

PARTE
5

TRIBUTAÇÃO DIRETA

Capítulo 1.

Tributação da renda da pessoa física

TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA: ISONOMIA COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DE JUSTIÇA FISCAL¹

PAULO GIL HÖLCK INTROÍNI

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Especialista em Economia do Trabalho pela Unicamp.

DÃO REAL PEREIRA DOS SANTOS

Diretor de Relações Institucionais do Instituto Justiça Fiscal, Geólogo pela Unisinos e Pós-graduado em Engenharia de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela UFRGS.

MARCELO LETTIERI SIQUEIRA

Diretor Técnico do Instituto Justiça Fiscal, Engenheiro Mecânico-Aeronáutico pelo ITA, Doutor em Economia pela UFPE e Professor Colaborador do CAEN/UFC.

ROSA ANGELA CHIEZA

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Doutora em Economia pela UFRGS e Professora da UFRGS.

WILSON TORRENTE

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentado.

JOÃO CARLOS LOEBENS

Auditor-Fiscal da Receita Estadual do RS, graduado em Administração de Empresas pela UNISC, mestrado em Administração e Gerência Pública pelo INAP/Espanha e doutorando em Economia pela UAH/Espanha.

FÁTIMA MARIA GONDIM BEZERRA FARIAS

Presidenta do Instituto Justiça Fiscal, Economista pela UFC, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentada.

CLAIR HICKMANN

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Especialista em Direito Tributário, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentada.

RESUMO

Qualquer proposta de reforma tributária no Brasil não pode prescindir de revisão profunda da tributação da renda, que ocupa lugar central em qualquer sistema tributário minimamente justo. Este artigo apresenta uma análise sobre a evolução do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e um diagnóstico sobre os seus principais problemas. Discorre-se, também, acerca do processo de esvaziamento da progressividade do sistema tributário nacional, que se inicia no final da década de 1980, e teve na desoneração do Imposto de Renda para as rendas do capital seu principal fator. A distância que separa o Brasil dos países da OCDE – em termos de participação deste tributo na arrecadação total ou no PIB – decorre, em grande medida, do tratamento não isonômico entre as rendas do trabalho e do capital, desonerando estas e tributando aquelas, de modo que, a partir da faixa de 30 a 40 salários mínimos mensais, as alíquotas efetivas tornam-se regressivas, ou seja, diminuem à medida que as rendas aumentam. A experiência internacional nos ajuda a compreender a importância deste imposto como instrumento de redução de desigualdades e promoção do desenvolvimento com justiça fiscal. Ao final, são apresentadas várias propostas com vistas a introduzir progressividade efetiva

1. Os autores agradecem o trabalho do assistente de pesquisa, Vitor Chagas da Costa, economista pela UFRGS e mestrando pela USP.

à tributação da renda pessoal e elevar a sua participação na Carga Tributária Bruta, de modo a aproximar a configuração do nosso sistema tributário da média praticada pelos países da OCDE. O artigo está organizado nas seguintes partes: breve evolução histórica da tributação da renda das pessoas físicas nos países avançados; a experiência brasileira de tributação da renda; diagnóstico atual do imposto sobre a renda da pessoa física; e propostas e recomendações.

Palavras-chave: Tributação da renda pessoal; Isonomia; Desigualdade; Progressividade.

INTRODUÇÃO

A configuração do sistema tributário em geral, e do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) em particular, diz muito sobre as forças políticas e sociais em cada um dos países capitalistas na atualidade. O financiamento do Estado baseado, principalmente, na tributação progressiva da renda pessoal revela um arranjo social em que prevalece certo equilíbrio político entre as classes, cujo resultado é a menor desigualdade econômica. Ao contrário, onde o imposto de renda sobre os indivíduos não possui relevância para o financiamento das políticas públicas, não apresenta progressividade efetiva – poupando aqueles que recebem maiores rendimentos e detêm grande patrimônio – e a tributação é extraída, sobretudo, da incidência sobre bens e serviços consumidos pelo conjunto da população, certamente, iremos constatar forte assimetria política entre os segmentos da base e do topo da pirâmide social e, conseqüentemente, uma desigualdade econômica exacerbada.

O Brasil se enquadra na segunda hipótese, pois se encontra entre os países com sistema tributário relativamente mais regressivo, pois não tributa as rendas pessoais mais elevadas. Ao mesmo tempo, está entre os mais desiguais do mundo, como apontam diversos estudos sobre concentração de renda. Em 2016, a desigualdade na distribuição da renda no Brasil alcançou surpreendentes 54,3% na relação entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres da sociedade, segundo a Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares.² Ou seja, as pessoas que se encontram no décimo superior da escala de renda receberam mais de 50 vezes o valor total recebido pelos que se situam no décimo inferior.

2. Fonte: PNAD Contínua de 2016. IBGE.

A experiência brasileira contrasta com a dos países capitalistas avançados que, em distintas formas e medidas, lograram estabelecer Estados de Bem-Estar Social suportados por forte tributação progressiva. Na Finlândia e Áustria, por exemplo, a desigualdade de renda reduz-se à metade após a incidência do sistema fiscal em suas duas frentes: tributação e efetivação dos gastos públicos sociais. Nos países da OCDE, obtém-se uma redução média na desigualdade de renda da ordem de 35% por meio dos sistemas fiscais (OXFAM, 2014).

Não é possível isolar o debate tributário da conformação histórica de cada país, das questões sociais e políticas e dos conflitos a estas inerentes. A compreensão da pobreza, da miséria e da desigualdade persistentes na sociedade brasileira passa pelo olhar das suas especificidades históricas, tanto no que se refere à estrutura econômica, quanto aos processos políticos que orientaram a ação do Estado e excluíram, ou deixaram em segundo plano, os interesses das classes subalternas.

O bloqueio ao estabelecimento de uma tributação progressiva representa, em particular, um dos determinantes centrais da elevada e persistente desigualdade de renda e riqueza no Brasil. A predominância da tributação sobre o consumo e a reduzida incidência sobre as rendas e a riqueza fazem do sistema tributário brasileiro um instrumento de agravamento das desigualdades econômicas e sociais.

Como bem afirmou Kaldor (1971), a configuração do sistema de tributação, de modo a produzir maior ou menor igualdade econômica, está relacionada ao sentido de justiça social da comunidade e trata-se de uma questão, puramente política, sobre “quanta desigualdade quer tolerar a sociedade”.

Convém, portanto, reafirmar a natureza política do debate tributário e rejeitar a sua condição de tema técnico, circunscrito à jurisdição dos “especialistas”. As abstrações teóricas presentes no debate são orientadas por diferentes visões de mundo, refletidas nas concepções sobre o papel do Estado na organização da sociedade e na divisão dos resultados da produção social. As proposições em disputa não pairam acima dos interesses de classe, ao contrário, estão fortemente determinadas pelos interesses, conflitantes, dos distintos segmentos sociais.

3. Nas suas principais vertentes: a neoliberal e a neoclássica.
4. A eficiência está associada, sobretudo, aos custos de produção, entre estes, o de mão de obra.

No mesmo sentido, cabe desmitificar os princípios de tributação defendidos pelos que tratam a economia como uma ciência exata. Para a teoria convencional ou ortodoxa,³ o mais importante é a “eficiência”⁴ do sistema econômico, a qual a tributação não pode afetar. O princípio de tributação mais caro às correntes ortodoxas é o da *neutralidade*, segundo o qual, a tributação não deve influir nas decisões dos agentes econômicos sobre a alocação de recursos ou sua capacidade de trabalhar, economizar e investir; nesse sentido, impostos que não modifiquem os preços relativos determinados pelo mercado seriam os mais apropriados. Para essa corrente, a tributação também não deve alterar a posição dos agentes econômicos por meio de políticas redistributivas, considerados os momentos anterior e posterior à sua incidência (OLIVEIRA, 2012: 200).

Esta visão pressupõe uma antinomia entre o Estado e o capital. Para Oliveira (2012: 69), trata-se de um equívoco, pois o Estado e o capital são partes integrantes de um mesmo sistema: “O papel desempenhado pelo Estado capitalista tem uma determinação histórica, que só pode ser entendido no contexto das necessidades e crises do sistema e das condições exigidas para sua reprodução”.

A partir da abertura das economias sob o receituário neoliberal, o *mainstream* passou a defender o princípio da competitividade como norma superior da tributação, “com recomendações de exclusão ou redução da incidência/cobrança de impostos da produção que apresentam alta mobilidade espacial, como por exemplo, a mão de obra técnica mais qualificada” (OLIVEIRA, 2012: 199).

Conforme veremos adiante, as reformas econômicas neoliberais e a reconfiguração dos sistemas tributários por meio da redução de incidência sobre as rendas pessoais mais elevadas e rebaixamento das alíquotas máximas incidentes sobre os lucros das empresas não trouxeram os resultados prometidos. Frustrou-se, especialmente, a expectativa de elevação dos níveis de investimento e aceleração do crescimento econômico. Tais premissas foram contrariadas pelos fatos.

De outro lado, aumentou a concentração de renda e riqueza nos países que diminuíram a tributação sobre os mais ricos (PIKETTY, 2014). Por sua vez, o deslocamento do fardo de sustentar a sociedade para os pobres e a classe média foi um dos dez princípios de concentração de renda, riqueza e poder que, postos em prática pela oligarquia nos últimos 40 anos, transformaram os EUA numa plutocracia (CHOMSKY, 2017).

Cabe também um alerta em relação à meta de simplificação tributária. Sempre é conveniente simplificar o modo como o contribuinte deve satisfazer suas obrigações tributárias. Entretanto, quando alçada à condição de *princípio orientador da tributação*, a

simplificação adquire a substância ideológica que pavimenta o caminho da iniquidade e da regressividade tributária.

A simplificação tributária, à medida que traduz e sintetiza o objetivo central das reformas tributárias que interessam aos mais ricos, funciona como um mantra ou um “samba de uma nota só”. A tributação mais simples, pretendida pelas elites econômicas, é aquela que recai fortemente sobre os consumidores, mas alivia as altas rendas e o elevado patrimônio. A mensagem inscrita no verso do “princípio” da simplificação é a de que, *contrário sensu*, a tributação progressiva é “complexa”.

Não se trata de coincidência que a defesa da eficiência econômica, pela simplificação e uniformização tributárias e redução de alíquotas incidentes sobre os lucros venha acompanhada de propostas de redução do custo da mão de obra como meio de aumentar a competitividade da produção nacional. No arcabouço teórico neoclássico, a redução da desigualdade não é uma prioridade e a importância do mercado interno como principal fator de estímulo aos investimentos é desprezada.

Enfim, nos afastaremos dos princípios da teoria convencional das finanças públicas. Preferimos a visão oposta, de que o Estado deve conduzir, ativamente, a política econômica e coordenar os investimentos; deve exercer plenamente suas funções de alocação, regulação e estabilização, de modo a buscar a ampliação do emprego e da renda; e, principalmente, deve adotar políticas especificamente redistributivas.

O principal objetivo do Estado brasileiro deveria ser o de reduzir as desigualdades econômicas e promover o desenvolvimento socialmente inclusivo. E, para isto, a tributação progressiva, especialmente sobre as rendas pessoais, tem papel central, à medida que financia as políticas públicas, predominantemente, com os recursos dos mais ricos, ao mesmo tempo em que possibilita a redução da incidência tributária sobre bens e serviços, ampliando a renda disponível dos mais pobres, que possuem elevada propensão a consumir, e, assim, fomentam a demanda agregada e o crescimento.

Para tratar dessa discussão, o presente artigo está organizado em cinco sessões, além desta introdução. A primeira apresenta breve evolução histórica da tributação da renda das pessoas físicas nos países avançados a partir do início do século XX e estabelece comparações entre os modelos existentes na atualidade; na seção 2, discorre-se sobre a experiência brasileira de tributação da renda; a seção 3 traça um diagnóstico atual do imposto sobre a renda no Brasil; na seção 4, são apresentadas algumas propostas e recomendações; e a última seção traz algumas considerações finais.

1. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

O imposto de renda de caráter progressivo⁵ surge entre o final do século XIX e início do século XX, não sem grande resistência das elites econômicas e financeiras da época. Até a Primeira Guerra Mundial, não se atribuía à tributação da renda grande importância e as alíquotas superiores do imposto sobre a renda eram extremamente baixas.⁶

1.1. O fortalecimento da progressividade tributária

Após a eclosão do conflito, os EUA e vários países da Europa elevaram substancialmente suas alíquotas marginais de imposto sobre a renda das pessoas físicas. Os EUA criaram

5. Anteriormente, havia impostos sobre a renda, mas de caráter proporcional.

6. Alemanha, EUA e Reino Unido praticavam alíquotas marginais de 3%, 7% e 8%, respectivamente, em 1913. A França somente criou o imposto em 1914, com alíquota máxima de 2% e para um reduzido segmento de contribuintes (PIKETTY, 2014: 486-492 e Tabela 14.1).

alíquotas de 67% (em 1917) e de 77% (em 1918). No Reino Unido e na Alemanha, as alíquotas máximas atingiram 60% e 40%, respectivamente, em 1920. Na Alemanha, a alíquota marginal atingiu 40% em 1920 e na França, chegou a 72% em 1924.

