



Faraó – Ciro Saurius, gravura em maneira negra

RICOS DEVEM PAGAR MAIS IMPOSTO UMA REFLEXÃO SOBRE AS RESTRIÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR NO BRASIL

Rich must pay more tax

A reflection on the restrictions on the power to tax in Brazil

Hideyo SAITO¹ [1] (Jornalista e fiscal aposentado da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, Brasil)

RESUMO: *Este artigo destaca o caráter inovador da campanha “Tributar os Super-Ricos”, que defende alterações no sistema tributário brasileiro para torná-lo efetivamente progressivo. Nesse sentido, vai além das desgastadas e sempre repetidas teses de que nossos impostos são muito complexos e que a carga tributária é demasiado alta. A campanha, ao contrário, tem foco na inegável constatação de que o conjunto dos tributos no Brasil onera os mais pobres e poupa os mais ricos. De fato, assalariados que ganham a partir de R\$ 2 mil reais já pagam imposto de renda, enquanto rentistas que recebem milhões de reais em lucros e dividendos são isentos. Além disso, a maior parte da receita tributária brasileira tem origem nos chamados impostos indiretos, embutidos nos preços de mercadorias e serviços, que pesam proporcionalmente mais sobre os mais pobres. As principais propostas do movimento “Tributar os Super-Ricos” contam com apoio de partidos de oposição e tramitam na Câmara Federal, ligeiramente adaptadas, como emenda aglutinativa nº 178 à PEC 45/2019. Nas páginas seguintes, iremos mostrar as propostas originais do movimento e suas justificativas, situando-as no contexto de um esboço da história da tributação, em que também sobressaem questões relacionadas com a justiça na cobrança de impostos.*

PALAVRAS-CHAVE: Sistema tributário; Carga tributária; Capacidade contributiva; Progressividade; Impostos diretos; Impostos indiretos; justiça na cobrança de impostos.

ABSTRACT: *This article highlights the innovative nature of the campaign "Tax the Super-Rich", which advocates changes in Brazilian tax system to make it effectively progressive. In this sense, it goes beyond the worn and always repeated theses that our taxes are too complex and that tax burden is too high. The campaign, on the contrary, focuses on the undeniable realization that the set of taxes in Brazil overtaxes on the poorest and unburdens the richest. In fact, employees who earn from R\$ 2,000 reais*

¹ Coautor (com Antonio Gabriel Haddad) do livro *Cuba sem bloqueio: a revolução cubana e seu futuro, sem as manipulações da mídia dominante*, São Paulo, Radical Livros, 2012.

already pay income taxes, while rentiers who receive millions of Reais in profits and dividends are exempt.

In addition, most of Brazil's tax revenue stems from the so-called indirect taxes, embedded in prices of goods and services, which weigh proportionally more on the poorest. The main proposals of the movement "Tax the Super-Rich" have the support of opposition parties and are processed in the Federal Chamber, slightly adapted, as agglutinating amendment no. 178 to PEC 45/2019. In the following pages, we will show the original proposals of the movement and its justifications, situating them in the context of an outline of the history of taxation, in which also emerges issues related to justice in the collection of taxes.

KEYWORDS: Tax system; Tax burden; Contributive capacity; Progressive tax; Direct and indirect taxation; Vertical equity

Introdução:

Desde a Constituição Federal de 1988, diversos governos tentaram promover reforma tributária no Brasil, quase sempre alegando a necessidade de racionalização do sistema de impostos em vigor e ao mesmo tempo ignorando a distribuição desigual de sua carga na sociedade, em detrimento dos mais pobres. Isso ocorre apesar de o princípio da capacidade contributiva, segundo a qual quem pode mais paga proporcionalmente mais, figurar no texto da própria Constituição. O mesmo acontece mais uma vez com as duas propostas em tramitação no Congresso Nacional – a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019. Daí o caráter inovador da campanha “Tributar os SuperRicos”, que apresenta propostas para tornar o sistema tributário brasileiro efetivamente progressivo. Em outubro de 2019, partidos de oposição apresentaram algumas dessas ideias à Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara Federal. Elas tramitam desde então como emenda aglutinativa nº 178 à PEC 45/2019. Neste trabalho iremos fixar-nos nas ideias originais do movimento “Tributar os Super-Ricos”, situando-as no contexto de um rápido esboço de história da tributação.²[2]

O termo tributo vem do latim *tributu*. Designava, no tempo do Império Romano, os bens e serviços que os povos vencidos deveriam entregar aos vencedores. Depois, a exigência passou a alcançar integrantes da própria sociedade (FRANCO, 1998, *apud* AMED e CAMPOS NEGREIROS, 2000, p. 22). Os membros das classes superiores eram, regra geral, dispensados desse encargo desde a mais remota antiguidade. É o que já se vislumbra na mais antiga referência conhecida a tributo, que consta de tábua com

² A emenda aglutinativa inclui alterações em relação à proposta original do movimento, que surgiu a partir do manifesto “Tributar os Ricos para Enfrentar a Crise”, divulgado pelas seguintes entidades: Auditores Fiscais pela Democracia (AFD), Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) e Instituto Justiça Fiscal (IJF). A íntegra da proposta, o texto do projeto de lei com as alterações pretendidas e as exposições de motivo estão em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-opais/>. Já o texto da emenda aglutinativa 178 pode ser consultado no link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1815822&filename=EM_C+178/2019+PEC04519+%3D%3E+PEC+45/2019. Consultas diversas em out/2020.

escrita cuneiforme datada de 2.350 a.C. Nela, o rei Urukagina, da cidade-estado de Lagash (localizada entre os rios Tigre e Eufrates, na Mesopotâmia) denuncia seu antecessor Lugalanda por cobrança abusiva de impostos dos súditos e confisco de bens em seu proveito (BRASIL, 2014).³[3] Outros indícios são atribuídos à Terceira Dinastia Ur, civilização suméria formada por províncias autônomas entre si, igualmente na Mesopotâmia, entre os anos 2112 e 2004 a.C. Os impostos sumérios eram pagos em bens – animais domésticos, produtos de colheita e até escravos humanos. Parte da arrecadação era destinada ao culto às divindades, outra servia para o sustento do poder dinástico e para erguer obras públicas e uma terceira costumava ser estocada para eventuais situações de crise.[4]⁴ Provavelmente as origens de atos que podem ser classificados como tributários se confundem com a aparição das primeiras povoações sedentárias e dos respectivos chefes tribais. A forma tributária primitiva que deixou mais registro foi o dízimo, onipresente em relatos do Velho Testamento. Era uma oferta para a divindade, paga ao príncipe que a representava ou ao sacerdote que ministrava seu culto (OLIVEIRA, 1964, *apud* AMED e CAMPOS NEGREIROS, 2000, p. 21). Há evidências ainda de que as mais precoces manifestações de tributo foram doações voluntárias a chefes e sacerdotes por sua ação em defesa da comunidade. Mas elas logo passaram a ter caráter compulsório.

O fato é que a imposição tributária sempre serviu para reforçar o Estado que, na concepção marxista inicial, “existe para a proteção dos que possuem contra os que não possuem”. Não raro, contudo, abusos ajudaram a precipitar grandes impérios na decadência (ENGELS, 1984, p. 166):

O Estado romano tinha-se transformado em uma máquina imensa e complicada, destinada exclusivamente à exploração dos súditos: impostos, prestações pessoais ao Estado e gravames de todas as espécies mergulhavam a massa do povo numa pobreza cada vez mais aguda. As extorsões dos governadores, dos fiscais e dos soldados tornavam a opressão insuportável.

Se na antiguidade eram geralmente os povos submetidos (estrangeiros ou não) que prestavam tributo ao dominador, na Idade Média os servos pagavam ao senhor feudal e ao clero. Na monarquia absolutista, os pagadores eram os comerciantes (burgueses) e os trabalhadores (servos camponeses e artesãos): “Que o clero reze; que o nobre lute pela pátria; que o povo pague”, era um bordão de Luiz XIV na França. Nos regimes capitalistas, as classes dominantes trataram igualmente de se subtrair à imposição tributária, embora nos países desenvolvidos tivessem tido de se render a circunstâncias históricas (como as produzidas pelas guerras mundiais e pela emergência da Revolução de Outubro, vista como ameaça direta pelos capitalistas) e também às crescentes pressões dos trabalhadores. Por isso, dos anos 1930 a 1980, vigoraram altas alíquotas de impostos diretos em todos os países capitalistas centrais. Assim que as

³ Informação disponível ainda em: <http://sumerianshakespeare.com/70701/77001.html>. Acesso em: 03 out. 2020.

