolhidos, pois estão mais aptos a elevar a progressividade da tributação no Brasil, tornando-a socialmente mais justa. Vale observar, contudo, que a diminuição do peso dos impostos indiretos, sabidamente muito elevado no



Brasil, também poderia elevar a equidade do sistema, considerando-se que esses tributos são em geral regressivos.

Em relação ao IR, há dois temas que vêm recebendo destaque ultimamente na discussão sobre a progressividade do sistema tributário nacional. O primeiro diz respeito aos lucros e dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas. Esses rendimentos não são tributados, nem no momento da distribuição, por meio de recolhimento na fonte pela própria pessoa jurídica, nem depois, por iniciativa do beneficiário final. Tal regra foi introduzida pelo art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. O Brasil é um dos poucos países do mundo que adota essa regra.

Assim, enquanto o salário é tributado com alíquotas que chegam a 27,5% para faixas de renda relativamente baixas, os lucros distribuídos e os dividendos não sofrem qualquer incidência. Embora não haja informações inequívocas sobre o perfil social daqueles que recebem os dois tipos de rendimentos, é bem possível que o segundo grupo componha a parcela mais rica da população.

No Senado Federal tramitam projetos que procuram sanar essa injustiça. Vale destacar os três projetos que tramitam em conjunto na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). São os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 588, 616 e 639, todos de 2015. O relator da matéria é o Senador Jorge Viana que já se pronunciou pela aprovação do PLS nº 588, de 2015, do Senador Lindbergh Farias. Ainda que haja algumas diferenças entre os projetos, a questão a destacar é a intenção central de alterar o art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995 para reintroduzir a tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos. Segundo o PLS nº 588, de 2015, esse rendimento seria tributado na fonte com base em alíquota de 15% e, depois, na declaração de ajuste anual, a alíquota poderia chegar aos 27,5% para aqueles com renda



mais alta. Tal procedimento igualaria as regras às que vigem para o rendimento do trabalho, em respeito aos princípios da universalidade e da progressividade.

Outra vantagem da providência seria elevar a arrecadação, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas, sem privilegiar em demasia o ajuste via corte de gastos, como faz a PEC nº 55, de 2016. Vale observar que a ênfase nos gastos em geral acaba por ser injusta do ponto de vista social, tendo em vista o caráter redistributivo desses gastos. Segundo estimativas preliminares, a tributação dos lucros e dividendos poderia gerar algo como R\$ 60 bilhões, que ademais seriam divididos com estados e municípios por meio dos respectivos fundos de participação.

Outra evidente distorção do nosso sistema tributário é a possibilidade de deduzir os juros sobre o capital próprio para fins de apuração do IRPJ e da CSLL das empresas tributadas com base no lucro real. Tal possibilidade está prevista no art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995.

Essa prerrogativa conferida às empresas que são tributadas com base no lucro real cria uma espécie de despesa fictícia, já que não existe desembolso de fato que implique em redução do lucro. Com a contabilização dessa despesa, reduz-se artificialmente o lucro e, por consequência, o IRPJ e a CSLL incidentes sobre ele. É fato que os juros sobre o capital próprio são pagos pela empresa aos sócios e acionistas, mas tal desembolso não é um tipo de despesa, mas a própria distribuição do lucro gerado pela atividade.

Calcula-se que o benefício possa reduzir em até 19% os tributos pagos, caso a empresa esteja sujeita ao adicional de IRPJ. Vale observar que as empresas tributadas sobre o lucro real são as maiores do país, aptas a



manter o complexo sistema de contas necessário para apurar o lucro com base nesse regime.

É válido observar também que o benefício advindo do abatimento do juro sobre o capital próprio se soma ao benefício da isenção sobre lucros e dividendos, comentada anteriormente. O primeiro eleva o montante distribuído, enquanto o segundo isenta-o de tributação. A diferença entre os dois benefícios é que os juros sobre o capital próprio pagos pela empresa aos sócios e acionistas, ao menos é tributado na fonte à alíquota de 15%. A Medida Provisória nº 694, de 2015, elevou essa alíquota para 18%, mas a norma perdeu a validade e a alíquota voltou ao percentual anterior depois de alguns meses.