Na segunda metade da década de 1920, com exceção da Alemanha – que manteve sua alíquota marginal em 40% –, os demais países iniciam um movimento de redução de seus percentuais superiores, mas não voltam ao patamar anterior. Nos EUA, que promoveram a maior redução da alíquota marginal, ela caiu para 24% em 1929 (PIKETTY, 2014: Tabela 14.1).

7. Considerados os diferentes adicionais.

8. Neste cálculo, estão considerados os adicionais do imposto cobrados pelos Estados.

A Crise Mundial de 1929 provocou nova reviravolta. O Reino Unido eleva, progressivamente, a alíquota superior de 50% (1928) para 98% (1941). Nos EUA, ela passa de 24% (1929) para 94% (1944)⁷. A média das alíquotas superiores do imposto de renda, praticadas nos Estados Unidos entre 1932 e 1980, foi de 81%.⁸

Piketty (2014) salienta que o objetivo principal do estabelecimento dessas “alíquotas confiscatórias” sobre a renda e o patrimônio não era elevar as receitas fiscais, mas, sim, obstar a concentração de renda e riqueza. Em última instância, tratava-se de inibir esse tipo de renda, julgada excessiva para a sociedade e estéril para a economia (ou, ao menos, tornar muito custoso mantê-la). Segundo Piketty (2014: 492), não se tratava de interdição absoluta ou de uma expropriação. A adoção do imposto acentuadamente progressivo para combater a desigualdade harmonizava-se com o liberalismo praticado pelos países anglo-saxões, pois exprimia o compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual.

O autor chama a atenção para o fato de que, nos EUA e no Reino Unido, as alíquotas mais elevadas eram aplicadas às “rendas não aferidas”, aquelas oriundas do capital (lucros, dividendos, aluguéis etc.). As “rendas aferidas” do trabalho (*earned income* – salários ou rendimentos de atividades não assalariadas) sofriam incidência ligeiramente inferior. Tal distinção “exprime em linguagem fiscal o grau de suspeita em relação às altas rendas: todas as rendas muito elevadas são suspeitas, mas aquelas que não são aferidas atraem ainda mais desconfiança”. E prossegue o autor: “O contraste com o contexto atual, em que são as rendas do capital que se beneficiam de um regime mais favorável em vários países, especialmente nos europeus, é surpreendente” (PIKETTY, 2014: 494).

9. Na Alemanha, durante os anos da ocupação pelos aliados (1947-1949), no pós-guerra, houve uma situação excepcional em que a alíquota superior foi de 90%. Eram as autoridades americanas quem fixavam as alíquotas.

10. Apesar do patamar mais baixo de alíquotas marginais, estes países desenvolveram outros mecanismos para inibir a desigualdade econômica, como a propriedade pública de empresas, com a fixação dos salários dos diretores pelo governo (PIKETTY, 2014, p.492).

A Figura 1 mostra que, entre 1940 e 1980, EUA, França, Alemanha⁹ e Reino Unido, praticaram alíquotas marginais de imposto sobre a renda de pessoas físicas entre 50% e 90%.¹⁰ Nesta quadra, a tributação progressiva da renda e da herança foi a coluna vertebral do Estado Social e principal mecanismo para reduzir a desigualdade e financiar a elevação dos padrões de bem-estar nesses países. Nesse sentido, a tributação foi determinante para se alcançar o pleno emprego, o principal objetivo da política econômica keynesiana adotada nessa fase.

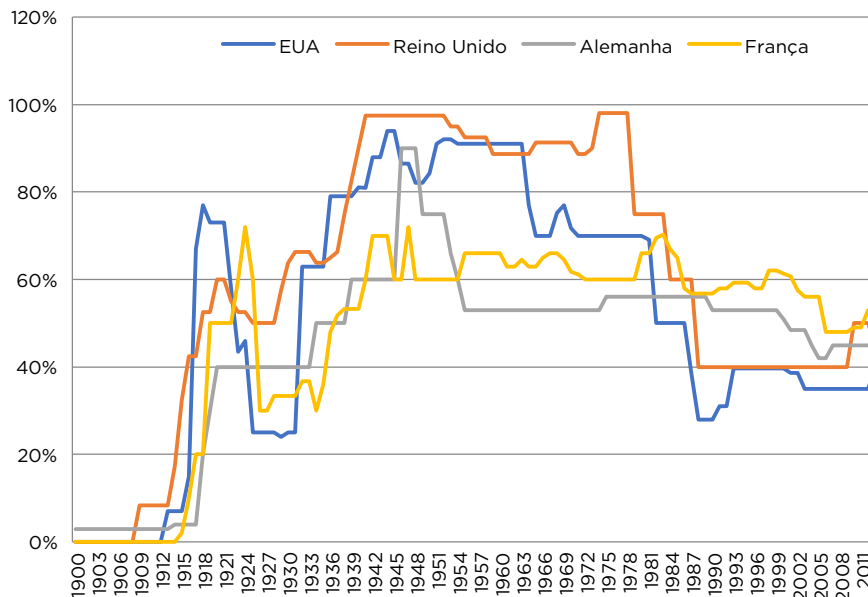
1.2. A influência da Teoria da Tributação Equitativa nesta etapa

A Teoria da Tributação Equitativa (TTE) teve grande influência na formulação de sistemas tributários em diversos países desenvolvidos no período entre 1940 e 1970, tendo imbricações claras com o financiamento dos regimes de Estado de Bem-estar Social.

As proposições da TTE fundamentam-se num catálogo de princípios elaborados por Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001), tendo como principal objetivo a justiça tributária e a igualdade, que deveriam ser realizadas segundo a capacidade contributiva dos

FIGURA 1 – ALÍQUOTAS MARGINAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FÍSICA

Em %
EUA, REINO UNIDO, ALEMANHA E FRANÇA
1900-2013



Fonte: PIKETTY (2014: Tabela TS14.1.).

cidadãos. A premissa central é a justa distribuição da carga tributária. Em outras palavras, a contribuição tributária deve seguir as regras de equidade horizontal (quando as pessoas na mesma condição econômica devam ser tratadas igualmente) e de equidade vertical (quando pessoas em situação econômica desigual devam receber tratamento diferente).

A busca pela equidade define “o que tributar” e “como tributar”. A primeira questão requer um indicador que estime a capacidade de pagamento dos contribuintes, igualando-os horizontalmente. Para decidir “como tributar”, definem-se alíquotas e/ou regras especiais para a realização da equidade vertical. A TTE aponta que a renda pessoal é o melhor indicador da capacidade de pagamento individual, seguindo-se o patrimônio e o consumo.

As manifestações de Simons (1951, *apud* Lagemann, 2001), Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001) e Haller (1981, *apud* Lagemann, 2001) a respeito da carga total e da importância de cada imposto na receita total são unânimes: os impostos diretos, principalmente o imposto sobre a renda, deveriam ter uma representação superior aos impostos indiretos na receita tributária total.

As características de cada uma das bases tributáveis não são suficientes para garantir que o resultado geral da tributação seja de fato progressivo. Assim, é relevante ter-se em conta o peso relativo de cada uma dessas bases na carga tributária total. Simons (1951, *apud* Lagemann, 2001) idealiza que a receita do imposto de renda poderia corresponder a 10% do Produto Nacional Bruto (PNB). Para Neumark (1970, *apud* Lagemann, 2001), a configuração ideal seria a seguinte: aproximadamente 50% da Carga Tributária Total deveria ser proveniente do imposto sobre a renda pessoal e sobre o lucro das corporações; e entre 30 a 40% deveria originar-se dos impostos sobre o consumo, recaindo sobre o patrimônio algo entre 10 e 20%.

1.3. Retomada liberal: esvaziamento da progressividade tributária

11. Podemos citar, de modo especial, a redistribuição espacial da produção (*global sourcing*), a intensificação do movimento de fusões e aquisições e o avanço da globalização em sua dimensão financeira.

12. Nas palavras de Belluzzo: "... a ação do Estado, particularmente sua prerrogativa fiscal, vem sendo contestada por intenso processo de homogeneização ideológica de celebração do individualismo que se opõe a qualquer interferência no processo de diferenciação de riqueza, da renda e do consumo efetuado através do mercado capitalista" (BELLUZZO, 2009, p. 59).

13. A trajetória de sua alíquota marginal apresenta oscilações durante o período, mas não desceu abaixo de 48% (anos de 2006 a 2008).

14. Com exceção dos anos de 2005 e 2006, em que a taxa superior foi de 42%.

15. Não se desconsidere o protótipo da experiência neoliberal – o Chile, a partir de 1973 – assim como, a experiência da Bolívia, em 1985.

A partir da década de 1970, as alterações estruturais e dinâmicas da economia mundial¹¹ intensificam a concorrência intercapitalista e provocam a intensificação de uma ofensiva ideológica e política global contra o Estado regulador e os direitos universais dos cidadãos às políticas de bem-estar. Cresce a resistência às transferências fiscais e previdenciárias e, portanto, à capacidade impositiva do Estado.¹²

O movimento de adequação das economias à nova ordem global impôs a reforma liberal do Estado, mediante desregulamentação financeira, privatização de empresas públicas, mercantilização das políticas sociais e, sobretudo, redução da carga tributária sobre o capital e indivíduos de alta renda.

Movimento de redução das alíquotas marginais do imposto de renda das pessoas físicas

Na liderança dessa ofensiva, coube novamente aos anglo-saxões iniciarem o movimento de alteração da carga fiscal sobre os mais ricos, desta vez em sentido contrário àquele percorrido nos anos 1930. Na década de 1980, os EUA reduziram sua alíquota marginal do IRPF de 70% para 28%; o Reino Unido diminuiu o percentual superior de 75% para 40% (sendo que, até 1978, a alíquota marginal no Reino Unido era de 98%).

O tombo das alíquotas não foi tão acentuado em outros países desenvolvidos. França e Alemanha, por exemplo, mesmo na fase de predominância do pensamento neoliberal, promoveram reduções menos acentuadas na tributação das pessoas físicas. A França terminou a década de 1970 com alíquota marginal de 66% e chegou à de 53% em 2013.¹³ A Alemanha manteve sua alíquota máxima em 56% durante a década de 1980 e iniciou uma lenta redução nas décadas seguintes, mantendo-se no patamar de 45% (2013).¹⁴

Mesmo nos EUA e no Reino Unido, que promoveram reduções substanciais da tributação sobre a renda das pessoas físicas, as alíquotas máximas foram novamente elevadas nas décadas seguintes. Em 1993, a alíquota máxima nos EUA foi a 39,6%, por iniciativa do governo democrata de Clinton; em 2003, o governo republicano de Bush reduziu-a para 35%; e, em 2010, Obama conseguiu retorná-la a 39,6%. No Reino Unido, a alíquota superior permaneceu em 40% até 2010, quando foi elevada para 50%; em 2013, foi reduzida para 45%.

As reformas neoliberais foram mais profundas nos países do leste europeu. No contexto da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), esses países conduziram processos de privatizações, desmonte do Estado social e adoção de sistemas tributários regressivos, especialmente pela fixação de baixas alíquotas máximas do imposto sobre a renda das pessoas físicas. Em alguns casos, sequer foi instituída a tributação sobre a renda pessoal.

Na América Latina, a “virada continental em direção ao neoliberalismo”¹⁵ ocorreu, de fato, em 1988, no México (Salinas), seguido pela Argentina (Menem) e Venezuela (Perez) em 1989, e, logo após, o Peru, com Fujimori, em 1990, e o Brasil, com Fernando Collor, que iniciava seu mandato presidencial neste mesmo ano.

Em 1989, a agenda neoliberal foi reunida num só programa, o denominado Consenso de Washington, recomendado para todos os países da América Latina, e que trazia, entre suas dez recomendações, a de promover reformas tributárias que ampliassem a base e

moderassem a carga marginal. Tais reformas resultaram, em todos os casos, em aumento da regressividade da tributação.

O caso brasileiro é significativo, pois foi além da recomendação de moderar a carga tributária sobre os mais ricos: os lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas, mesmo quando remetidos ao exterior, foram completamente desonerados do imposto sobre a renda a partir de 1996. Antecipando-se às medidas regressivas que seriam introduzidas na década de 1990, no ano de 1988 houve uma redução significativa da alíquota marginal do IRPF, de 45% para 25%, a ser aplicada em 1989.

Tendência de redução da tributação direta na carga tributária total

A análise da evolução da distribuição da carga tributária dos países da OCDE aponta para alterações no sentido de redução da progressividade do sistema tributário. Essa tendência é percebida não somente pelo movimento de rebaixamento das alíquotas máximas incidentes sobre as altas rendas pessoais, como também pela redução da participação relativa dos tributos diretos na carga tributária bruta, em favor da tributação sobre o consumo; e, em consequência dos dois fatores anteriores, pela alteração na composição da tributação sobre a renda entre pessoas físicas e jurídicas.

Ressalta-se que a redução da participação da tributação da renda na arrecadação total, que se observa naqueles países, se dá dentro de um sistema altamente progressivo, de tal forma que, mesmo após este rebaixamento, a tributação direta sobre renda e patrimônio ainda representa em média quase 40% da carga tributária.