⁴ Ver em https://jus.com.br/artigos/45090/tributacao-na-antiguidade#_ftn1. Acesso em: 05 out. 2020.

condições políticas permitiram, contudo, as oligarquias voltaram a se impor, conforme Harvey (2014):

Ali pelo final dos anos 1960 ... teve início uma cruzada para estabilizar, se não para reduzir a tributação, desconstruir o Estado social e disciplinar as forças do trabalho. Depois de 1980, houve uma queda nas taxas mais altas de imposto e os ganhos de capital – uma grande fonte de renda dos ultra-ricos – passaram a ser tributados por taxas muito menores nos EUA.

Tributos, Revoltas, Revoluções:

É correto afirmar, portanto, que em todas as épocas as oligarquias raramente pagaram tributo na mesma medida que as camadas populares. Para a doutrina marxista, embora seus autores clássicos pouco tenham abordado a questão, essa realidade evidentemente se deve à correlação de poder entre capital e trabalho nas sociedades capitalistas. Eis uma das raras menções de MARX⁵[5] ao tema:

A tributação pode beneficiar algumas classes e oprimir intensamente outras, como é visto, por exemplo, sob o domínio da aristocracia financeira. Ela é causa de ruína para aquelas seções intermediárias da sociedade entre a burguesia e o proletariado, que não conseguem deslocar o fardo da tributação para outra classe.

Em 1913, ao comentar um projeto de imposto de renda progressivo nos Estados Unidos, noticiado em russo por uma publicação intitulada '*Novy Ekonomist*' (edição nº 21, de 1913), LÊNIN (1913) deixou uma de suas igualmente atípicas reflexões sobre tributação. O projeto em questão previa alíquotas de 1 a 3% para rendas a partir de US\$ 4 mil. O governo estadunidense estimava que 425 mil famílias⁶ [6] possuíam ingressos acima desse patamar e que o novo imposto poderia gerar US\$ 70 milhões – carga efetiva de 1,5% dos rendimentos somados do grupo. Na mesma época, os tributos indiretos arrecadavam US\$ 600 milhões, mas de forma flagrantemente desigual. Enquanto as 8,8 milhões de famílias assalariadas arcavam com média de 7% de suas rendas, as 425 mil de capitalistas contribuíam com meros 0,36%. “Os trabalhadores pagam, proporcionalmente, 20 vezes mais do que os capitalistas”, observa o líder bolchevique, para complementar sarcasticamente: “O Secretário do Tesouro quer ser ‘educado’ com os multimilionários”.

Diante dessa disparidade, Lênin comenta que um imposto de renda tão pouco progressivo como o projetado teria muito pouco impacto. Ele sugere imaginar uma situação em que os capitalistas arcassem com a mesma carga dos assalariados em

⁵ Resenha escrita por Marx, em 1850, publicada originalmente na *Neue Rheinische Zeitung Politischökonomische*. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1850/04/resenha.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁶ Embora os impostos tenham como alvos pessoas naturais ou empresas, na tradução para o português os números citados no texto se referem a famílias.

tributos indiretos – 7% de seus rendimentos: nesse caso, a receita resultante seria de US\$ 385 milhões, quando na prática o grupo recolhia apenas US\$ 19 milhões. Por outro lado, se o projeto do imposto de renda previsse uma alíquota de 7% para a faixa dos capitalistas com rendimento de US\$ 4 mil a US\$ 10 mil (304 mil famílias cujos ingressos somam US\$ 1,813 bilhão) e outra de 15% para os que auferem mais de US\$ 10 mil (121 mil famílias com renda somada de US\$ 3,6 bilhões), a arrecadação saltaria para US\$ 670 milhões, mais do que a receita real dos impostos indiretos. Lênin conclui a nota com a seguinte observação: “Vemos que a demanda dos social-democratas – a abolição de tributos indiretos e sua substituição por um imposto de renda progressivo – é realizável. A medida, embora sem afetar as fundações do capitalismo, daria um grande alívio para nove décimos da população, além de servir para desenvolver as forças produtivas da sociedade, expandindo o mercado interno”.

Por tudo que vimos, não é estranho que o tema da tributação figurasse desde sempre como fermento de revoltas e revoluções. Sem falar nos levantes de escravos da antiguidade, ele esteve, por exemplo, na raiz das revoluções inglesas que se arrastaram dos séculos XIII ao XVII. A consagração da Carta Magna inglesa (Magna Charta Libertatum), em 1215, representou o ápice da luta dos barões para impor ao rei João Sem Terra regras para a criação de tributo, coibindo “a atividade tributária absolutamente extorsiva”. Nos séculos seguintes, esse código continuou a ser objeto de tentativas de anulação e de restauração, até que no XVII foi decretado o “Petition of Right” (Petição de Direito), para institucionalizar definitivamente a norma segundo a qual a instituição e cobrança de tributo passavam a ser atribuições exclusivas do Conselho dos Comuns, embrião do moderno parlamento⁷. [7] A rebelião que levou à independência dos Estados Unidos, em 1776, também foi desencadeada por distúrbios originados pelos pesados impostos que a coroa britânica exigia de suas colônias. Esse acontecimento, por sua vez, inspirou no Brasil a Conjuração Mineira de 1789, que pretendia sublevar os colonos diante da ameaça iminente da “derrama”, cobrança de supostos tributos atrasados mediante uso da força. Por decreto real de dezembro de 1750, a capitania de Minas Gerais ficou obrigada a recolher, a título de Quinto, pelo menos 1,5 tonelada de ouro por ano. Ocorre que a produção começou a declinar nessa época, tornando cada vez menos viável o pagamento do montante determinado. A corte lisboeta, contudo, insistia em atribuir o fato a um suposto aumento do contrabando e, portanto, da sonegação. Sempre que a arrecadação ficasse aquém do estipulado, a diferença seria arrancada à força por meio da derrama.⁸ [8] Aliás, Joaquim Silvério dos Reis era um contratante (cobrador de imposto licenciado pela metrópole), que traiu a Conjuração em troca da promessa de ser anistiado de seu débito pessoal, isto é, independente da derrama, perante o erário luso.

⁷ Gerd W. Rothmann, O princípio da legalidade tributária. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 67, p. 231-268. São Paulo, 1972. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66651/69261>. Acesso em: 17 dez. 2020. ⁸ Fernando José Amed e Plínio José Labriola Campos Negreiros, História dos tributos no Brasil, Edições Sinafresp, São Paulo, 2000, p. 178 e seguintes. Na derrama, tropas do governador cercavam as vilas e os moradores que exerciam atividades tributadas eram coagidos a pagar o que supostamente deviam, sob pena de prisão. ⁹ idem, ibidem, p. 128-129.

Motins contra a metrópole portuguesa:

As primeiras manifestações de inconformismo pela cobrança de impostos no Brasil começaram a irromper décadas após o final da chamada União Ibérica, em que Portugal foi incorporado ao império espanhol, entre 1580 e 1640. Por ironia, esses atos foram inspirados por movimentos de portugueses que se rebelavam contra o fisco espanhol. A contestação brasileira às exigências de Portugal manifestava-se principalmente através da sonegação e do contrabando, mas não deixou de gerar também agitações de rua. Em 1660, os amotinados chegaram a derrubar o governador da capitania do Rio de Janeiro. Na Bahia, em 1711, aconteceu o mesmo. Na capitania de Minas, onde eram mais agudos os conflitos envolvendo a tributação, houve levantes em 1712 (Vila do Carmo), em 1715 (Morro Vermelho e outras comarcas), em 1716 (Rio das Velhas), em 1718 (São Francisco), em 1719 (Pitangui).^{9[9]} A Revolta de Felipe dos Santos, que explodiu em 1720 em Vila Rica, a cabeceira da capitania, foi o mais significativo deles. Quase sete décadas antes da Conjuração Mineira, os amotinados lutaram de armas na mão durante um mês para derrubar as novas medidas de aperto da fiscalização do Quinto, anunciadas pela metrópole. O então governador da capitania, Conde de Assumar, simulou negociar e aceitar as reivindicações dos colonos, mas tão logo recebeu tropas de reforço enviadas pelo Rio de Janeiro, deflagrou uma implacável perseguição a seus organizadores. Vários foram presos e deportados e o principal deles, Felipe dos Santos Freire, acabou na forca. Foi o mais direto antecedente da Conjuração Mineira – e a ele se seguiram outros[10].⁸