A exemplo de matérias que buscam tributar a distribuição de lucros e dividendos, tramitam no Senado Federal projetos que visam eliminar o benefício do abatimento dos juros sobre capital próprio. Em particular, registre-se o PLS nº45, de 2016, da Senadora Gleisi Hoffmann, atualmente na CAE, à espera de apreciação do parecer favorável da Senadora Vanessa Grazziotin. O projeto opta pela eliminação do benefício em um prazo de dois anos.

Outro projeto com o mesmo intuito é o PLS nº 606, de 2015, do Senador Lindbergh Farias. A matéria está na CAE, no aguardo do parecer do Senador Fernando Bezerra Coelho. Nesse caso, optou-se simplesmente por revogar o art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995, que concede o benefício da dedução dos juros sobre capital próprio.

Entre os projetos que tramitam no Senado Federal que tratam do IR, grande parte visa corrigir pelo IPCA os valores das faixas de renda com as respectivas alíquotas para fins de cálculo do IRPF. Parte deles corrige



também outros valores, como o limite para a dedução das despesas com educação. Incluem-se nessa situação os PLSs nº 70, de 2016; nºs 2, 93 e 216, todos de 2014; e nº 58, de 2011.

A correção das faixas de renda é importante para não incluir a parcela da população com renda baixa entre os contribuintes do IR, o que poderia até elevar a regressividade do sistema tributário nacional. Entretanto, impacto mais significativo na progressividade viria apenas com a introdução de alíquotas mais elevadas para as faixas de renda mais altas. Nessa linha, vale ressaltar o PLS nº 517, de 2015, do Senador Donizeti Nogueira, à espera do parecer da Senadora Vanessa Grazziotin, na CAE. Esse projeto introduz na tabela progressiva do IRPF alíquotas que vão de 5% para renda a partir de R\$ 3.300,00 até 40% para renda a partir de R\$ 49.500,00.

O Brasil tem um conjunto de impostos que incidem sobre a propriedade, embora nenhum deles gere receitas significativas aos cofres públicos, com a possível exceção do IPTU para os municípios. Na esfera federal, há o ITR; na esfera estadual, o IPVA e o ITCMD; e na esfera municipal, o IPTU e o ITBI¹⁴. Há ainda o imposto sobre grandes fortunas previsto no inciso VII do art. 153 da Constituição Federal, mas que nunca foi instituído.

A rigor, todos esses tributos podem ser utilizados como instrumentos para reduzir a regressividade do nosso sistema tributário. Registre-se que a tributação sobre o patrimônio no Brasil é baixa comparada com os países da OCDE. Segundo informações da Secretaria da Receita

¹⁴Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD); e Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI).



Federal do Brasil (RFB)¹⁵, no Brasil, esses tributos arrecadaram 1,35% do PIB em 2014, enquanto a média da OCDE foi de 1,9% no mesmo ano. No Reino Unido e na França, por exemplo, o percentual foi de cerca de 4% do PIB. Já Estados Unidos, Canadá, Espanha e Itália, entre outros, arrecadam acima de 2,3% do PIB.

No Senado Federal tramitam alguns projetos que tratam dos tributos sobre propriedade, embora talvez devessem receber maior atenção dos congressistas, a julgar pela importância do tema. Em relação ao IPTU e ao IPVA, tramitam no Senado Federal o PLS nº 46, de 2016 – Complementar, e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 116, de 2011, respectivamente.

O primeiro, também de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, aguarda parecer na CAE do Senador Raimundo Lira. A intenção nesse caso é estabelecer na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) a obrigatoriedade da revisão da base de cálculo do IPTU, até o final do primeiro ano de mandato do prefeito.

Em geral, os imóveis urbanos são subavaliados em relação ao valor de mercado, em especial depois de vários anos de valorização desses ativos nos primeiros anos da presente década. Pode-se dizer que essa defasagem é socialmente injusta, pois subutiliza um tributo que pode ser progressivo em relação ao valor do bem, conforme autoriza o inciso I do §1º do art. 156 da Constituição Federal.