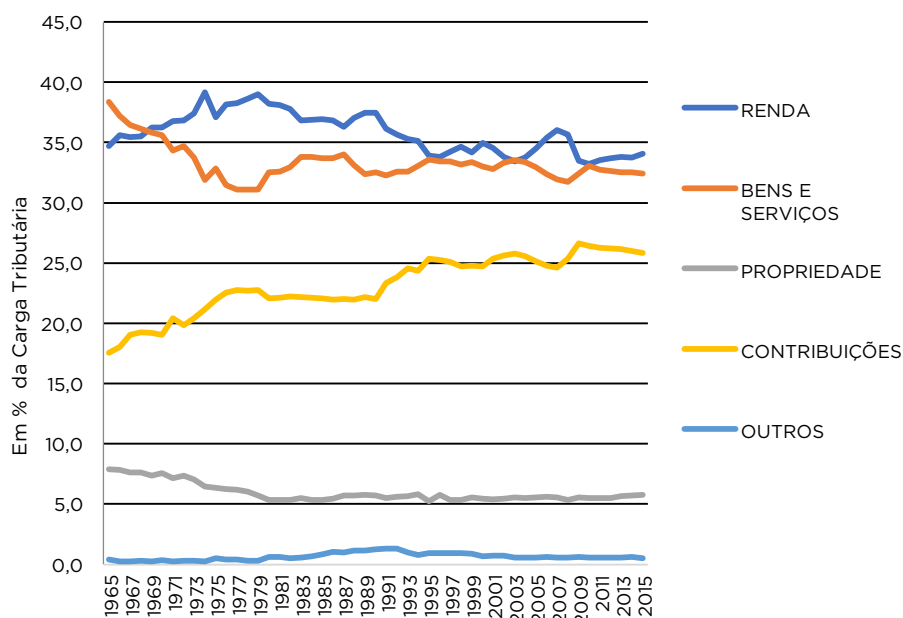
A Figura 2 mostra que, entre 1980 e 2015, a tendência é de queda da participação da tributação sobre a renda na arrecadação total e aumento do ônus tributário sobre o consumo. Entretanto, a carga impositiva sobre a propriedade se mantém estável.

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS BASES TRIBUTÁRIAS NA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA

Em %

MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE

1965-2015



Fonte: Elaboração dos autores. Dados da OCDE obtidos do site <https://stats.oecd.org/> (consulta realizada em fevereiro de 2018)

De outro lado, as Figuras 3 e 4 mostram que, a partir da década de 1980, a participação relativa da tributação sobre a renda das pessoas físicas na Carga Tributária Bruta (CTB), e em percentual do PIB, foi reduzida, enquanto a participação das pessoas jurídicas cresceu ligeiramente. A carga impositiva sobre a renda das pessoas físicas declinou de 9,97% para 8,23% do PIB entre as décadas de 1980 e 2000, estabilizando-se na década seguinte. Em relação à renda das pessoas jurídicas, observa-se crescimento da carga, de 2,19% para 3,16% do PIB, entre as décadas de 1960 e de 2000, e decréscimo (2,81% do PIB) entre 2010 e 2015, mantendo-se, entretanto, acima do nível médio praticado na década de 1990.

FIGURA 3 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS (PF), DAS PESSOAS JURÍDICAS (PJ) E TOTAL (PF+PJ)

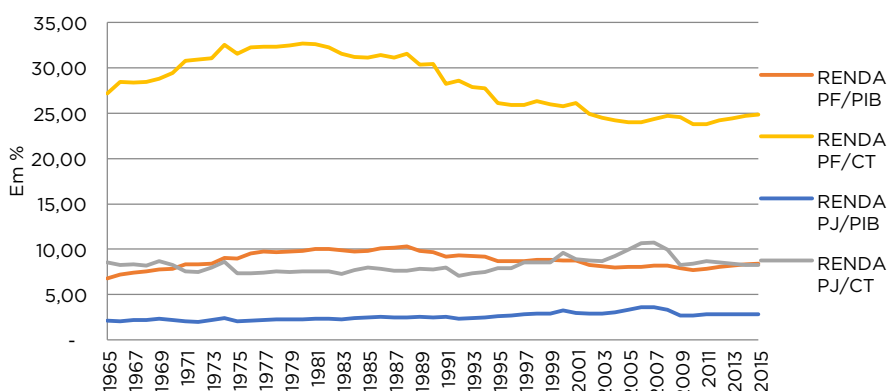
EM PERCENTUAL DO PIB E DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB)
MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE
1965-2015

TIPO	1965/ 1969	1970/ 1979	1980/ 1989	1990/ 1999	2000/ 2009	2010/ 2015
RENDA TOTAL (% PIB)	9,31	10,92	11,91	11,68	11,60	11,20
RENDA TOTAL (% CTB)	35,84	38,42	37,72	35,29	34,86	33,57
RENDA PF (% PIB)	7,34	8,97	9,97	9,03	8,23	8,10
RENDA PF (% CTB)	28,27	31,56	31,60	27,31	24,73	24,29
RENDA PJ (% PIB)	2,19	2,18	2,42	2,62	3,16	2,81
RENDA PJ (% CTB)	8,42	7,70	7,66	7,91	9,48	8,43

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables*
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

FIGURA 4 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS (PJ) E DAS PESSOAS FÍSICAS (PF)

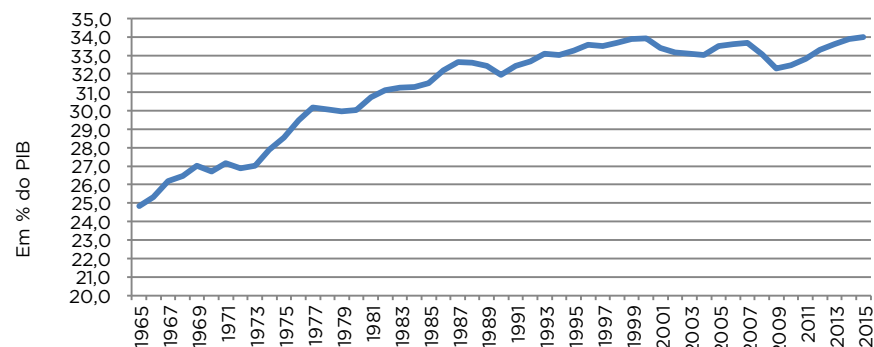
EM PERCENTUAL DO PIB E DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB)
MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE
1965-2015



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables* (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>).

Carga tributária total em proporção do PIB

A Figura 5 mostra que no contexto do neoliberalismo (1980–2015) não houve queda da Carga Tributária Bruta (CTB) em proporção ao PIB. É, no mínimo, curioso constatar que a redução da carga tributária alardeada no discurso neoliberal simplesmente não ocorreu. A CTB média dos países da OCDE subiu de 30% do PIB (início da década de 1980) para 34% do PIB (final da década de 1990).

FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA MÉDIA DA OCDEEm % do PIB
1965-2015

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables*
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>,

A Figura 6 mostra que o Brasil é um dos países com menor participação relativa da tributação da renda na carga tributária bruta, ficando na 49ª posição de uma lista de 58 países, que inclui a OCDE e a América Latina.

Note-se que o Brasil, com 21% de participação da tributação sobre a renda em relação à carga tributária bruta, está em posição inferior à média dos países latino-americanos (27%). Observe-se também que a carga sobre bens e serviços no Brasil (41%) é superior à carga média da OCDE (32%), mas é inferior à média da América Latina (49%).¹⁶ Somadas a participação da tributação sobre a renda com a incidente sobre a propriedade, o Brasil fica na 44ª posição da lista de países acima.

16. É preciso considerar, no entanto, que parcela relevante do grupo "Outros" também corresponde à incidência de tributos indiretos, tais como certos tipos de contribuições sociais, tributos sobre folha de pagamentos (patronal) e tributos financeiros.

Mesmo depois da onda neoliberal e de um processo de redução do nível de progressividade nos países da OCDE, pela redução da participação da tributação sobre a renda na arrecadação total, ainda assim, a média daqueles países continua bem acima do nível praticado no Brasil.

1.4. Estrutura do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas

A participação do imposto sobre a renda pessoal na carga tributária bruta é o primeiro fator a determinar o nível de progressividade de um sistema tributário, bem como sua eficácia em relação ao princípio do respeito à capacidade contributiva.

Outro fator a verificar em cada um dos sistemas tributários comparados são as características que conferem maior ou menor progressividade ao próprio tributo: quantidade de alíquotas; alíquota máxima praticada e limite de renda acima do qual incide; e limite de renda mínima que é onerada (limite de isenção).

O tributo será progressivo se a alíquota efetiva média crescer em função do aumento da renda e, regressivo, se esta relação diminuir. Será proporcional ou neutro quando a alíquota efetiva média permanece relativamente constante.

As chamadas alíquotas máximas são aplicadas sobre as parcelas marginais do rendimento, ou seja, gravam de forma mais acentuada as rendas maiores, auferidas pelos indivíduos mais ricos da população.

FIGURA 6 – PARTICIPAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA, BENS E SERVIÇOS, PROPRIEDADE NA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA

Em %

PAÍSES DA OCDE E AMÉRICA LATINA

2015

PAIS	RENDA	BENS E SERVIÇOS	PROPRIEDADE	OUTROS
Denmark	63%	32%	4%	1%
Trinidad and Tobago	62%	26%	2%	11%
Australia	57%	28%	11%	5%
New Zealand	56%	38%	6%	0%
United States	49%	17%	10%	24%
Canada	48%	23%	12%	17%
Iceland	47%	32%	5%	15%
Switzerland	46%	22%	7%	25%
Ireland	43%	33%	6%	17%
Norway	39%	30%	3%	27%
Mexico	39%	35%	2%	22%
Chile	36%	54%	4%	5%
Luxembourg	36%	25%	9%	29%
Peru	36%	48%	2%	14%
Sweden	36%	28%	2%	33%
Belgium	36%	24%	8%	32%
United Kingdom	35%	33%	13%	19%
Finland	35%	32%	3%	29%
Jamaica	35%	56%	2%	7%
El Salvador	34%	51%	2%	13%
Italy	32%	27%	6%	34%
Colombia	32%	38%	11%	20%
Israel	31%	38%	11%	20%
Germany	31%	28%	3%	38%
Japan	31%	21%	8%	40%
Korea	30%	28%	12%	29%
Portugal	30%	38%	4%	27%
Austria	30%	27%	1%	41%
Belize	29%	59%	4%	8%
Guatemala	29%	53%	1%	17%
Dominican Republic	29%	66%	4%	0%
Nicaragua	29%	45%	1%	25%
Spain	28%	30%	8%	34%
Netherlands	28%	30%	4%	38%
Barbados	26%	47%	5%	21%
Honduras	26%	55%	2%	17%
Latvia	26%	41%	3%	29%
Panama	26%	30%	4%	41%
France	24%	24%	9%	43%
Estonia	23%	42%	1%	33%
Bolivia	23%	54%	1%	23%
Venezuela	23%	73%	0%	4%
Greece	22%	39%	8%	29%
Ecuador	22%	52%	1%	25%
Uruguay	22%	43%	8%	28%
Slovak Republic	22%	34%	1%	43%
Czech Republic	22%	33%	1%	43%
Brazil	21%	41%	6%	32%
Argentina	21%	47%	9%	23%
Turkey	20%	44%	5%	31%
Poland	20%	36%	4%	39%
Cuba	20%	53%	0%	27%
Costa Rica	19%	40%	2%	39%
Hungary	18%	44%	3%	34%
Slovenia	18%	40%	2%	40%
Paraguay	15%	56%	2%	27%
Bahamas	0%	68%	6%	26%
OECD - Average	34%	32%	6%	28%
Latin America and the Caribbean	27%	49%	4%	20%
Média Geral	31%	40%	5%	24%

 Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables* <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>,

A definição da escala de crescimento das alíquotas de uma para outra faixa de renda e do nível da alíquota máxima não se resume a uma questão de matemática ou econometria. Trata-se de uma opção política a depender do arranjo social em cada país, como demonstram os exemplos históricos já mencionados. De um lado, os EUA e o Reino Unido deixaram marcas indelévels na história ao elevar alíquotas marginais de IRPF com o objetivo de reduzir (ou não permitir o avanço) a desigualdade.

De outro, os países que seguiram a orientação neoliberal rebaixaram suas alíquotas máximas de forma a diminuir ou eliminar a tributação sobre a renda dos ricos, sob a premissa de que a desigualdade é um “valor positivo” ao acirrar a competição e fomentar o mérito individual. Entre os dois extremos, encontra-se atualmente a maioria dos países desenvolvidos que ainda praticam alíquotas máximas relativamente altas para altas rendas.

O imposto sobre a renda pessoal como pilar central da tributação progressiva

A Figura 7 apresenta indicadores de progressividade do imposto sobre a renda da pessoa física em vários países. Os dados demonstram que, mesmo países relativamente menos desiguais (como França, Áustria, Japão, Portugal e Itália), além de possuírem alíquotas elevadas (e bem maiores que o Brasil), também utilizam maior quantidade de alíquotas.