Tanto colonos brasileiros como mercadores portugueses se queixavam de impostos extorsivos, mas os cidadãos “mais principais” costumavam ser poupados já naquele tempo. Era outro motivo de insatisfação para a maioria, segundo CHIAVENATO (1994, p. 34): “Como havia gente poderosa envolvida no contrabando, os Dragões de Minas [força policial da capitania] fingiam não ver a contravenção, limitando-se a perseguir os bandidos notórios e deixando escapar certas comitivas, protegidas pelo próprio governo”. A condescendência em relação aos poderosos marcou até mesmo o julgamento dos “inconfidentes mineiros”. Dos 27 considerados culpados, 11 receberam sentença de morte, 10 de degredo em Moçambique e Angola, 1 de trabalho compulsório em galé e 5 de recolhimento em estabelecimentos eclesiais em Portugal. Entretanto, dos condenados à pena máxima, apenas Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, foi efetivamente executado. Os demais tiveram a pena convertida em degredo. Coincidentemente, era o único dos implicados sem influência na corte portuguesa ou entre autoridades coloniais. Em suma, não era “pessoa que tenha figura, nem valimento, nem riqueza”, conforme registrou nos autos o desembargador José Pedro Machado Coelho Torres, perplexo com a influência de um homem simples como Tiradentes na conspiração (MAXWELL, 2010, p. 296).

Em 1798 eclodiu a Conjuração Baiana ou dos Alfaiates, também contra “impostos e direitos cobrados pela rainha de Lisboa”, pela independência do Brasil e a

⁸ Pedro Doria, 1789: a história de Tiradentes e dos contrabandistas, assassinos e poetas que lutaram pela independência do Brasil, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2014, p. 130.

instituição de uma república democrática e igualitária, com a abolição da escravatura. O governador da Bahia, Dom Fernando José de Portugal, escreveu à corte lisboeta que o motim teve o comando de “homens pardos e de péssima conduta e faltos de religião ... [sem envolvimento de] pessoas de consideração nem de entendimento ou que tivessem conhecimento e luzes...”, segundo relata MAXWELL (2010, p. 338). Dos 47 suspeitos capturados, a maioria era constituída de negros e mestiços, dos quais 10 escravos e quatro alforriados. Quatro foram levados à forca e 27 abandonados na costa da África, sete deles tendo sido previamente açoitados em praça pública. Os demais 16 foram inocentados (AMED e CAMPOS NEGREIROS, 2000, p. 172). Os baianos não se inspiravam nos confederados estadunidenses, como seus predecessores mineiros, mas nos *sans culottes* franceses. No único documento apreendido em mãos dos sediciosos podia-se ler a consigna “liberdade, igualdade e fraternidade”.

A Revolução Pernambucana de 1817 igualmente se insurgiu contra a política tributária, além de questionar a situação colonial, a monarquia e a escravidão. Obteve adesões na Paraíba, no Rio Grande do Norte e em Alagoas, mas foi impiedosamente esmagada, com seus principais organizadores executados.

Impostos no Brasil Independente e Republicano:

A primeira Constituição do Brasil independente nasceu sob o signo da autocracia: foi outorgada por D. Pedro I, após dissolver a Assembleia Constituinte e jogar na cadeia os representantes liberais. A Carta foi decretada em 1824 e trazia o seguinte enunciado sobre tributo: “Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres”[11]⁹. Era nada menos que o princípio da capacidade contributiva, embora na prática não tivesse havido alteração em relação aos impostos coloniais: a espinha dorsal continuou sendo a taxação de entrada e saída de mercadorias. O princípio “ficou na forma da letra e sua aplicação esbarrou na estrutura socioeconômica do Brasil de então” (AMED e CAMPOS NEGREIROS, 2000, p. 195). A Guerra dos Farrapos ou Farroupilha, que mobilizou Rio Grande do Sul e Santa Catarina no período de 1835 a 1845, foi outro momento de contestação de impostos. Os revoltosos chegaram a criar a República Rio-Grandense e a República Juliana, em Santa Catarina. Devido à popularidade dos Farrapos, o Império optou por atender parcialmente suas reivindicações, concedendo anistia aos líderes, alforria aos escravos participantes e incorporação de seus oficiais ao exército imperial.

No regime republicano, a Constituição de 1891 manteve a composição do sistema tributário em vigor no final do império. A única novidade significativa foi a criação de um imposto sobre salários pagos por cofres públicos e sobre benefícios distribuídos por sociedades anônimas. Rendas de outras fontes foram incorporadas à base tributária nos anos seguintes, mas o tributo teve duração efêmera. Rui Barbosa esforçou-se para instituir na época um imposto incidente sobre rendas em geral, mas isso só viria a tornar-se realidade em 1924. No final do século XIX, contudo, muitas vezes se levantaram em sua defesa. Em 1896, o futuro presidente Rodrigues Alves se referiu a ele como o tributo que “faz desaparecer desigualdades”. Em 1920, o ministro da Fazenda,

⁹ O enunciado está no artigo 179, número 15, da Constituição de 1824.

Homero Batista, classificou-o como “aquele instituto de tributação justa, progressiva e geral” (BRASIL, 1966, p. 15). Na sessão da Comissão de Finanças da Câmara Federal que por fim o aprovou, em 1922, o deputado Mário Brandt assim se manifestou: "Do ponto de vista fiscal, é o mais produtivo e o mais elástico (...) Encarado pelo aspecto ético, é o mais justo de todos (...). É inadmissível um país democrático, principalmente uma república, sem o imposto geral e progressivo sobre a renda" (AMED e CAMPOS NEGREIROS, 2000, p. 253)[12]¹⁰.

A Constituição de 1934 foi a primeira a dar feição a um coeso sistema tributário, levando à predominância de impostos internos na receita tributária e conferindo competência tributária também a estados e municípios. Aos estados coube o imposto de vendas e consignações (IVC), precursor do atual ICMS. Outra inovação foi a instituição de partilha da arrecadação entre diferentes esferas de governo. A atualização desse sistema básico redundou na estrutura tributária de 1966, já no governo militar, em que o IVC foi modernizado e transformado em tributo sobre valor adicionado¹¹_[13] e o imposto de renda passou a ser relevante fonte de receita. Era um regime tributário moldado para financiar um Estado desenvolvimentista, centralizador e concentrador de renda. Os Constituintes de 1988 mantiveram o mesmo padrão de tributação, com alterações técnicas em alguns tributos, nova distribuição de impostos segundo os níveis de governo e uma melhor descentralização de receita. Assim, a CF/88 criou um arcabouço progressista de proteção social, mas um sistema tributário conservador, incapaz de sustentá-lo. A classe dominante e sua mídia, entretanto, propagam a ideia de que a Constituição tornou o país ingovernável devido ao “excesso” de direitos sociais e sindicais: o desvio estaria na existência desses direitos e não na regressividade dos tributos, que poupa as camadas mais abastadas da sociedade.

Coerente com essa linha de pensamento, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso optou pela criação de contribuições sociais (uma das espécies de tributo indireto) para enfrentar os crescentes gastos sociais decorrentes da ampliação da rede de educação pública e do Sistema Único de Saúde, além do aumento da população. Ao mesmo tempo, extinguiu a alíquota de 35% do IRPF, reduzindo a máxima para 25% (que pouco depois seria elevada para 27,5%). Finalmente, concedeu isenção para a distribuição de lucros e dividendos¹²_[14], reduzindo drasticamente a carga tributária dos mais ricos. Durante os dois governos de FHC, a receita tributária se elevou de 29% para mais de 35%, mas simultaneamente foi agravada a regressividade do sistema.

Brasil, paraíso fiscal dos bilionários:

¹⁰ O Imposto de Renda foi previsto pelo artigo 31 da Lei de Orçamento 4625, de 31/12/1922, para entrar em vigor em 1924.