Já a PEC nº 116, de 2011, do Senador Lindbergh Farias e outros, encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à

¹⁵ Ver Carga Tributária no Brasil – 2015, pp. 11-12. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>



espera do parecer do Senador Randolfe Rodrigues. A PEC autoriza a cobrança de IPVA sobre embarcações e aeronaves, entre os quais se incluem lanchas, iates e helicópteros. Como tais bens são sabidamente demandados pela parcela mais rica da população, a cobrança de IPVA nesses casos contribuiria para reduzir as injustiças do nosso sistema tributário. Vale registrar que o inciso II do § 6º do art. 155 da Constituição Federal autoriza a cobrança de alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização, o que permite conferir certa progressividade ao tributo.

Alguns países privilegiam a tributação sobre a herança e a doação dentre outros fatos que dizem respeito ao patrimônio. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Reino Unido, a alíquota incidente sobre herança e doação pode chegar a 40%. No Brasil, a alíquota máxima fixada pelo Senado Federal é de 8% (Resolução nº 9, de 1992), atribuição conferida pelo inciso IV do § 1º do art. 155 da Constituição Federal.

Em relação aos projetos que tramitam no Senado Federal a respeito do tema, um primeiro registro importante é o do PLS nº 300, de 2016, do Senador Fernando Bezerra Coelho. A matéria se encontra na CAE, à espera do parecer da Senadora Vanessa Grazziotin. Esse projeto introduz a tributação pelo imposto de renda sobre heranças e doações, com alíquotas diferenciadas em função do valor herdado ou doado. As alíquotas variam de 9,5% a 19,5% para heranças e doações em adiantamento da legítima de valores acima de R\$ 5 milhões, incidindo os mesmos percentuais para as demais doações de valores acima de R\$ 1 milhão, em qualquer caso permitida a dedução de dívidas e de outros impostos.

Por fim, a discussão a respeito da progressividade do sistema tributário nacional não pode deixar de considerar o imposto sobre grandes fortunas previsto no inciso VII do art. 153 da Constituição Federal. Trata-se



de tributo controverso, mas que poderia contribuir para elevar a progressividade da tributação no Brasil.

Entre os benefícios desse imposto pode-se elencar o estímulo à utilização produtiva dos recursos, já que o patrimônio precisa gerar renda para pagar a tributação; a atuação complementar ao IR para que a capacidade contributiva daqueles que têm patrimônio, mas não renda, possa ser devidamente explorada; a redução das desigualdades sociais com a tributação dos mais ricos, e a utilização dos recursos em benefício dos mais pobres; e a maior disponibilidade de informações sobre os contribuintes, o que, mediante cruzamento com os dados advindos da legislação de outros tributos, permitiria a redução da evasão fiscal.

O grande desafio em relação a esse imposto é encontrar a arquitetura ideal, capaz de gerar receita razoável a partir da efetiva incidência sobre os mais ricos. Inclui-se entre os itens decisivos dessa arquitetura a definição dos contribuintes, a base de cálculo, as alíquotas diferenciadas, as deduções e a valoração dos ativos. Esse último ponto é crucial conforme já se salientou em relação ao IPTU. Já a definição dos contribuintes envolve a questão da inclusão ou não de pessoas jurídicas, já que o patrimônio dos mais ricos pode estar “escondido” nas empresas.

No Senado Federal, vale destacar dois projetos: o PLS nº 534, de 2011 – Complementar, do Senador Antonio Carlos Valadares; e o PLS nº 315, de 2015 – Complementar, do Senador Paulo Paim. O primeiro aguarda o parecer do Senador Armando Monteiro na Comissão de Assuntos Sociais, enquanto o segundo aguarda designação de relator na CAE.