FIGURA 7 – ESTRUTURA DO IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE E DA AMÉRICA LATINA

2015

PAÍS	IRPF/ PIB (%)	IRPF/ ARRECADADAÇÃO TOTAL (%)	QUANTIDADE DE ALÍQUOTAS	ALÍQUOTA MÍNIMA	ALÍQUOTA MÁXIMA	RENDA MARGINAL (PPC)
Alemanha	9,8%	26,5%	4	5,50%	45,00%	323.940,57
Argentina	3,2%	10,0%	9	9,00%	35,00%	48.455,48
Austrália	11,7%	41,5%	5	2,00%	45,00%	123.034,86
Áustria	10,5%	24,1%	7	25,00%	55,00%	1.254.705,14
Bélgica	12,7%	28,3%	5	25,00%	50,00%	47.719,30
Brasil	2,5%	7,8%	4	7,50%	27,50%	31.482,70
Canadá	11,8%	36,9%	4	15,00%	29,00%	110.603,35
Chile	2,0%	9,8%	8	4,00%	40,00%	219.478,93
Colômbia	1,2%	5,8%	4	19,00%	33,00%	108.561,27
Coreia do Sul	4,3%	17,2%	6	6,00%	40,00%	561.341,11
Equador	-	-	9	5,00%	35,00%	110.190,00
Espanha	7,2%	21,3%	5	9,50%	45,00%	89.955,02
Estados Unidos	10,6%	40,5%	7	10,00%	39,60%	413.200,00
França	8,5%	18,9%	5	8,00%	45,00%	190.325,00
Grécia	5,5%	15,0%	4	22,00%	45,00%	64.935,06
Holanda	7,7%	20,5%	3	8,40%	52,00%	71.445,41
Irlanda	7,3%	31,6%	2	20,00%	40,00%	41.987,58
Islândia	13,5%	36,7%	2	22,68%	46,24%	71.373,49
Israel	6,1%	19,4%	7	10,00%	50,00%	213.347,37
Itália	11,3%	26,0%	5	23,00%	43,00%	103.163,69
Japão	5,8%	18,9%	7	5,00%	45,00%	390.004,19
México	3,3%	20,6%	13	1,92%	40,00%	380.816,38
Nova Zelândia	12,6%	38,1%	4	10,50%	33,00%	48.476,45
Peru	1,8%	10,6%	5	8,00%	30,00%	110.139,86
Polônia	4,7%	14,4%	2	18,00%	32,00%	48.485,26
Portugal	7,3%	21,2%	5	14,50%	48,00%	136.986,30
Reino Unido	9,0%	27,7%	4	20,00%	45,00%	218.023,26
Turquia	3,7%	14,6%	4	15,00%	35,00%	55.555,56
Média	7,2%	22,4%	5	12,5%	41,0%	199.561,88

FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados disponíveis em:

América Latina: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics-in-latin-america_ctpa-revlat-data-en

<http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=RSLACT&lang=en>;

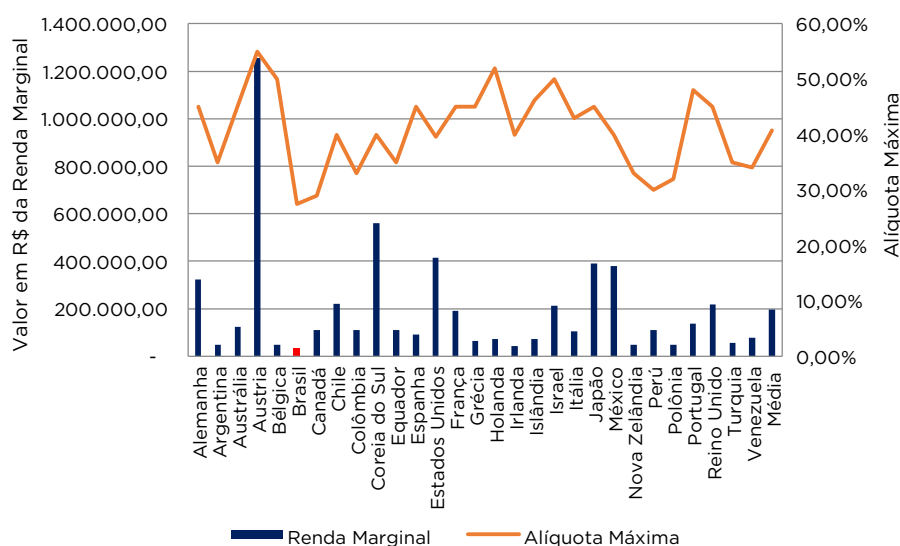
OCDE: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1

http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics_2522770x.

Observe-se que em relação aos países da OCDE, o Brasil pratica alíquota máxima (27,5%) muito inferior à média dos países selecionados (41%). Da mesma forma, a renda marginal, sobre a qual incidem as alíquotas máximas na média dos países, é de quase US\$ 200 mil, enquanto, no Brasil, a alíquota máxima é aplicada a partir de US\$ 31 mil. Até mesmo países da América do Sul, como Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Peru, possuem alíquotas máximas e rendas marginais superiores às praticadas no Brasil. Segundo estudo da KPMG (2018), 64 países (de um total de 144) praticam alíquotas máximas superiores a 35%; e 84 países praticam alíquotas marginais mais elevadas do que a brasileira (27,5%).

A Figura 8 evidencia a pouca importância atribuída ao IRPF como instrumento de justiça fiscal no Brasil, pois a reduzida alíquota máxima e o baixo limite de renda a partir da qual passa a incidir o imposto praticamente inviabilizam qualquer pretensão de utilização deste tributo para promover a desconcentração de renda.

FIGURA 8 – ALÍQUOTAS MÁXIMAS E RENDA MARGINAL
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS
2016



Fonte: Elaborado pelos autores – dados da OCDE e RFB.

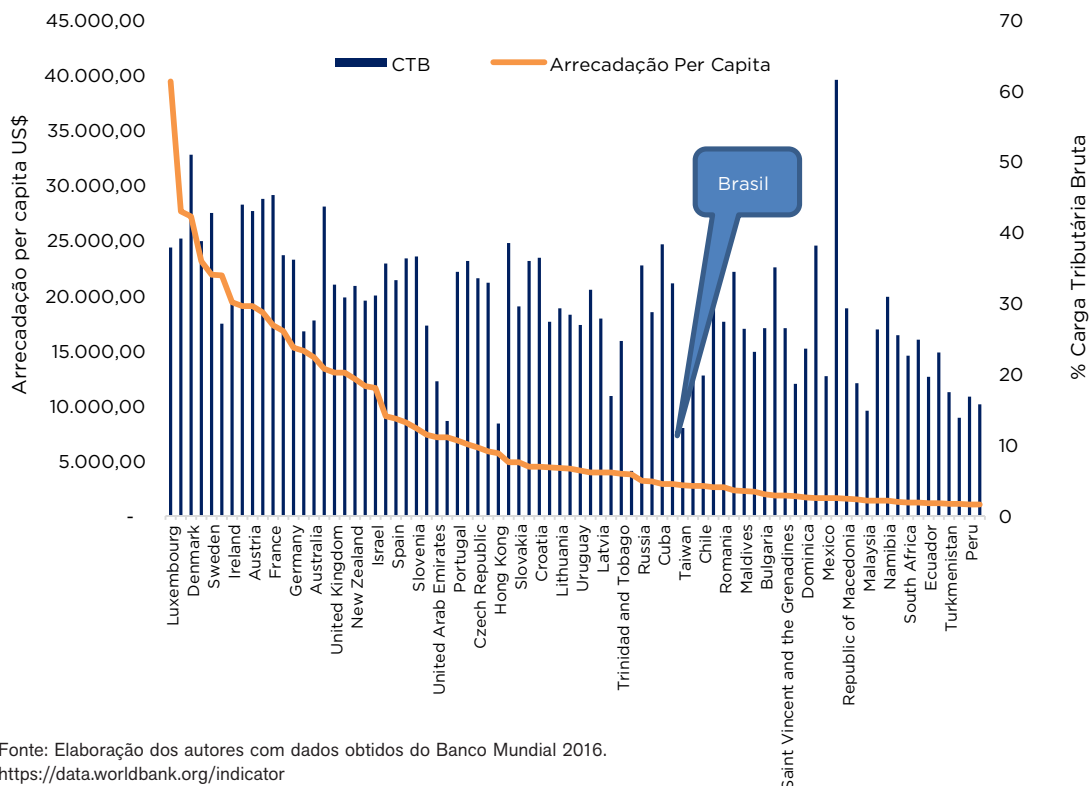
Note-se que, entre os países selecionados, o Brasil é o que possui menor alíquota máxima associada ao menor nível de renda marginal. De fato, a renda sobre a qual incide a alíquota máxima não pode ser considerada marginal, pois engloba a maior parte das rendas tributadas; e tampouco, a alíquota de 27,5% pode ser considerada elevada para os padrões internacionais. As altas rendas, que se concentram no topo da pirâmide social, são tributadas com a mesma alíquota aplicável à classe média. A comparação com a Alemanha, por exemplo, mostra uma alíquota máxima mais de 60% superior à do Brasil. Evidencia também que a renda marginal corresponde a 10 vezes a brasileira.

Receita tributária per capita e desenvolvimento

Além da carga tributária, outro elemento que define a capacidade do estado para promover o bem-estar é a arrecadação *per capita*, ou seja, a quantidade de recursos que o estado dispõe para investir em políticas públicas por cidadão. Como exemplo, observe-se que a Alemanha, com carga tributária semelhante à brasileira, dispunha de

receitas por habitante 5,3 vezes superior: aproximadamente, US\$ 15 mil por cidadão na Alemanha contra 2,8 mil por cidadão no Brasil. Aqui reside uma das explicações do fato de o nível de bem-estar alcançado nos países desenvolvidos ser bem superior ao que já conseguimos atingir no Brasil. Na comparação internacional, o país (a 8ª maior economia do mundo, com a 28ª maior Carga Tributária), ocupava a 50ª posição em termos de arrecadação *per capita* (Figura 9).

FIGURA 9 – ARRECADAÇÃO PER CAPITA E CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB)
(80 PAÍSES SELECIONADOS COM ARRECADAÇÃO PER CAPITA SUPERIOR A US\$ 1.000,00)
2016



Fonte: Elaboração dos autores com dados obtidos do Banco Mundial 2016.
<https://data.worldbank.org/indicator>

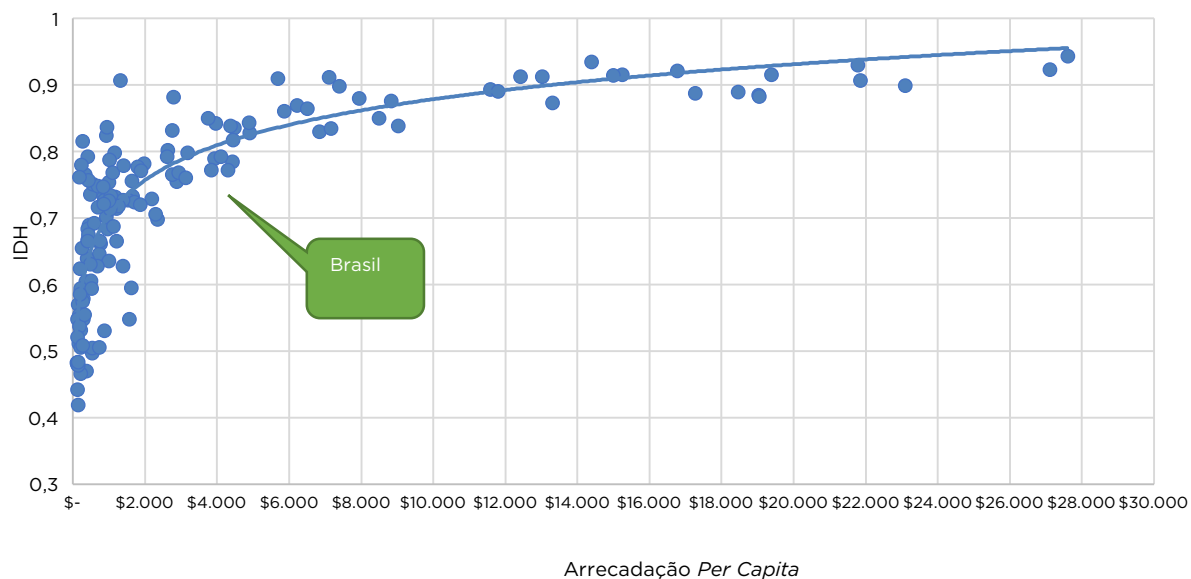
A Figura 10 mostra correlação positiva entre arrecadação *per capita* e bem estar social medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Nesse sentido, a elevação da arrecadação *per capita* é requisito para o desenvolvimento brasileiro, o que requer ligeira ampliação da carga tributária pelo crescimento econômico e tributação progressiva.

Diante da ainda insuficiente quantidade de recursos *per capita* disponível, não há como negligenciar a necessidade do combate eficaz à sonegação, e da adoção de critérios rígidos e responsáveis em relação a quaisquer concessões de benefícios e incentivos fiscais, o que, por si só, já contribuiria, tanto para melhorar a qualidade de vida das parcelas mais pobres como para incrementar o mercado interno ampliando as condições de crescimento com desenvolvimento econômico e social.