¹¹ O Imposto sobre Vendas e Consignações era um tributo cumulativo, em que cada empresa envolvida no ciclo comercial (fornecedor de matérias primas e insumos; fabricante; comerciante atacadista e comerciante varejista, segundo um esquema básico) pagava imposto sobre o valor integral de suas vendas. No imposto sobre valor adicionado, recolhe apenas sobre o valor acrescentado em sua respectiva operação.

¹² Essas são as chamadas rendas de capital, que constituem a maior parte das receitas de grandes acionistas e investidores em geral. Representam, portanto, o “salário dos ricos”. A isenção foi instituída pela lei 9.249/1995.

Dos diversos projetos de reforma tributária discutidos desde a CF/88, a PEC 41/2003, apresentada em abril de 2003 pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi o único a abordar a questão da progressividade. Além de fundir o ICMS, o IPI e o ISS em um só tributo (Imposto sobre Valor Agregado-IVA), a proposta pretendia assegurar a progressividade dos tributos patrimoniais, inscrevendo-a na Constituição. Assim, o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) passariam a ser automaticamente progressivos (o IPTU já tinha lei específica nesse sentido). A PEC visava ainda facilitar a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição de 1988 e até então não implantado, determinando que para isso bastava lei ordinária e não mais lei complementar. A primeira requer maioria simples dos presentes na sessão que deliberar sobre o assunto, enquanto a outra exige maioria de representantes da Câmara e do Senado.

A PEC 41/2003 estabelecia ainda que a Contribuição Social sobre Lucro Líquido do setor financeiro não poderia ser menor do que a de nenhum outro ramo da economia. E determinava que o novo IVA deveria estabelecer alíquota mínima ou isenção para gêneros alimentícios da cesta básica, remédios, máquinas, implementos e insumos agrícolas e energia elétrica de pequenos consumidores. Por fim, aumentava as transferências de receitas do IR e do IPI a estados e municípios e criava um fundo destinado a financiar projetos de desenvolvimento regional. Na época o governo Lula anunciou que preparava novas iniciativas tributárias, com o objetivo de aprofundar a progressividade do imposto de renda. Contudo, devido à derrota da PEC 41, essas proposições acabaram sendo congeladas (SAITO, 2006, p. 223)¹³_[15]. As lideranças políticas do governo tentaram reabrir o debate sobre o tema em 2004, mas não tiveram êxito.

Essa tem sido a tônica dominante na história da tributação no Brasil, que poderia ser apropriadamente chamada de crônica das restrições ao poder de tributar. Além da distribuição desigual da carga tributária, há ainda a existência de ordenamento jurídico benéfico ao grande capital e adverso aos órgãos de fiscalização e controle. Há obstáculos que chegam às raias do absurdo, como exemplifica a Lei n° 9.249/95, também da era FHC (que alterou lei inicial de Fernando Collor de Mello), ao extinguir a punibilidade de crimes contra a ordem tributária desde que o imposto fraudulentamente sonegado fosse pago ou parcelado¹⁴_[16]. Quando surgiu o imposto de renda no país, em 1922, o fisco não tinha poder sequer para examinar livros de contabilidade dos contribuintes¹⁵._[17] A fiscalização estava tolhida até para solicitar esclarecimentos que

¹³ O PT não tinha maioria no Congresso Nacional nem considerando as bases aliadas. Contava com 91 dos 512 deputados federais e 14 dos 81 senadores; com a base aliada, somava 254 deputados e 31 senadores.

¹⁴ Observe-se que não se trata de inadimplência ou de simples sonegação, mas de evasão criminosa, praticada mediante fraude. Os programas de parcelamento possibilitam o pagamento em até 60 meses, com índice de atualização monetária muito abaixo das taxas de juros bancários. A medida representa um verdadeiro prêmio ao praticante de crime contra a ordem tributária, equivalente a perdoar o assaltante de banco que devolver o dinheiro do roubo, mesmo que em suaves prestações.

¹⁵ A informação está disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/80AnosIR/default80anos.htm>. Acesso em: 03 out. 2020.

fossem tidos como invasão da vida privada dos contribuintes. A vedação estava no Código Comercial de 1850 e vigorou até o final dos anos 1930. Muitos anos depois, obstáculo da mesma índole manietou a Receita Federal durante quase todo o período de vigência do chamado “imposto do cheque”, de 1994 a 2007, primeiro como Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), depois como Contribuição (CPMF). Os dados das transações financeiras poderiam facilitar a fiscalização de outros tributos como o imposto de renda, mas seu uso foi sistematicamente negado ao fisco até 2001, sob alegação de que eram protegidos por sigilo bancário. Houve necessidade de autorização legal expressa, que só veio através da Lei Complementar 105/2001. A dificuldade de acesso do fisco a dados classificados como sigilosos, em nome da proteção à privacidade, parece servir principalmente para acobertar grandes fraudes (SAITO, 2006, p. 225). A propósito, o então chefe da Procuradoria Nacional Antimáfia da Itália, Luigi Vigna, em declaração à imprensa brasileira em setembro de 2004, opinou que o Brasil estava na contramão da história e perderia a guerra contra o crime organizado caso não revogasse a sua lei de sigilo bancário (O ESTADO DE S. PAULO, 01/09/2004): “A posição do Brasil e de certos paraísos fiscais nessa matéria chega a suscitar suspeitas”.

Para o economista britânico Nicholas KALDOR (1957, p. 90),

(...) a evasão de impostos em grande escala não constitui problemas técnico e administrativo insuperáveis, mas problema de pressão política que conduz a uma legislação falha e a uma administração inoperante. Sem dúvida, um sistema fiscal ineficiente será sempre preferido por todos aqueles a quem um sistema adequado e eficiente possa afetar; e, como estes formam o grupo de maior influência na sociedade, surgem os mais formidáveis obstáculos políticos contra a criação de qualquer sistema eficaz de tributação (...).

Em um seminário sobre reforma tributária (SINAFRESP, 1992, p. 117), o professor de Direito Econômico e Financeiro da USP, Alcides Jorge Costa, também discorreu sobre os obstáculos políticos erguidos a cada momento para inviabilizar a cobrança de tributos sobre a renda, a herança, o patrimônio em geral e os ganhos de capital dos setores mais opulentos:

[no Estado de São Paulo] antes da reforma tributária de 1965, havia o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis Causa Mortis, que era progressivo em função de duas variáveis: o grau de parentesco e o volume herdado. Eu me lembro que para os não parentes, a partir de um certo volume, esse imposto era de 64% (...) quando foi reinstituído, já se providenciou que as alíquotas máximas fossem fixadas pelo Senado (...) [esse] é um problema muito antigo no Brasil (...). A primeira lei do Imposto Sobre a Renda no Brasil tributava os ganhos de capital, o lucro na venda de casas, o lucro na venda de ações e tudo o mais. Um ano depois, isto tudo foi revogado (...) é claro que, atrás de tudo isso, existe um problema político.

O diretor do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), Gilberto Luiz do Amaral, ao comentar os resultados do estudo “Radiografia da Tributação no

Brasil”, produzido em 2003 sob sua coordenação, caracterizou da seguinte maneira a realidade tributária no país (PAZ, 12/03/2003)[18]¹⁶:

[...] Temos dois mundos no Brasil: aqueles que sobrevivem do seu trabalho sofrem uma tributação de primeiro mundo. Já os que vivem do capital e do patrimônio estão sujeitos a uma carga tributária de paraíso fiscal. Por isso, em nosso país é melhor especular do que produzir ou trabalhar. Essa é uma das razões que explicam o pífio crescimento e a alta concentração de renda que padecemos.

Fato observado desde o Brasil colônia, como vimos, a dificuldade de tributar e fiscalizar os mais ricos é exemplificada hoje pelas sucessivas tentativas fracassadas de implantar o Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF)¹⁷. [19] Trata-se de imposto já previsto na Constituição Federal de 1988, que, como se sabe, acolhe ainda o princípio da capacidade contributiva. Não bastasse isso, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que o ente da federação que não instituir todos os tributos de sua competência incorre em irresponsabilidade fiscal. Ocorre, entretanto, que a penalidade prevista para a não observância dessa lei é a interrupção das chamadas “transferências voluntárias”. Ora, como a União não recebe transferência, na prática não há sanção para essa omissão. Assim, o IGF continua sendo o único tributo previsto na CF/88 que não saiu do papel.