A estrutura dos dois projetos é similar, composta em sua parte principal por dispositivos relativos a contribuintes, fato gerador, base de



cálculo, isenções, alíquotas e avaliação de bens e direitos. Entretanto, as opções seguidas em relação a cada um desses itens podem variar significativamente. Por exemplo, ambos incluem entre os contribuintes apenas as pessoas físicas, mas o PLS nº 534, de 2011, tributa o patrimônio a partir de R\$ 2,5 milhões, com alíquotas que variam de 0,5% até chegar a 2,5% a partir dos R\$ 40 milhões; enquanto o PLS nº 315, de 2015, tributa a partir de R\$ 50 milhões pela alíquota única de 1%.



ANEXO I

PLS 45/2016

Ementa: Altera o art. 9º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para extinguir gradualmente a faculdade de a pessoa jurídica tributada com base no lucro real deduzir os juros sobre o capital próprio na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Autor: Senadora Gleisi Hoffmann

Data: 23/02/2016

PLS 46/2016 (Complementar)

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão periódica da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências.

PLS 70/2016

Ementa: Altera as Leis nos 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para corrigir a defasagem acumulada desde 1996 e prever a correção monetária anual da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e das deduções aplicáveis à base de cálculo do tributo.

Autor: Senador Ricardo Ferraço

Data: 07/03/2016

PLS 300/2016

Ementa: Estabelece a incidência do imposto sobre a renda a valores de bens e direitos adquiridos por herança ou doação de que trata o inciso XVI da Lei 7.713, de 22 de dezembro 1988, que altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.

Autor: Senador Fernando Bezerra Coelho

Data: 02/08/2016

PLS 315/2015 (Complementar)

Ementa: Institui o Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição Federal e dá outras providências.

Autor: Senador Paulo Paim

Data: 26/05/2015

PLS 517/2015



Ementa: Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para modificar as alíquotas e as faixas de tributação constantes na tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

Autor: Senador Donizeti Nogueira

Data: 06/08/2015

PLS 588/2015

Ementa: Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para tributar os lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas.

Autor: Senador Lindbergh Farias

Data: 08/09/2015

PLS 606/2015

Ementa: Altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para revogar o art. 9 que trata dos juros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido recebido por pessoas jurídicas.

Autor: Senador Lindbergh Farias

Data: 10/09/2015

PLS 616/2015

Ementa: Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a incidência do Imposto de Renda sobre os lucros ou dividendos distribuídos a beneficiário pessoa física nos casos em que especifica.

Autor: Senador Marcelo Crivella

Data: 16/09/2015

PLS 639/2015

Ementa: Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a incidência do Imposto de Renda relativamente aos lucros ou dividendos distribuídos pela pessoa jurídica.

Autor: Senador Otto Alencar

Data: 23/09/2015

PLS 2/2014

Ementa: Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para prever a correção monetária anual da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e das deduções aplicáveis à base de cálculo do tributo.

Autor: Senadora Ana Amélia

Data: 03/02/2014

PLS 93/2014



Ementa: Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, relativas ao imposto sobre a renda da pessoa física, para alterar os valores constantes da tabela progressiva e elevar o limite anual individual de deduções relativas a despesas com educação.

Autor: Senador Alfredo Nascimento

Data: 18/03/2014

PLS 216/2014

Ementa: Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para prever a correção monetária anual da tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e das deduções aplicáveis à base de cálculo do imposto.

Autor: Senador Cássio Cunha Lima

Data: 11/06/2014

SF PLS 58/2011

Ementa: Altera as Leis nº 11.482, de 31 de maio de 2007; nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988; nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, reajustando as faixas de renda do imposto de renda e os valores das deduções.

Autor: Senador Inácio Arruda

Data: 22/02/2011

PEC 116/2011

Ementa: Altera o art. 155 da Constituição Federal, para permitir que incida o IPVA sobre embarcações e aeronaves.

Autor: Senador Lindbergh Farias e outros

Data: 29/11/2011

PLS 534/2011 (Complementar)

Ementa: Regulamenta o inciso VII do art. 153 da Constituição Federal, para dispor sobre a tributação de grandes fortunas.

Autor: Senador Antonio Carlos Valadares

Data: 31/08/2011