1.5. Modelos de tributação da renda do trabalho e do capital

Alguns países estabelecem distinções entre a tributação da renda do trabalho e da renda do capital (lucros, dividendos, juros, aluguéis, ganhos de capital etc.). A distribuição da carga tributária incidente sobre a renda do trabalho e a renda do capital influencia a medida de progressividade do tributo e afeta a equidade do sistema como um todo.

FIGURA 10 – CORRELAÇÃO ENTRE A ARRECADAÇÃO PER CAPITA E O IDH
BRASIL E 80 PAÍSES COM ARRECADAÇÃO PER CAPITA SUPERIOR A US\$ 1.000,00
2016



Fonte: elaboração dos autores com dados obtidos do Banco Mundial (2016) e PNUD (2016).

Alguns países utilizam o sistema conhecido como dual, que significa tributar as rendas do trabalho e do capital de forma distinta. O Brasil encontra-se no polo extremo do modelo dual, uma vez que não tributa os lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas. Outros países utilizam o sistema amplo, em que todas as rendas são tratadas da mesma forma.

A Figura 11 apresenta um resumo das principais características dos sistemas de tributação das rendas do capital e do trabalho adotadas em países selecionados.

Observe-se que a Alemanha tributa as rendas de dividendos com uma alíquota proporcional de 25%; na Austrália, todas as rendas são incluídas na mesma tabela de alíquotas progressivas; na Colômbia, as rendas do trabalho são tributadas em tabela progressiva mais branda do que as rendas do capital; e nos EUA, todas as rendas são incluídas numa declaração única, sujeitas a alíquotas progressivas. Assim, não há um sistema predominante. Cada país ajusta a tributação da renda do capital e do trabalho em função de suas peculiaridades, níveis de desigualdade, estágio de desenvolvimento, etc.

Harding (2013) fornece uma síntese sobre a tributação da renda do capital em países da OCDE, analisando como os diferentes sistemas tributários tratam os três principais tipos de renda de capital obtidos por residentes: rendimentos de dividendos de ações ordinárias; receitas de juros de depósitos em dinheiro e títulos do governo; e ganhos de capital realizados em imóveis e ações.

FIGURA 11 – SISTEMAS DE TRIBUTAÇÃO DA RENDA DO TRABALHO E DO CAPITAL

PAÍSES SELECIONADOS

2017

PAÍS	DISTINÇÕES NA TRIBUTAÇÃO ENTRE AS RENDAS DO TRABALHO E DO CAPITAL
Alemanha	Sistema Dual - Taxa única proporcional de 25% sobre rendas de dividendos, retorno de investimentos financeiros, ganhos de capital, entre outros. Quando possível ao contribuinte, esses rendimentos podem ser incluídos na declaração geral e tributados a menor taxa.
Argentina	Isenção - Dividendos, retornos de depósitos, títulos públicos, vendas de ações e outros rendimentos financeiros são isentos. Demais rendas do capital são tributas pelo sistema progressivo igual aos salários.
Austrália	Sistema Amplo - Todas as rendas são incluídas na declaração única, sujeitas a taxas progressivas. Incentivo fiscal para ganhos de capital de longo prazo.
Canadá	Sistema Amplo - Sem distinção entre o tratamento tributário de rendas do capital e rendas do trabalho.
Chile	Renda do trabalho tributada na fonte mensalmente. Demais rendas seguem alíquotas progressivas, com exceção dos ganhos de capital de longo prazo, que estão sujeitos a alíquotas proporcionais.
Colômbia	Renda do trabalho é tributada por tabela progressiva mais branda, ou por um sistema simplificado também mais branda que o sistema geral. Rendas do capital são tributas por uma tabela progressiva diferenciada com alíquotas maiores que a da renda do trabalho, e ganhos de capital são tributados a uma taxa proporcional de 10%.
Espanha	Rendas em geral, incluindo a renda do trabalho são tributas por uma tabela progressiva geral. Rendas de capital mobiliário (dividendos, juros, ganhos de capital, etc.) são recolhidos na fonte ou tributados a uma tabela progressiva mais branda.
Estados Unidos	Sistema Amplo - Todas as rendas são incluídas na declaração única, sujeitas a taxas progressivas. Existe uma tabela de taxas progressivas especial para ganhos de capital de longo prazo, com alíquotas menores.
França	Sistema Amplo - Todas as rendas são incluídas na declaração única, sujeitas a taxas progressivas, com um imposto temporário adicional sobre grandes rendas. Ganhos de capital de longo prazo são tributados a taxa proporcional que depende do tipo de ativo.
México	Tratamento diferenciado entre rendas do trabalho e do capital. Salários são tributados na fonte mensalmente seguindo tabela progressiva. Rendas do capital e rendas financeiras são tributados por alíquotas progressivas ou proporcionais distintas, dependendo do tipo de retorno. Alto grau de especificidade.
Nova Zelândia	Sistema Amplo - Rendas do trabalho e capital são tributados igualmente pela mesma tabela progressiva. Ganhos de capital são isentos.
Portugal	Rendas do trabalho recolhidas na fonte por tabela progressiva. Rendas financeiras (juros, dividendos) são tributados na fonte a taxas menores. Ganhos de capitais sociais são recolhidos na fonte a taxas menores. Demais rendas são declaradas e sujeitas a tabela progressiva.

Fonte OCDE. Elaboração dos autores.

Tributação sobre dividendos

A tributação de dividendos ocorre, primeiramente, como renda das pessoas jurídicas (PJ) e, quando são distribuídos aos acionistas, podem ser tributados novamente como renda da pessoa física (PF). Os países da OCDE utilizam uma série de metodologias para integrar o imposto pago pelas PJ ao pago pelas PF, conforme sintetiza Harding (2013):

- Sistema Clássico (CL): a renda de dividendos é tributada na pessoa física da mesma forma que outros tipos de renda do capital (por exemplo, a renda de juros).

- Sistema Clássico Modificado (MCL): a renda de dividendos é tributada na PF com alíquotas mais baixas (em comparação, por exemplo, com a receita de juros).
- Imputação Total (FI): a PF se credita do total do imposto sobre o lucro pago pela empresa relativo à renda de dividendos recebida.
- Imputação Parcial (PI): a PF se credita de parte do imposto sobre o lucro pago pela empresa relativo à renda de dividendos recebida.
- Inclusão Parcial (PIN): uma parte dos dividendos recebidos é incluída como renda tributável da PF.
- Sistema de Alíquotas Divididas (SR): os dividendos distribuídos são tributados a alíquotas mais elevadas do que os lucros acumulados na empresa (reinvestidos).
- Sistema NST: nenhuma tributação de dividendos na PF (nenhum outro imposto que não o imposto sobre os lucros das empresas).
- Dedução Corporativa (CD): a PJ deduz, total ou parcialmente, os dividendos pagos.

Para fins de comparação da carga tributária sobre os dividendos, a OCDE soma as alíquotas nominais incidentes sobre a PF e a PJ. Por este critério, em 2016, as alíquotas nominais máximas totais sobre a renda de dividendos nos países da OCDE variam de 20,0% (Estônia) a 64,4% (França). A média simples para a OCDE é de 42,5%.

É preciso ressaltar, no entanto, que o critério de comparação por meio de alíquotas estatutárias tem como principal limitação o fato de esconder os vários mecanismos, legais ou não, que reduzem a incidência efetiva do imposto de renda da PF ou da PJ.

Tributação da renda de juros

Em relação à tributação da renda de juros, com exceção da Holanda e da Estônia, todos os países da OCDE consideram como base de cálculo o montante da receita de juros recebida, tributando a totalidade ou parte dela. Na Holanda, o imposto sobre a receita de juros é pago sobre um ganho de capital presumido, e a Estônia não tributa a receita de juros. De todos os países da OCDE que tributam os juros, somente Chile, Israel e México não tributam o valor total da receita de juros nominal recebida. No entanto, vários dos que tributam totalmente concedem isenção até certo montante fixo de juros, mas nenhum deles o faz sobre um percentual mínimo definido. As alíquotas estatutárias sobre a receita de juros na OCDE variam de 0%, na Estônia, a 50%, no Reino Unido, com uma média simples de 27,0%. Os rendimentos de juros podem ser tributados diretamente na tabela progressiva, exclusivamente na fonte ou com antecipação na fonte e posterior ajuste (HARDING, 2013).

Tributação sobre ganhos de capital realizados em imóveis e ações

Tal como acontece com a receita de dividendos, o ganho de capital decorrente de ações, derivado de lucros corporativos reinvestidos, é tributado primeiramente como renda da pessoa jurídica e, posteriormente, como renda da pessoa física, quando realizado. O imposto pago na pessoa jurídica reduzirá o valor do ganho para o acionista em relação ao

ganho pré-imposto. Como sintetiza Harding (2013), integrando os níveis de tributação das pessoas físicas e jurídicas, as alíquotas estatutárias combinadas sobre os ganhos de capital de longo prazo (ações) na OCDE variam de 8% na Bélgica (onde os ganhos são tributados apenas na PF) a 60% na França. Em toda a OCDE, a alíquota total média é de 36,8%.

Todos os países da OCDE que tributam os ganhos de capital o fazem quando da sua realização. A tributação é desencadeada pela venda do ativo ou por circunstâncias pré-definidas, como quando um ativo é vendido a outro proprietário ou quando a maioria das ações de uma empresa é vendida. Com exceção dos Estados Unidos,¹⁷ o valor do ganho de capital é dado pela diferença entre os valores nas datas da sua aquisição e de realização. Alguns ajustes podem ser feitos no custo de aquisição ou por depreciação.

Quando se observa a tributação da renda do capital como um todo, tem-se a seguinte distribuição da carga tributária sobre a renda, lucros e Ganhos de Capital para países da OCDE e o Brasil (Figura 12)

17. No caso dos Estados Unidos, o imposto total a pagar sobre ganhos de capital dependerá de uma série de fatores, incluindo o tamanho do ganho, a porção relativa a terrenos e melhorias, o período de tempo em que a propriedade foi mantida e as alíquotas de impostos aplicáveis nos níveis estadual e federal.

FIGURA 12 – CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE RENDA, LUCROS E GANHO DE CAPITAL

Em % do PIB
BRASIL E OCDE
2016

PAÍS	RENDA E LUCROS		GANHO DE CAPITAL		TOTAL		
	PF	PJ	PF	PJ	PF	PJ	TOTAL
Australia	11,7	4,3	0,0	0,0	11,7	4,3	16,0
Austria	9,2	2,4	0,0	0,0	9,2	2,4	11,6
Belgium	12,3	3,4	0,0	0,0	12,3	3,4	15,7
Canada	11,6	3,2	0,0	0,0	11,6	3,2	14,8
Czech Republic	3,8	3,6	0,0	0,0	3,8	3,6	7,4
Denmark	24,3	2,7	0,0	0,0	24,3	2,7	27,0
Estonia	6,0	0,2	0,0	1,6	6,0	1,8	7,8
Finland	13,0	2,2	0,0	0,0	13,0	2,2	15,2
France	8,6	2,0	0,0	0,0	8,6	2,0	10,6
Germany	10,0	2,0	0,0	0,0	10,0	2,0	12,0
Greece	5,4	2,2	0,1	0,0	5,5	2,2	7,7
Hungary	4,9	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	4,9
Iceland	14,2	2,5	0,0	0,0	14,2	2,5	16,7
Ireland	7,0	2,7	0,3	0,0	7,3	2,7	10,0
Israel	6,0	3,0	0,2	0,1	6,2	3,1	9,3
Italy	11,1	2,1	0,0	0,0	11,1	2,1	13,2
Japan	5,7	3,8	0,0	0,0	5,7	3,8	9,5
Korea	3,8	3,6	0,8	0,0	4,6	3,6	8,2
Latvia	5,9	1,6	0,0	0,0	5,9	1,6	7,5
Luxembourg	9,2	4,5	0,0	0,0	9,2	4,5	13,7
Netherlands	7,2	3,3	0,0	0,0	7,2	3,3	10,5
New Zealand	12,1	4,7	0,0	0,0	12,1	4,7	16,8
Norway	10,5	3,4	0,0	0,0	10,5	3,4	13,9
Slovenia	5,3	1,6	0,0	0,0	5,3	1,6	6,9
Sweden	11,5	2,5	1,7	0,0	13,2	2,5	15,7
Switzerland	8,7	3,0	0,0	0,0	8,7	3,0	11,7
Turkey	3,7	1,7	0,0	0,0	3,7	1,7	5,4
United Kingdom	8,7	2,7	0,4	0,1	9,1	2,8	11,9
United States	9,6	2,0	0,9	0,2	10,5	2,2	12,7
OECD - Average	8,9	2,7	0,1	0,1	9,0	2,8	11,8
Brasil	3,9	1,8	0,1	0,1	4,0	1,9	5,9

Fonte OCDE. Elaboração dos autores.