A primeira iniciativa para a regulamentação do IGF foi apresentada em 1989 pelo então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e rejeitada em 2000, quando já era presidente. Seguiu-se uma proposta do senador Paulo Paim (PT), recusada em 2010. Um terceiro projeto foi assinado pelos deputados Luciana Genro, Chico Alencar e Ivan Valente, do PSOL. Em 2012, nove deputados do PT (Paulo Teixeira, Jilmar Tatto, Amaury Teixeira, Assis Carvalho, Claudio Puty, José Guimarães, Pedro Eugênio, Pepe Vargas e Ricardo Berzoini) se uniram para nova tentativa. Em 2015, o senador Paulo Paim protocolou mais uma proposta. Tramitam atualmente quatro iniciativas com o mesmo objetivo. Duas preveem a vigência do IGF apenas durante a pandemia do novo coronavírus: a do senador José Reguffe (Podemos) e a da senadora Eliziane Gama (Cidadania). As duas outras propõem um imposto permanente: a do senador Plínio Valério (PSDB) e a que faz parte da já citada emenda aglutinativa nº 178, da “Reforma Tributária Solidária”.

Obstáculos não menos poderosos encontram os que tentam viabilizar a cobrança de IPVA de aeronaves (aviões, helicópteros e outros) e embarcações (lanchas, iates, jet skies e outros). O tributo foi criado em 1985 com incidência sobre veículos automotivos em geral, mas todas as iniciativas para cobrá-lo de proprietários de aeronaves e

¹⁶ O levantamento foi baseado em números da arrecadação tributária de 2002 dos três níveis de governo, incluindo receita da Seguridade Social. O trabalho confirmou a regressividade do sistema tributário brasileiro. O IBPT é uma entidade privada que promove estudos e eventos com o objetivo de apoiar os contribuintes.

¹⁷ A bem da verdade, não foi possível aprovar nem a cláusula que eliminava a exigência constitucional de lei complementar para a criação desse imposto, facultando fazê-lo por meio de lei ordinária.

embarcações fracassaram. Visando superar as resistências, em 1995 a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional emitiu parecer reconhecendo a legalidade da cobrança:

[...] do ponto de vista estritamente jurídico, nenhum óbice de natureza constitucional ou infraconstitucional impede que Estados e Distrito Federal criem ou instituem normas tributárias que incidam sobre a propriedade ou utilização de veículos automotores que sirvam ao transporte em vias terrestres, hídricas ou aéreas.

Mesmo assim, tentativas nesse sentido continuaram a ser barradas pelo judiciário. Em 2006 o STF decidiu que o IPVA atinge exclusivamente veículos terrestres, uma vez que sua origem estaria na antiga Taxa Rodoviária. Reagindo a essa sentença, o deputado Assis Carvalho (PT) propôs em 2012 a criação de outro tributo, específico para propriedade e posse de embarcações e aeronaves. A matéria continua sem avanços.

Essas iniciativas ilustram o esforço para aplicar no país o princípio constitucional da capacidade contributiva, segundo o qual os impostos devem ser modulados conforme a possibilidade econômica do contribuinte, resultando em progressividade do sistema tributário como um todo. Esse princípio foi formulado pela primeira vez na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. No Brasil, como já lembramos, apareceu na Constituição outorgada por D. Pedro I em 1924, embora apenas figurativamente. Em seguida, foi introduzido na Constituição de 1946, para ser retirado pela ditadura militar por meio da Emenda Constitucional nº 18/1965. A Constituição Federal de 1988 voltou a reconhecê-lo. Trata-se de uma derivação, na área tributária, do princípio da igualdade, também presente na CF/1988.

Progressividade, Tributos Diretos e Indiretos:

Os tributos modernos incidem sobre as seguintes bases econômicas principais: a renda, a propriedade, a produção e circulação de bens e a prestação de serviços. Segundo a base de incidência, eles são classificados em diretos ou indiretos. Os tributos diretos são aqueles que recaem sobre a renda e o patrimônio; em tese, atingem diretamente o seu detentor, não sendo passíveis de transferência para terceiros. Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre a produção e a circulação de bens e

serviços. São considerados indiretos porque quem arca de fato com seu pagamento são os consumidores, embora sejam contabilizados, calculados e recolhidos pelos responsáveis pela produção, venda ou prestação de serviço. Acontece que o trabalhador de baixa renda gasta praticamente todo o salário no consumo, enquanto o bilionário compromete apenas a mínima parte de seus rendimentos nessa área, por mais luxuosamente que viva. Por essa razão, quanto mais pobre a pessoa, maior a proporção de seu salário absorvida pelos tributos indiretos. As deduções legais) já entra na alíquota máxima – taxa que se mantém igual para as rendas de faixas superiores, por mais altas que sejam. Trata-se de um tributo pesado para quem ganha cinco salários mínimos, mas que vai se tornando cada vez mais irrelevante à medida em que a renda vai aumentando. A tênue progressividade acaba dando lugar à regressividade a partir de 20 salários

mínimos, inclusive porque crescente proporção da renda a partir dessa faixa passa a ser constituída de lucros e dividendos, que são isentos.

A alíquota máxima do IRPF no Brasil (27,5%) é bem inferior à da média dos países da OCDE (43,5%) e sua participação na arrecadação total é 3,5 vezes menor (2,4% do PIB no Brasil contra 8,5% na OCDE). Comparada com as

O imposto de renda é o mais importante dos tributos diretos. Ele tem caráter pessoal e pode ser graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte. O atual IRPF brasileiro, por exemplo, não deixa de ser um tributo progressivo, pois isenta aquele que tem renda de até R\$ 1.900,00 e impõe alíquota crescente de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5% conforme a faixa de ganho. Entretanto, é pouco progressivo, pois um ingresso a partir de R\$ 4.664,68 (isto é, cinco salários mínimos, descontadas de outros países emergentes, a taxa máxima brasileira ainda continua significativamente inferior (dados de 2015): Argentina, 35%; Chile, 40%; México, 35%; China, 45%; Índia, 34%; Turquia, 35%.

Fator que acentua drasticamente a regressividade do imposto de renda brasileiro é a já mencionada isenção para distribuição de lucros e dividendos. De acordo com o estudo “Grandes Números IRPF – Ano calendário 2018 – Exercício 2019”, produzido pela Receita Federal, os lucros e dividendos representam 64,85% dos rendimentos totais dos 318 mil contribuintes que auferem mais de 60 salários mínimos mensais (R\$ 62.700,00 em 2020)¹⁸. [20] Ou seja, apenas um terço da renda total desses contribuintes é tributada. O mesmo levantamento mostra que quem tem ingressos na faixa de 15 a 30 salários mínimos mensais sofre carga tributária efetiva de mais de 10%, ao passo que quem ganha de 60 a 80 salários mínimos recolhe 7,3%; de 80 a 160 salários mínimos, 5,4%; de 160 a 240 salários mínimos, 4%; de 240 a 320 salários mínimos, 3,4%; finalmente, quem tem renda acima de 320 salários mínimos paga apenas 1,9% de imposto de renda.

Em síntese: quem ganha 5 salários mínimos recolhe proporcionalmente mais imposto de renda do que quem auferir acima de 320 salários mínimos. A mesma lei de ferro provavelmente prevalece mesmo entre quem está no topo da pirâmide: o bilionário maior paga menos do que o bilionário menor. Por isso podemos afirmar com alto grau de probabilidade de acerto, que os seis bilionários brasileiros cuja riqueza equivale ao patrimônio das 100 milhões de pessoas mais pobres do Brasil, devem figurar entre os que proporcionalmente pagam menos imposto de renda no país: seus rendimentos devem ser quase integralmente isentos, pois constituídos de lucros e dividendos¹⁹ [21].

A regressividade do imposto de renda se estende a todo o sistema tributário brasileiro, cujos impostos indiretos representam mais de metade da arrecadação total, enquanto os diretos correspondem a apenas 23%. Nos EUA, a tributação indireta não

¹⁸ O estudo está disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-eaduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019completo-1.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁹ Dos países da OCDE, apenas a Estônia isenta esse tipo de rendimento. Como dito na nota 14, lucros e dividendos constituem o “salário dos ricos”.

passa de 17%, enquanto a direta responde por 60%. Na média dos países da OCDE a relação é de, respectivamente, 32% e 40%.