A elevação da participação do IR tanto em relação à arrecadação total quanto em relação ao PIB é um movimento de aproximação aos patamares praticados por países que já lograram conquistar seus estados de bem-estar e, para o caso do Brasil, implica enfrentar a questão da elevação dos tributos sobre a renda do capital, adotando-se modelos de tributação ampla como os adotados em países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e França, por exemplo.

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA

A natureza regressiva do sistema tributário brasileiro tem sido persistente desde o final do Império e início do período republicano, conforme aponta Bonfim (1905), Pochmann (2008) e Oliveira (2010). Uma das características que marcam e determinam este comportamento regressivo está na elevada participação dos tributos indiretos no total da arrecadação tributária do país e na reduzida participação dos tributos sobre a renda e sobre o patrimônio.

Em sua obra “América Latina”, Bonfim (1905), no início do século XX, já apontava as iniquidades da tributação no Brasil e destacava que 77% do total da arrecadação provinha de impostos indiretos, de modo que os mais pobres tinham que sustentar a máquina do Estado liberal.

Entre 1900 e 1905, a participação da tributação direta na carga tributária bruta (CTB) representava cerca de 10% do total, e elevou-se para 30% entre 1941 e 1945. Essa mudança na composição da estrutura tributária ocorre em função das transformações por que passa o país a partir da década de 1930. Até então, predominavam as atividades de uma economia essencialmente agrícola e dependente da exportação de produtos primários, que requeria limitada intervenção do Estado. Nesta quadra, aproximadamente metade da arrecadação federal originava-se dos tributos sobre o comércio exterior.

A expansão das atividades produtivas internas, a partir da acumulação cafeeira, criou as bases para o fortalecimento da capacidade de financiamento do Estado e a carga tributária seguiu em trajetória ascendente. A expansão industrial, particularmente, resultou em crescimento do nível de renda e elevação da arrecadação tributária direta.

Entretanto, a participação dos tributos indiretos na composição da carga tributária brasileira na primeira metade do século XX nunca foi inferior a 70% da arrecadação total (Figura 13).

FIGURA 13 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB) E DISTRIBUIÇÃO ENTRE IMPOSTOS DIRETOS E INDIRETOS

BRASIL
1900-1945

PERÍODOS	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)	COMPOSIÇÃO TRIBUTOS (% PIB)		PARTICIPAÇÃO (% DA CARGA TRIBUTÁRIA)		TOTAL
		INDIRETOS	DIRETOS	INDIRETOS	DIRETOS	
	TOTAL	INDIRETOS	DIRETOS	INDIRETOS	DIRETOS	TOTAL
1900-1905	12,59	11,35	1,24	90,2	9,8	100
1906-1910	12,41	11,18	1,23	90,1	9,9	100
1911-1915	11,14	9,96	1,18	89,4	10,6	100
1916-1920	7,00	6,07	0,93	86,7	13,3	100
1921-1925	7,53	6,58	0,95	87,4	12,6	100
1926-1930	8,89	7,68	1,21	86,4	13,6	100
1930-1935	10,23	8,43	1,80	82,4	17,6	100
1936-1940	12,50	9,92	2,58	79,4	20,6	100
1941-1945	12,71	8,90	3,81	70,0	30,0	100

Fonte: Oliveira (2010) com adequações dos autores.

2.1. Criação e consolidação do Imposto de Renda no Brasil

O Imposto de Renda foi instituído pelo Congresso Nacional em 1922 e começou a vigorar do ano seguinte. Tinha caráter geral e incidência sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas. Nóbrega (2014) registra a sucessão de projetos que tinham a finalidade de instituir o imposto de renda, como por exemplo, o registro de 1843, no Reinado de

Dom Pedro II, do primeiro imposto com incidência sobre a renda, exclusivamente sobre vencimentos dos servidores públicos. Segundo o referido autor, “[...] tivemos o imposto sobre vencimentos, criado em 1843 e suprimido dois anos após, mas que voltaria a ser cobrado algumas vezes, o imposto sobre dividendos e o imposto sobre lucros”.

O imposto de renda teve sua participação na arrecadação federal do Brasil ampliada gradativamente, especialmente no primeiro governo Vargas (1930-1945), que constituiu um período de fortalecimento do Estado Nacional (Figura 14).

FIGURA 14 – COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO FEDERAL

Em %
BRASIL
1923-1945

ANOS	TRIBUTOS					TOTAL
	IMPORTAÇÃO	CONSUMO	RENDA E PROVENTOS	SELOS E AFINS	OUTROS	
1923	50,3	29,8	5,1	14,7	0,1	100,0
1924	51,9	27,3	2,2	18,5	0,1	100,0
1925	56,0	24,2	2,6	17,1	0,1	100,0
1926	47,8	30,1	2,9	19,0	0,2	100,0
1927	53,5	26,5	4,0	15,9	0,1	100,0
1928	55,2	25,9	4,0	14,8	0,1	100,0
1929	54,8	25,2	4,5	15,3	0,2	100,0
1930	50,2	28,3	5,0	16,4	0,1	100,0
1935	47,6	27,2	8,1	16,4	0,7	100,0
1937	50,8	28,9	9,9	10,2	0,2	100,0
1940	33,9	38,7	15,1	12,2	0,1	100,0
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1	100,0

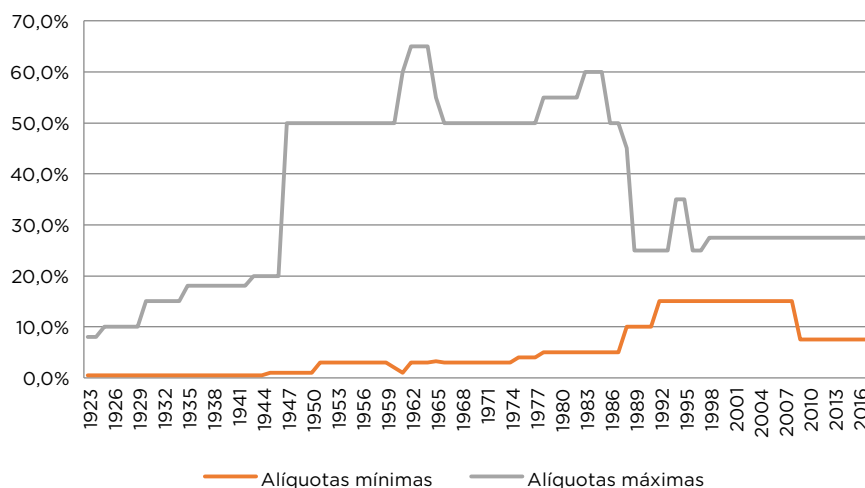
Fonte: Oliveira (2010) com adequações dos autores.

Como se verá adiante, somente a partir de 1979 a arrecadação do Imposto de Renda (IR) – considerado o total cobrado das pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ) – liderou a receita de tributos de competência da União. Em 1985, a participação do IR no total das receitas da União atingiu seu topo histórico: 57,3%. A partir da década de 1990, a participação caiu para o patamar de 35%, por conta da redução de alíquotas marginais aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas.

No período após a II Guerra Mundial, o IRPF brasileiro passou a prever uma escala efetivamente progressiva de alíquotas (Figura 15).

FIGURA 15 – ALÍQUOTAS MÍNIMAS E MÁXIMAS DO IRPF

BRASIL
1923-2017



Fonte: Nóbrega (2014) e Receita Federal. Elaborado pelos autores.

Observe-se que a alíquota máxima mais elevada do IRPF foi de 65%, que vigorou entre 1962 e 1964. Do pós-guerra até o final da década de 1980, as alíquotas máximas estiveram sempre próximas a 50%. Em 1988, era de 45% e foi rebaixada a 25%. Desde 1998, permanece em 27,5%, muito aquém do patamar histórico das quatro décadas anteriores.

2.2. A reforma neoliberal brasileira e o esvaziamento da progressividade do Imposto de Renda

O movimento pela redemocratização do País, que saía de uma ditadura militar na década de 1980, adiou as políticas governamentais de orientação neoliberal. Ainda assim, o ataque orquestrado das forças conservadoras às conquistas sociais obtidas iniciou-se ainda no curso do processo constituinte e, mais adiante, desemboca na contrarreforma liberal (FAGNANI, 2005).

No que diz respeito à tributação, a desoneração dos rendimentos dos mais ricos iniciou-se já no momento imediatamente seguinte à promulgação da Constituição Cidadã, no final de 1988, com o rebaixamento da alíquota marginal e o estabelecimento de apenas duas alíquotas: 10% e 25%. Apesar de já estar claro no programa neoliberal aplicado em outras praças do mundo, esta medida anteciparia uma das recomendações explícitas do Consenso de Washington, válidas, de modo especial para a América Latina: moderar a carga marginal.

Em relação ao número de alíquotas do IRPF, observa-se que coincidentemente com o período em que houve a redução da alíquota máxima, ocorreu também a redução do número de alíquotas da tabela progressiva do IRPF, de oito para apenas duas, aumentando para quatro somente em 2007.

Paradoxalmente, foi justamente após a promulgação da Constituição Federal – que criava as bases para a construção do Estado Social brasileiro e reivindicava, para tanto, uma inflexão do sistema tributário no sentido da progressividade – que tanto a alíquota máxima como a quantidade de alíquotas foram reduzidas de forma acentuada. Não custa lembrar que a CF/88 estabelece, entre outros, a universalidade e a progressividade como regras para os impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza.

Após o *impeachment* de Fernando Collor, o governo Itamar Franco eleva a alíquota marginal do IRPF para 35%, válida somente para os anos de 1994 e 1995.

O governo Fernando Henrique Cardoso retoma a orientação do Consenso de Washington e promove uma reforma tributária que se inicia a partir das alterações no imposto de renda. A alíquota total sobre os lucros das pessoas jurídicas (IRPJ + CSLL), que já havia sofrido uma redução no início da década, é novamente reduzida para 33% (pessoas jurídicas em geral) e 43% (instituições financeiras).

A medida mais importante, porém, se refere à criação (Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995) de duas formas de distribuição desonerada dos resultados da pessoa jurídica para seus sócios e acionistas. A primeira é a isenção total das rendas recebidas pelos sócios ou acionistas a título de lucros ou dividendos, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. A segunda se refere à previsão legal para dedução dos chamados “juros sobre o capital próprio”, uma ficção jurídica criada para permitir a dedução de uma despesa financeira, também fictícia, de modo a reduzir o lucro tributável. As duas medidas foram aprovadas no final de 1995 e passaram a valer a partir do ano seguinte.

Toda essa desoneração tributária sobre as rendas dos mais ricos foi compensada por movimentos de sentidos opostos, onerando-se a renda dos indivíduos que não recebem lucros ou dividendos das empresas, por meio da interrupção da atualização periódica da tabela de incidência do IRPF e, ao longo dos anos seguintes, pelo aumento da carga tributária incidente sobre o consumo. Ou seja, os estratos sociais médios e os trabalhadores de menor renda pagaram a conta da desoneração tributária dos empresários.

O congelamento da Tabela Progressiva do IRPF

Até 1995, a tabela progressiva do IRPF era corrigida anualmente. O congelamento absoluto da tabela do IRPF entre 1996 e 2001 provocou um crescimento vertiginoso do número de declarantes do imposto, que salta de 8 milhões em 1997 para 16,8 milhões em 2002. A tabela sofreu correção parcial em 2002, de 17,5% e não houve reajuste qualquer nos anos de 2003 e 2004. Em 2005, o número de contribuintes do IRPF chegou a 21,8 milhões.

A Figura 16 mostra a evolução da quantidade de declarantes do IRPF em contraste com a defasagem acumulada na tabela de incidência progressiva do imposto.

É importante destacar que, entre 1995 e 2004, as condições do mercado de trabalho estiveram muito desfavoráveis aos assalariados. A renda nominal domiciliar *per capita* ficou praticamente estagnada. Segundo o IBGE, o desemprego atingiu seu pico em 2003 (12,3%). A geração líquida de postos de trabalho foi negativa até 1999, recuperando-se timidamente a partir de 2000. A massa salarial em relação ao PIB oscilou (para cima e para baixo) e, ao final do período, era inferior ao do início. A participação dos salários na Renda Nacional declinou de 35,2% para 30,8% entre 1995 e 2004.

Os dados também indicam que, entre 2005 e 2015, o aumento do número de declarantes tem causas de outra natureza, que não guardam relação com a ausência de reajustes dos limites das faixas de incidência da tabela do IRPF. Neste período, retomou-se a política de atualizações periódicas da tabela do IRPF, ainda que em correções abaixo da inflação. E, de outra parte, melhoram as condições do mercado de trabalho. Ao contrário do período anterior, reduziu-se a defasagem acumulada da tabela progressiva do IRPF e houve importante crescimento da massa salarial. Este último, portanto, foi o principal fator a impulsionar o aumento dos declarantes do imposto.

Considerado todo o período analisado, porém, pode-se concluir que os indivíduos que recebem rendimentos do trabalho passaram a arcar com valores expressivamente superiores do imposto. A Figura 17 apresenta o comportamento dos valores da faixa de isenção do IRPF, medida em salários mínimos nominais e deflacionados (valor real).

Observe-se que o limite de isenção, medido em salários mínimos, apresenta queda em praticamente todo o período e atinge, em 2015, pouco mais da metade do valor inicial, já descontado o ganho real. Isto é, o limite de isenção ficou cada vez mais rebaixado, em termos reais, implicando a crescente incorporação de contribuintes de menor renda no campo de incidência do IRPF.

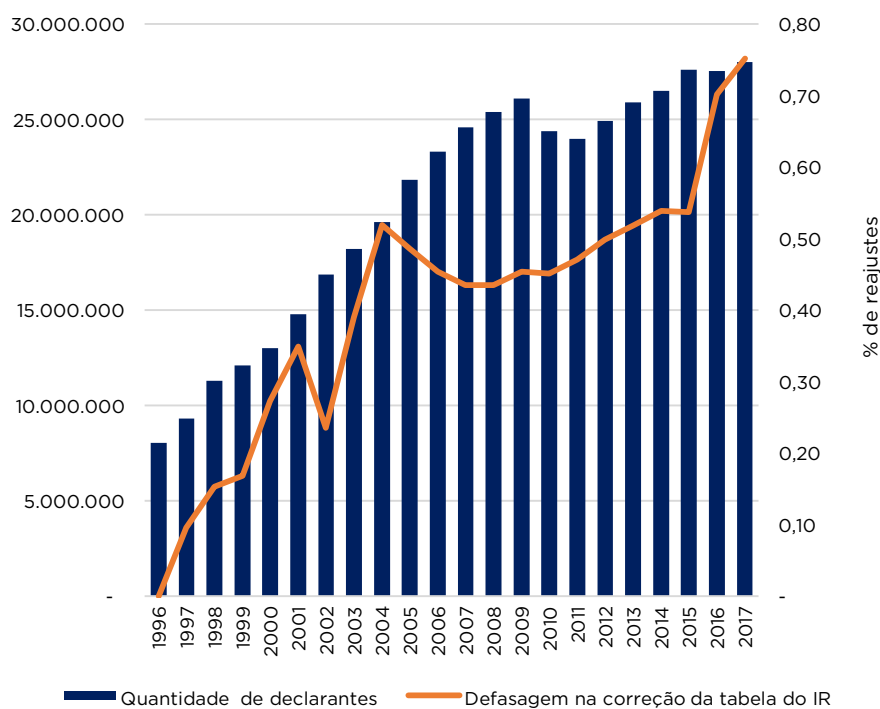
Aumento da tributação do consumo

Outro movimento importante em sentido oposto à desoneração tributária dos mais ricos foi o aumento da tributação sobre o consumo. Entre 1995 e 2002, a arrecadação dos

tributos indiretos cresceu 138% em termos reais e serviu, não apenas, para compensar a renúncia fiscal concedida às altas rendas, como também para dar suporte à dívida pública que seguiu em trajetória ascendente após o colapso do Plano Real em 1999.

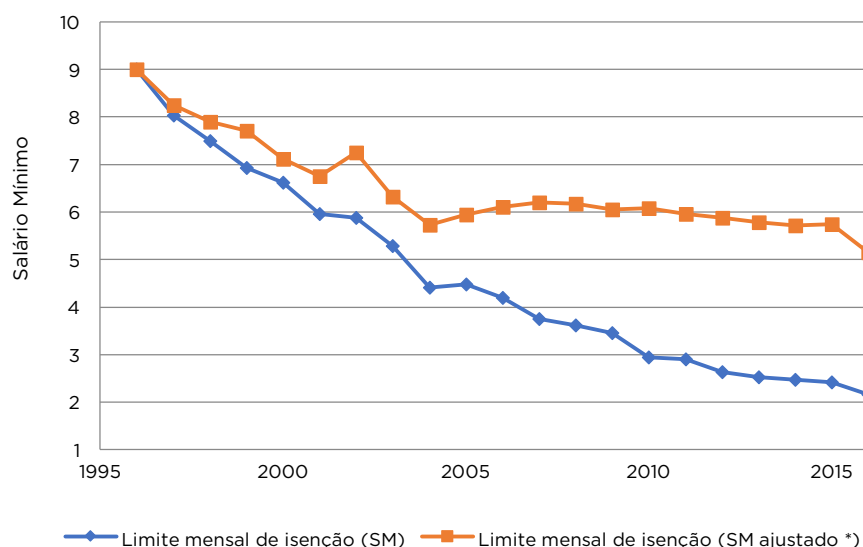
FIGURA 16 – EVOLUÇÃO DOS DECLARANTES E DOS PERCENTUAIS DE REAJUSTES NA CORREÇÃO DA TABELA DO IRPF

BRASIL
1996-2017



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Nóbrega (2014), Receita Federal e IBGE.

FIGURA 17 – LIMITES DE ISENÇÃO DA TABELA DO IRPF EM SALÁRIOS MÍNIMOS REAIS E EM VALORES DEFLACIONADOS
BRASIL
1995-2017



Fonte: Elaborado pelos autores

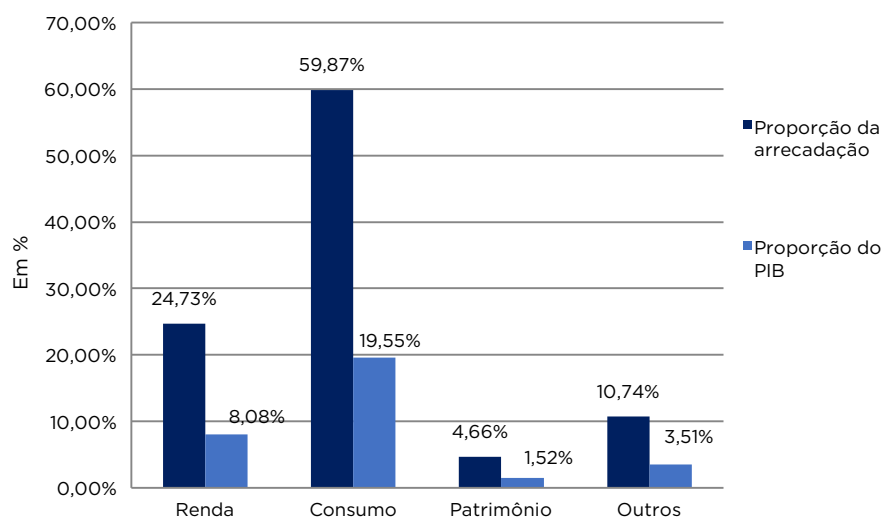
É importante destacar que os prometidos resultados do paraíso neoliberal não se realizaram. Não bastasse o tímido crescimento econômico, vale notar, especialmente, a trajetória descendente dos níveis de investimento verificados de 1996 a 2003. Não se materializou, na prática, a tese do *mainstream* econômico de que a redução tributária sobre o lucro das empresas e as rendas do capital atrairia investimentos.

3. DIAGNÓSTICO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA NO BRASIL

Na segunda década do século XXI, a situação geral do sistema tributário brasileiro é de evidente regressividade. Em 2015, do total da arrecadação, 60% provinham de impostos e contribuições sociais que incidem sobre o consumo de bens e serviços; 24,6% de tributos incidentes sobre a renda; e apenas 4,7% de tributos que incidem sobre o patrimônio¹⁸ (Figura 18).

18. Na categoria "Outros" foi incluída a arrecadação de tributos não alocáveis ou de difícil alocação em qualquer das três bases acima.

FIGURA 18 – CARGA TRIBUTÁRIA POR BASES DE INCIDÊNCIA
EM % DA ARRECADAÇÃO E EM % DO PIB
BRASIL
2015



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

Consideremos, ainda, que parte da tributação incidente sobre os lucros das pessoas jurídicas pode, em tese, ser repassada aos preços e teremos uma carga ainda maior sobre o consumo de bens e serviços, com reflexos regressivos, uma vez que os mais pobres gastam toda a sua renda no consumo familiar. Como afirma Zockun (2017), as despesas correntes das famílias com renda mensal de 6 a 8 salários mínimos, em 2009, praticamente equivaliam ao seu rendimento total; nas famílias com renda de até dois salários mínimos, as despesas correntes representavam 160,2 % do rendimento total.¹⁹

19. Dados de 2008/9. Fonte IBGE/POF.

A tributação sobre a renda pessoal, por sua vez, constitui uma das formas mais diretas de se ajustar a tributação à capacidade contributiva dos indivíduos, uma vez que está relacionada diretamente ao acréscimo de riqueza obtido pelos rendimentos recebidos por cada um e costuma ser cobrada pela aplicação de alíquotas progressivas, elevadas de forma proporcional a esse incremento. Não é por outro motivo que os países com sistemas tributários progressivos tendem a impor ônus mais elevado sobre a renda das

pessoas físicas. No Brasil, a hipertrofia da tributação sobre o consumo é a contra face da baixa carga impositiva sobre a renda do capital, resultado das reformas econômicas realizadas nos anos 1990, como vimos.

3.1. Participação do IRPF no PIB e na arrecadação total

A Figura 19 revela que a participação do IRPF do Brasil em 2010, tanto em relação ao PIB, quanto em proporção da arrecadação total (2,14% e 6,61%, respectivamente), era bem inferior à média dos países da OCDE (8,55% e 25,32%, respectivamente). Em relação ao PIB, este tributo encontrava-se pouco acima da média dos países da América Latina (1,95%). Porém, em relação à arrecadação total, situava-se bem abaixo (11,20%) em virtude da baixa carga tributária média praticada no continente.

FIGURA 19 – PARTICIPAÇÃO DO IRPF EM RELAÇÃO AO PIB E À ARRECADAÇÃO TOTAL
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS
1990-2010

PAÍSES/ANOS	1990		1995		2000		2005		2010	
	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO	% PIB	% ARRECADAÇÃO
Argentina	0,59	3,66	0,89	4,39	1,64	7,61	1,8	6,68	1,65	4,04
Brasil	2,03	7,21	2,06	7,69	2,05	6,83	2,07	6,3	2,14	6,61
Chile	1,91	10,9	1,84	9,7	2,36	12,15	3,05	14,1	3,52	17,94
Colômbia	1,44	15,98	2,39	18,1	2,84	20,14	2,91	16,81	3,39	19,58
Costa Rica	1,78	11,06	2,13	13,08	2,62	14,4	0,38	1,9	1,56	7,63
R. Dominicana	2,17	26,13	2,27	21,4	2,78	22,41	1,35	9,22	1,69	13,21
El Salvador	2,02	19,25	3,18	24,45	3,3	27,05	1,84	13,02	2,46	16,49
Guatemala	0,08	0,9	0,38	3,61	0,11	0,87	1,1	8,41	1,14	9,28
México	4,28	27,09	3,78	24,88	4,36	25,81	2,76	15,23	3,01	16
Panamá	2,13	14,47	1,91	11,14	2,09	12,49	1,81	12,42	1,45	8,19
Peru	0,06	0,51	0,97	6,31	1,14	8,19	1,28	8,09	1,67	9,63
Venezuela	1,36	7,29	2,25	16,93	1,65	12,1	2,42	15,2	2,27	24,27
Média AL	1,42	10,32	1,72	11,55	1,92	12,15	1,63	9,1	1,95	11,2
Média OCDE	10,6	32,02	9,39	27,13	9,48	26,86	8,92	25,5	8,55	25,31

Fonte: LEITÃO (2011), com base em dados da OCDE (2011) e RFB (2011).

3.2. Análise dos Dados das Declarações do IRPF no Brasil

Nesta seção, são analisados os dados fiscais agregados, constantes nas Declarações do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) do exercício 2016, ano-calendário 2015, publicados pela Receita Federal em 2017, com o objetivo de identificar o nível de progressividade do IRPF. Os rendimentos dos declarantes do Imposto de Renda da Pessoa Física estão segregados em “Rendimentos Tributáveis”,²⁰ “Rendimentos com Tributação Exclusiva”²¹ e “Rendimentos Isentos”.

A Figura 20 traz uma síntese da DIRPF/2016, no que se refere às categorias de renda por faixa de rendimentos totais. Note-se que a Renda Total Declarada em 2015 foi de R\$ 2,584 trilhões, distribuídos entre as três categorias mencionadas. Percebe-se a enorme concentração de declarantes (92%) nas faixas de até 20 salários mínimos mensais, cuja renda total corresponde a 53% do total. Por outro lado, os 8% restantes dos declarantes, com renda superior a 20 salários mínimos mensais, possuem 47% da renda total.

A Figura 21 mostra a representação desta distribuição entre as três categorias, divididas de acordo com o tratamento tributário. Chama a atenção que a fatia correspondente aos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis representa 31% da renda total declarada

20. Rendimento Tributável é o rendimento sobre o qual incidem as alíquotas da tabela progressiva, depois de excluídas as deduções previstas na legislação.

21. Rendimentos com Tributação Exclusiva são alguns rendimentos, como ganho de capital, rendimentos de aplicações financeiras ou 13º salário, que estão sujeitos a uma alíquota única de incidência. Estes rendimentos não se submetem à tabela progressiva do IRPF.

na DIRPF/2016. Desta parcela, aproximadamente 32% corresponde à categoria dos “lucros e dividendos recebidos pelo titular e pelos dependentes”, que totalizou, em 2015, R\$ 258,62 bilhões (BRASIL, 2017).