Em quase todos os países da OCDE a carga sobre os mais ricos recuou sensivelmente a partir dos anos 1980, com a hegemonia neoliberal no mundo. Em 1944, a alíquota máxima do imposto de renda nos Estados Unidos era de 94%, ficando em torno de 90% até o início dos anos 1980. No Reino Unido, atingiu 98%, permanecendo próximo disso entre 1940 e 1970. Nos EUA, a alíquota superior do imposto sobre herança para herdeiros sem parentesco direto oscilou entre 70% e 80% no período de 1930-1980; na França e na Alemanha, situou-se entre 30 e 40% após a Segunda Guerra Mundial (PIKETTY, 2014, p. 457).²⁰ [22] Alguns países continuam cobrando taxas bastante elevadas para herança, conforme CARVALHO JR (2018, p. 461). É o caso da Bélgica, com 80%, seguido de Espanha (64%), França (55%) e Venezuela (55%), sempre no caso de herdeiro sem parentesco direto.

É evidente que um sistema tributário tão regressivo como o do Brasil, resultante da histórica recusa da classe dominante brasileira em pagar mais imposto, acaba reforçando a concentração de riqueza no país. O processo de concentração não se interrompeu nem em plena emergência sanitária: conforme dados da Oxfam do Brasil, de março a julho de 2020 o patrimônio líquido de 42 bilionários brasileiros aumentou em US\$ 34 bilhões (R\$ 187 bilhões), o equivalente a seis anos de Bolsa-Família para 14 milhões de domicílios. Enquanto isso, 10 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar grave e 74 milhões, de insegurança moderada.²¹ [23]

Para tributar os super-ricos:

O movimento “Tributar os Super-Ricos” propõe alterações fundamentais nesse quadro, para aliviar a carga de imposto de contribuintes de baixa renda e de pequenos empreendimentos, fortalecer a autonomia financeira de estados e municípios e ainda gerar uma arrecadação adicional de cerca de R\$ 292 bilhões, onerando apenas 0,3% dos brasileiros.²² [24] A maior parte das propostas não requer emenda constitucional, podendo ser aprovada por maioria simples no Congresso Nacional. São ideias afinadas com a citada emenda substitutiva 178/2019 à PEC 45/2019 que tramita no Congresso Nacional por iniciativa dos partidos da oposição na Câmara dos Deputados, com apoio de mais de 200 parlamentares de diferentes partidos. A proposta prevê a criação de tributos sobre grandes fortunas e sobre rendas elevadas, o aumento da alíquota máxima do imposto de renda e do imposto sobre heranças e doações, além do fim da isenção sobre a distribuição de lucros e dividendos, entre outros itens. Preconiza ainda o

²⁰ A vigência de altíssimas alíquotas de tributos diretos em um período de enorme crescimento econômico no mundo, como o dos chamados “30 anos de ouro do capitalismo” (1945-75), desmoraliza um dos únicos argumentos ainda usados contra a elevação de imposto para os mais ricos: o de que isso desestimula investimentos.

²¹ Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em: 02 out. 2020.

²² O número de contribuintes e os valores citados a partir deste trecho foram estimados com base em dados da já referida compilação “Grandes Números IRPF – Ano calendário 2018 – Exercício 2019”. Ver nota 20.

aperfeiçoamento da divisão federativa da receita tributária, em favor de estados e municípios. O resultado pretendido é elevar a progressividade do sistema, com a redução da participação dos tributos indiretos na arrecadação e o aumento da dos diretos. Na sequência, detalhes das propostas.

Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF):

- Fim da isenção sobre lucros e dividendos distribuídos a sócios e acionistas, com a revogação dos artigos 9 e 10 da Lei 9.249/95.
- Fim da dedução de juros sobre o capital próprio do lucro tributável.
- Tributação de todos os demais rendimentos recebidos, independente de origem, através da tabela progressiva do IRPF.
- Instituição de nova tabela progressiva, com 7 alíquotas²³: [25]
 - 1) Isenção até a faixa de R\$ 2.862 (aproximadamente 3 salários mínimos, após deduções legais)
 - 2) De R\$ 2.862 a R\$ 3.816 – 15%
 - 3) De R\$ 3.816 a R\$ 4.770 – 22,5%
 - 4) De R\$ 4.770 a R\$ 23.850 - 27,5%
 - 5) De R\$ 23.850 a R\$ 28.620 - 30%
 - 6) De R\$ 28.620 a R\$ 38.160 - 35%
 - 7) De R\$ 38.160 a R\$ 76.320 - 40%
 - 8) A partir de R\$ 76.320 - 45%

As alterações promoverão significativa redistribuição da carga tributária entre os contribuintes do imposto. O aumento do limite de isenção até a faixa de três salários mínimos beneficiará 10,1 milhões de declarantes (cerca de 34% do total). Por outro lado, 1,1 milhão de contribuintes (3,6% do total ou 0,52 % da população) com ingressos líquidos mensais acima de R\$ 23.850,00 passarão a recolher mais. O novo limite de isenção acaba reduzindo também o imposto a pagar das faixas imediatamente acima, beneficiando até as camadas intermediárias. Calcula-se que, em valores de 2020, a redução da carga para essas faixas chegue a aproximadamente R\$ 15,6 bilhões por ano.

O fim da isenção para distribuição de lucros e dividendos acabará ainda com o estímulo atual para a chamada “pejotização” do mercado laboral, transformação artificial de empregados em pessoas jurídicas. Um dos atrativos dessa medida para o assalariado é a isenção de imposto de renda, uma vez que seu salário aparece disfarçado

²³ A tabela progressiva é divulgada anualmente pela Receita Federal para cálculo da retenção do imposto de renda na fonte, a ser compensado na declaração anual dos contribuintes. Os valores da tabela correspondem ao rendimento líquido mensal, após deduções legais como a da contribuição para a previdência oficial, dependentes e outras. Embora deva ser reajustada anualmente pela inflação para evitar aumento real de imposto, ela permanece a mesma desde 2015.

como lucro e dividendo. Os patrões ficam livres de encargos como FGTS, previdência social, férias, 13º salário e outros.

Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF):

- Instituição do IGF sobre bens e direitos de valor superior a R\$10 milhões.

Aproximadamente 60 mil pessoas (0,028% da população) possuem patrimônio declarado superior a R\$ 10 milhões. O tributo proposto terá alíquota de 0,5% sobre bens e direitos de R\$ 10 milhões a R\$ 40 milhões; de 1% na faixa de R\$ 40 milhões a R\$ 80 milhões; e de 1,5% acima de R\$ 80 milhões. Alcançará tanto a riqueza de pessoas físicas residentes no Brasil, ainda que o patrimônio (ou parte dele) esteja no exterior, como também sobre a riqueza localizada no país e pertencente a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. Estima-se um potencial de receita da ordem de R\$ 40 bilhões.

Contribuição Social Sobre Altas Rendas de Pessoa Física (CSAR):

- Aprovação da CSAR, com alíquota de 10% sobre rendimentos anuais superiores a R\$ 720.000,00.

O tributo afetará um conjunto de 208 mil pessoas (0,098% da população brasileira) e poderá gerar R\$ 35 bilhões. Servirá para compensar parcialmente as perdas estimadas de receita devido à queda projetada para a atividade econômica pós-pandemia e para fazer frente ao aumento de investimentos em políticas sociais, especialmente na área da saúde pública.

Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD):

- Fixação de alíquota mínima do ITCMD em 8% e da máxima em 30%.

O ITCMD, de competência de estados e do Distrito Federal, incide sobre heranças e doações. Sua alíquota máxima é atualmente de 8%, mas a maioria das unidades federadas cobra apenas 4%. Por isso, o tributo acaba tendo caráter residual no Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países. As alterações propostas aproximam a situação no Brasil com a realidade internacional. O resultado efetivo dependerá das unidades da federação, mas é possível prever uma elevação da alíquota média efetiva e estimar que o incremento potencial de receita seja de até R\$14 bilhões.

Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL):

- Elevação da alíquota da CSLL para 20% sobre o setor de extração de recursos naturais e para 10% sobre os demais, exceto para empresas do Simples Nacional²⁴. [26]

²⁴ Regime tributário simplificado que concede isenção para microempresas e redução de alíquotas segundo faixas de faturamento de pequenas e médias empresas, além de outros benefícios.

O objetivo é garantir a manutenção da receita da Seguridade Social, aumentando a carga para o setor extrativo, cujas atividades acarretam grande demanda de políticas públicas, especialmente na área assistencial, de saúde e ambiental. As duas alterações têm potencial de trazer receita adicional de R\$ 11,5 bilhões.

Regime Tributário do Simples Nacional:

- Alteração na composição de tributos sobre micro e pequenas empresas, com a exclusão do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido incidentes sobre receita bruta de até R\$ 360 mil anuais.

A medida reduzirá a carga de tributos para empresas do Simples Nacional em até 60%, dependendo do respectivo porte e setor de atividade. A proposta beneficiará diretamente cerca de 900 mil microempresas, que representam cerca de 75% do total de optantes do regime. As demais empresas do Simples serão favorecidas indiretamente, por conta do efeito marginal da redução das alíquotas iniciais. As microempresas e as de pequeno porte empregam quase 12 milhões de trabalhadores, segundo dados de 2018²⁵. [27]

Fortalecimento do equilíbrio federativo:

- Destinação de parte de receitas do IRPF e do IGF a estados e municípios.

A proposta prevê que 8% da receita do IRPF e 10% da do IGF sejam repassados a estados e ao Distrito Federal; e que 2% do IRPF e 10% do IGF sejam destinados aos municípios. O governo federal terá acréscimo de receita da ordem de R\$ 63,5 bilhões em relação a esses dois tributos; os estados terão incremento de R\$ 86,2 bilhões; e os municípios, de R\$ 56,3 bilhões²⁶. [28]

Medidas tributárias emergenciais:

Para enfrentar a crise de receita e o simultâneo aumento de gastos emergenciais por conta da pandemia, propõem-se duas medidas de caráter temporário, visando setores econômicos com elevada rentabilidade e pessoas físicas do topo da pirâmide social.

- Elevação temporária da alíquota da CSLL para o setor financeiro.

No quadriênio 2021-2024, as alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) passariam para 40% para bancos de qualquer espécie; distribuidoras de valores mobiliários; corretoras de câmbio e de valores mobiliários; sociedades de

²⁵ Os números estão no documento “Dados, Informações e Gráficos Setoriais – 2016 a 2018”, da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributariose-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/dados-informacoes-e-graficos-setoriais-2008-a-2012>.

Acesso em: 02 out. 2020

²⁶ A soma atribuída aos três níveis de governo ultrapassa o total das receitas adicionais de ambos os tributos envolvidos porque considerou também o aumento estimado de recursos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM, respectivamente).

crédito, financiamento e investimentos; sociedades de crédito imobiliário; administradoras de cartões de crédito; e sociedades de arrendamento mercantil. E para 25% no caso de cooperativas de crédito. São empresas com alta lucratividade mesmo nas piores crises. A proposta estima um acréscimo de receita anual da ordem de R\$ 29 bilhões.

- Aumento temporário de alíquotas do IGF.

Propõe-se que, no período dos cinco anos subsequentes à instituição do IGF, suas alíquotas sejam de: 1% para patrimônio de R\$ 10 milhões a R\$ 40 milhões; 2% de R\$ 40 milhões a R\$ 80 milhões; e 3% acima de R\$ 80 milhões. Estimativa de receita adicional (além da prevista na alíquota padrão) de R\$ 40 bilhões.

Revisão da renúncia fiscal e aperfeiçoamento do controle da sonegação:

O objetivo é a revisão da política de incentivos fiscais e a implantação de mecanismos que assegurem maior capacidade de ação do fisco diante do crime de sonegação. As renúncias fiscais da União no ano de 2020 chegam a R\$ 330 bilhões, o que representa 4,34% do Produto Interno Bruto e 21,78% da arrecadação tributária federal.²⁷_[29] Uma liberalidade dessa magnitude deve estar sob constante escrutínio público. A proposta defende alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduzindo-se novas regras para aprovação de benefícios e incentivos fiscais, com exigência de maior transparência e publicidade para questões como a identidade dos beneficiários, os valores envolvidos e as condições da concessão. Da mesma forma, é essencial que se aperfeiçoem os instrumentos de combate à inadimplência, à evasão e à sonegação fiscal. As principais propostas são:

- Estabelecimento de prazo máximo de cinco anos para a vigência de benefícios fiscais, exceto para os destinados a reduzir desigualdades regionais.
- Proibição para que benefícios concedidos por um ente federativo reduzam o valor dos fundos de transferência da respectiva arrecadação aos demais.
- Interdição de benefícios relativos a contribuições sociais previdenciárias.
- Exigência de aprovação prévia, pelo Conselho de Gestão Quadripartite, de projetos concessivos de benefícios fiscais que tenham impacto na receita da Seguridade Social. Caso aprovados, que haja compensação da queda da receita nessa rubrica por recursos orçamentários.
- Revogação da extinção da punibilidade de crimes contra a ordem tributária com o pagamento ou o parcelamento dos débitos tributários fraudulentamente sonegados.

²⁷

Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoesploa/arquivos-ploa/ploa-2020/dgt-ploa-2020-base-conceitual-v1-1.pdf>. Acesso em: 04 out. 2020. O montante real das renúncias, entretanto, é ainda maior, uma vez que vários benefícios estão excluídos do cálculo. É o caso da isenção do imposto de renda sobre lucros e dividendos e da dedução dos juros de capital próprio da sua base de cálculo, além da renúncia de PIS e Cofins sobre exportações etc. Estão de fora também os benefícios concedidos por estados e municípios.

- Criação do Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC), para identificação de bens de devedores contumazes de tributos federais, estaduais e municipais. Na mesma linha, propõe-se a corresponsabilização dos sócios e acionistas sobre os débitos exigíveis da pessoa jurídica.

Conclusão:

A proposta de reduzir a complexidade do sistema tributário nacional não pode ser usada como biombo para esconder uma distorção muito mais séria e prejudicial, que é a desigual distribuição da carga tributária no país. Historicamente essa anomalia sobrecarrega os brasileiros mais pobres, além de afrontar o princípio constitucional da capacidade contributiva. Aumentar a contribuição dos setores mais ricos e aliviar a carga dos mais pobres, além de ser socialmente justo, é indispensável para a saúde da própria economia brasileira. Contribui para desconcentrar a riqueza, ampliar o mercado interno, fomentar a atividade produtiva e gerar emprego. Foram esses os efeitos reais observados nos países industrializados, no período de 1945-75, quando vigoravam elevadas alíquotas de impostos diretos para os setores mais ricos. Inversamente, no período seguinte, quando o neoliberalismo triunfante conseguiu reduzir a carga tributária dos mais ricos, a consequência mais importante foi o crescimento da concentração de renda e de riqueza, sem benefício para a maioria da sociedade nem para a economia. Essas conclusões foram confirmadas por um alentado estudo divulgado em janeiro de 2021, de autoria dos economistas David Hope, da London School of Economics, e Julian Limberg, do King's College, de Londres. Eles analisaram a relação entre desempenho econômico e carga tributária sobre os mais ricos, com base em dados dos últimos 50 anos em 18 dos países centrais da OCDE, entre os quais Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, Austrália, França e Itália (DRUMMOND, 08/01/2021).

A pesquisa refuta de forma cabal a concepção neoliberal, segundo a qual altos impostos sobre as camadas mais ricas da sociedade desencorajam investimentos. Seria necessário, para seus defensores, cortar impostos dos mais ricos para impulsionar o crescimento da economia. A justiça social surgiria como subproduto natural do crescimento econômico, pois a prosperidade iria se esparramar (trickle down) pela sociedade, beneficiando toda a população. A versão tropical dessa ideia foi popularizada no Brasil pelo ministro da Fazenda Delfim Neto, dos governos Costa e Silva e Garrastazu Médici, segundo quem era necessário “primeiro fazer o bolo crescer, para só então reparti-lo”.

A imposição de carga tributária proporcionalmente maior para os ricos constitui igualmente a forma mais correta e evidente de dar sustentabilidade aos programas sociais previstos na Constituição Federal e indispensáveis para enfrentar a pobreza e a miséria no país. Segundo dados do PNUD, os brasileiros que compõem o grupo do 1% mais rico concentram 28,3% da renda total do país.²⁸ [30] Reduzir essa desigualdade é

²⁸ O Brasil perde apenas para o Catar em concentração de riqueza, conforme o relatório do PNUD de 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020. 31 Em novembro, estimava-se que a queda do PIB seria de 12,9% em 2020, enquanto o desemprego chegava a 14% e o índice de pessoas abaixo do nível de pobreza havia subido para 44,2%.

passo decisivo para resolver as demais desigualdades (gênero, raça, etnia, região, origem nacional, entre outras).

Não é apenas no Brasil que o tema da tributação dos mais ricos vem ganhando relevo nos últimos anos. A questão emergiu com vigor na agenda política dos Estados Unidos e de outros países. No início de 2019, na esteira de uma ideia mencionada pela legisladora Alexandria Ocasio-Cortez, membro da Câmara de Representantes dos EUA, levantou-se um debate no país sobre a conveniência de se voltar a aumentar a alíquota do imposto de renda da pessoa física para acima de 70%, como ocorria até os anos 1980. Pesquisas de opinião mostraram que 2/3 dos estadunidenses apoiavam a medida, conforme GUIMÓN (2019). Por outro lado, a Argentina aprovou definitivamente, no início de dezembro de 2020, o Imposto Extraordinário sobre Grandes Fortunas, a ser cobrado de 12 mil contribuintes (0,8% do total) com patrimônio declarado superior a 200 milhões de pesos argentinos (ou US\$ 2,5 milhões), mediante alíquotas progressivas de 2 a 3,5%. O governo espera arrecadar 300 bilhões de pesos (US\$ 3,7 bilhões), para conter o impacto da pandemia do novo coronavírus na economia argentina, mantendo subsídios e auxílios diretos para famílias pobres e crédito para pequenas e médias empresas (COLOMBO, 2020), 31.[31] No apagar das luzes do malfadado ano de 2020, foi a vez de o Congresso da Bolívia instituir também um Imposto sobre Grandes Fortunas, que incidirá sobre patrimônio acima de 30 milhões de bolivianos (US\$ 4,3 milhões), de acordo com CARTA CAPITAL (2020). Segundo o governo, o novo tributo atingirá apenas 152 contribuintes, com alíquotas de 1,4% para fortunas de 30 milhões a 40 milhões de bolivianos; 1,9%, de 40 milhões a 50 milhões; e 2,4% para riquezas além desse nível. O imposto será exigido anualmente e alcançará ainda estrangeiros com permanência de mais de 183 dias no país.

Por outro lado, um grupo de 83 bilionários de diversos países lançou um inusitado manifesto para defender que eles próprios, os mais ricos, sejam tributados de forma mais pesada: “Nós, milionários abaixo-assinados, pedimos que nossos governos aumentem impostos sobre pessoas como nós. Imediatamente. Substancialmente. Permanentemente”. A proclamação admite, mesmo que implicitamente, que o resultado da política neoliberal das últimas décadas levou o mundo a uma situação insustentável de desigualdade social.

Por isso pede urgência para a medida, que deve ter como preocupação reequilibrar o mundo “antes que seja tarde demais”. Para os signatários, a tributação sobre os mais ricos pode assegurar o financiamento de programas de educação, saúde e segurança: “A humanidade é mais importante que o nosso dinheiro”²⁹. [32] Como nenhum bilionário brasileiro se dignou a assinar o documento, coerentemente com o que mostra nossa história sobre a atitude da classe dominante do Brasil, resta esperar que entre nós o movimento “Tributar os Super-Ricos” torne-se visível para amplas camadas da população e adquira peso como bandeira de luta sindical e popular. Não há nenhuma dificuldade de caráter técnico-operacional para tributar os mais ricos: apenas obstáculos

²⁹ A íntegra do documento, em inglês, pode ser lida em <https://www.millionairesforhumanity.com/>. Acesso em: 06 out. 2020.

políticos. Caso não consigamos superá-los, continuaremos a sofrer a mesma iniquidade tributária dos últimos 520 anos.

Referências Bibliográficas:

AMED, Fernando José e CAMPOS NEGREIROS, Plínio José Labriola. História dos tributos no Brasil. Edições Sinafresp. São Paulo, 2000.

CARTA CAPITAL. Bolívia cria imposto sobre grandes fortunas. Editoria Mundo, 28/12/2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/boliviacria-imposto-sobre-grandes-fortunas/#.X-sMs3Bo- E.whatsapp>. Acesso em: 29 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Comissão de Reforma. Evolução do Imposto de Renda no Brasil. Rio de Janeiro, nº 25, 1966.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Função social dos tributos (Série Educação Fiscal, Caderno 3), 5ª ed. Brasília: Esaf, 2014. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CARVALHO JR., Pedro H. B. O Imposto Sobre Heranças e Doações. In: *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Eduardo Fagnani (org.). Brasília: Anfp, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CHIAVENATO, Júlio José. *As várias faces da Inconfidência Mineira*. São Paulo: Contexto, 1994.

COLOMBO, Sylvia. Senado da Argentina aprova imposto extraordinário sobre grandes fortunas. Folha de S. Paulo (versão digital). Editoria Mercado, 05/12/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/senado-da-argentinaaprova-imposto-extraordinario-sobre-grandes-fortunas.shtml>. Acesso em: 07 dez. 2020.

DORIA, Pedro. *1789: a história de Tiradentes e dos contrabandistas, assassinos e poetas que lutaram pela independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

DRUMMOND, Carlos. Estudo sobre 18 países, com dados de 50 anos, confirma que impostos baixos para os ricos não beneficiam as outras classes sociais. Boletim de Economia. *Carta Capital*, 08/01/2021. Disponível em: https://app.rdstation.email/mail/844e3eff-b941-455d-b9b7-425523774c14?utm_campaign=boletim_economia_-_08012021&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 09 jan. 2021.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1984.

FRANCO, Silvia Cintra. *Dinheiro Público e Cidadania*. São Paulo, Moderna,

1998.

GUIMÓN, Pablo. Aumentar impostos dos ricos já não é tabu nos EUA. *El País Brasil* (versão digital). Editoria Internacional, 04/03/2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/03/internacional/1551631496_848641.html. Acesso em: 28 out. 2020.

HARVEY, David. Leia Piketty, mas não se esqueça de Marx. Outras palavras, 23/5/2014. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/david-harvey-leiapiketty-mas-nao-se-esqueca-de-marx/>. Acesso em: 08 nov. 2020.

ULIANOV, Vladimir Ilitch. Capitalismo e tributação. *Pravda*, 07/06/1913, nº 129. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1913/06/07.htm>. Acesso em: 19 nov. 2020.

O ESTADO DE S. PAULO. Jurista italiano sugere fim do sigilo bancário. Editoria Política. São Paulo, 01/09/2004.

KALDOR, Nicholas. Tributação e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, ano 11, nº 1. Rio de Janeiro: FGV. Mar 1957.

MARX, Karl. O Socialismo e os Impostos, de Émile de Girardin (resenha). *Neue Rheinische Zeitung Politisch-ökonomische Revue*, nº 4, abril/1850. Tradução de Mario Godoy e Gabriel Landi Fazzio. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1850/04/resenha.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

MAXWELL, Kenneth. *A devassa da devassa – A Inconfidência Mineira, Brasil e Portugal (1750-1808)*. São Paulo: Paz e Terra, 7ª ed., 2010.

PAZ, Alessandra. Estudo questiona divisão da tributação. *Gazeta Mercantil*. Editoria Finanças. São Paulo. 12/03/2003.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROTHMANN, Gerd W. O princípio da legalidade tributária. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, 67. São Paulo, 1972. p. 231-268. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66651/69261>. Acesso em: 17 dez. 2020.

SAITO, Hideyo. Um novo fisco: para resgatar o pleno poder de tributação. In: II Concurso Sinafresp de Monografias. São Paulo. Edições Sinafresp, 2006.

SINAFRESP – Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo. *Reforma Tributária Possível e Necessária*. São Paulo: Oboré, 1992.