FIGURA 20 – DADOS DIRPF 2016 – CATEGORIAS DE RENDA POR FAIXA DE RENDIMENTOS TOTAIS

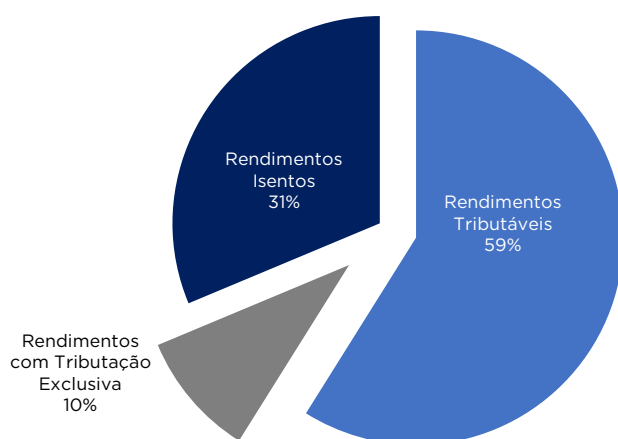
BRASIL
2015

FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO MENSAL	QUANTIDADE DE DECLARANTES	RENDIMENTOS TRIBUTÁVEIS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTOS COM TRIBUTAÇÃO EXCLUSIVA (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTOS ISENTOS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTOS TOTAIS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTO MÉDIO (R\$)
Até 1/2	1.301.366	254	46	113	414	317,77
Mais de 1/2 a 1	573.674	4.487	92	341	4.920	8.576,67
Mais de 1 a 2	1.227.268	14.525	599	2.553	17.678	14.403,96
Mais de 2 a 3	3.278.035	73.567	2.159	6.323	82.049	25.029,93
Mais de 3 a 5	7.403.868	228.922	16.832	29.606	275.360	37.191,32
Mais de 5 a 7	4.339.708	192.783	16.498	32.910	242.191	55.808,04
Mais de 7 a 10	3.352.450	202.073	18.801	42.627	263.501	78.599,61
Mais de 10 a 15	2.536.352	211.127	21.922	58.535	291.585	114.962,19
Mais de 15 a 20	1.180.520	130.938	15.647	45.710	192.296	162.890,73
Mais de 20 a 30	1.086.611	157.914	21.739	69.414	249.066	229.213,43
Mais de 30 a 40	489.421	92.454	14.777	51.599	158.830	324.526,48
Mais de 40 a 60	389.811	89.905	18.318	69.382	177.605	455.618,02
Mais de 60 a 80	142.916	37.610	10.550	44.527	92.687	648.539,57
Mais de 80 a 160	141.451	40.987	18.427	84.343	143.756	1.016.295,71
Mais de 160 a 240	32.329	11.540	8.269	39.315	59.124	1.828.826,64
Mais de 240 a 320	13.753	6.063	5.447	24.337	35.847	2.606.476,55
Mais de 320	29.311	27.541	62.826	207.572	297.940	10.164.767,85
Total	27.518.844	1.522.690	252.949	809.206	2.584.846	93.930,04

Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaboração dos autores.

FIGURA 21 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS TIPOS DE RENDIMENTOS NA RENDA TOTAL DECLARADA

DIRF 2015
BRASIL
2015



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

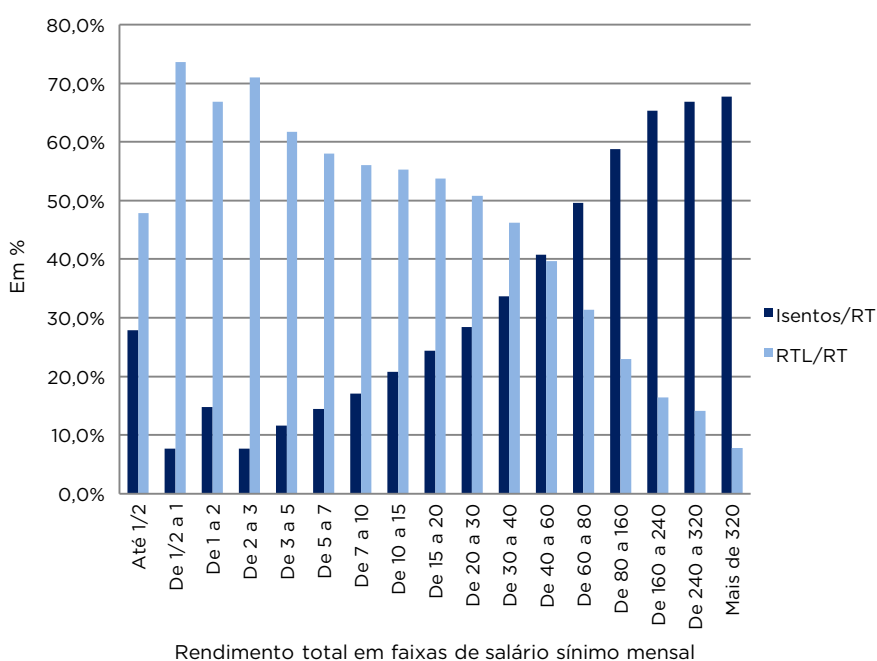
A Figura 22 mostra o efeito da participação de rendimentos isentos e não tributáveis em relação à renda total, para cada faixa de rendimento total em salários mínimos mensais. Apresenta também a razão entre a Renda Tributável Líquida – que corresponde à base de cálculo do IRPF – e a Renda Total Declarada, para as mesmas faixas de rendimento.

Os dados demonstram que há relação crescente entre a Renda Total Declarada e a Renda Isenta e Não Tributável, o que explica o alto grau de desoneração dos contribuintes mais ricos. Para as faixas de Renda Total Declarada superiores a 240 salários mínimos mensais, aproximadamente 70% dos rendimentos correspondem à Renda Isenta e Não tributável.

Por consequência, quanto maior a faixa de Renda Total Declarada, menor é a base de cálculo do IRPF, em termos proporcionais, como fica evidente na Figura 22. Enquanto na faixa de rendas superiores a 320 salários mínimos mensais, a base de cálculo representa apenas 7,7% da Renda Total Declarada, nas faixas de rendas inferiores, entre 1 e 5 salários mínimos mensais, corresponde a mais de 60%. É inevitável a constatação de que este tipo de tratamento tributário é absolutamente não isonômico e não equitativo.

FIGURA 22 – IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

EM % DA RENDA ISENTA E NÃO TRIBUTÁVEL (ISENTOS) NA RENDA TOTAL DECLARADA (RT)
 EM % DA RENDA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA (RTL) NA RENDA TOTAL DECLARADA (RT)
 POR FAIXAS DE RENDIMENTOS TOTAIS EM SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS
 BRASIL
 2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

A redução da base de cálculo proporcionalmente à renda total decorre, fundamentalmente, da isenção sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, vigente a partir de 1996. Esta isenção alcançou, inclusive, os rendimentos remetidos para o exterior, aos sócios e acionistas estrangeiros, independentemente de serem pessoas físicas ou jurídicas.²²

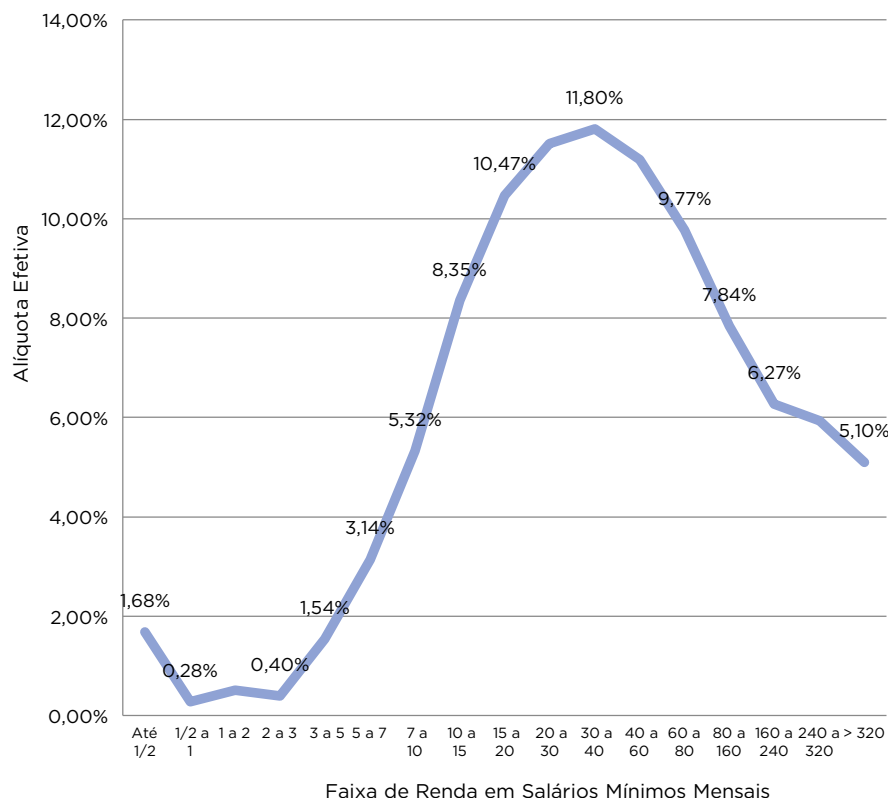
A ausência de isonomia no tratamento das rendas oriundas do capital em relação às do trabalho resulta em alíquotas efetivas distintas entre contribuintes que possuem equivalente capacidade contributiva. Mais do que isto, na média, as alíquotas efetivas médias²³ relativas aos contribuintes que recebem rendas maiores são inferiores às incidentes sobre aqueles que recebem rendimentos menores. Desta forma, o IRPF é progressivo apenas até a faixa de 30 a 40 SM mensais, tornando-se regressivo a partir deste ponto (Figura 23).

Assim, a maior alíquota efetiva do IRPF brasileiro é de 11,8%, e corresponde à faixa entre 30 e 40 salários mínimos. A partir deste ponto, a alíquota efetiva decresce até 5,1%, justamente para os indivíduos com renda superior a 320 salários mínimos mensais. Ou seja, na faixa superior de rendimentos a carga do imposto é inferior à faixa dos que recebem entre 7 a 10 salários mínimos por mês. Se não fossem considerados os rendimentos com tributação exclusiva, a alíquota efetiva da última faixa de renda cairia para aproximadamente 2,4%, apenas.

22. A Lei nº 9.249 foi aprovada em 1995 e prevê, em seu artigo 10: 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".

23. Para o cálculo da alíquota efetiva foram considerado o imposto devido por cada faixa de renda, cujo total em 2015 foi de R\$ 141,5 bilhões, somado ao valor estimado de imposto pago sobre as rendas sujeitas à tributação exclusiva, calculada pela utilização da alíquota de 15%.

FIGURA 23 – ALÍQUOTA EFETIVA MÉDIA DO IRPF
 POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS
 BRASIL
 2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

FIGURA 24 – IRFF: DISTRIBUIÇÃO DOS BENS E DIREITOS E RENDA MÉDIA
 POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIO MÍNIMO
 BRASIL
 2016

FAIXA DE SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS	QUANTIDADE DE DECLARANTES	%	RENDIMENTOS TOTAIS (R\$ MILHÕES)	RENDIMENTO MÉDIO (R\$)	BASE DE CÁLCULO (RTL)	BENS E DIREITOS (R\$ MILHÕES)	BENS E DIREITOS POR DECLARANTE (R\$)
Até 1/2	1.301.366	4,73%	413,54	317,77	201,98	136.273,32	104.715,60
1/2 a 1	573.674	2,08%	4.920,21	8.576,67	3.662,64	38.902,71	67.813,28
1 a 2	1.227.268	4,46%	17.677,51	14.403,96	11.898,48	135.712,00	110.580,57
2 a 3	3.278.035	11,91%	82.049,00	25.029,93	59.225,93	268.681,65	81.964,24
3 a 5	7.403.868	26,90%	275.359,64	37.191,32	173.204,97	526.419,82	71.100,65
5 a 7	4.339.708	15,77%	242.190,58	55.808,04	142.605,70	443.328,09	102.156,20
7 a 10	3.352.450	12,18%	263.501,26	78.599,61	149.355,67	496.954,39	148.236,18
10 a 15	2.536.352	9,22%	291.584,58	114.962,19	161.671,77	604.905,39	238.494,26
15 a 20	1.180.520	4,29%	192.295,76	162.890,73	104.189,39	445.973,24	377.776,94
20 a 30	1.086.611	3,95%	249.065,84	229.213,43	128.492,00	622.921,81	573.270,30
30 a 40	489.421	1,78%	158.830,07	324.526,48	76.123,78	426.299,46	871.028,14
40 a 60	389.811	1,42%	177.604,92	455.618,02	74.662,05	524.434,11	1.345.354,82
60 a 80	142.916	0,52%	92.686,68	648.539,57	31.509,45	303.921,58	2.126.574,94
80 a 160	141.451	0,51%	143.756,04	1.016.295,71	34.862,07	533.681,15	3.772.904,73
160 a 240	32.329	0,12%	59.124,14	1.828.826,64	9.808,24	245.036,55	7.579.465,76
240 a 320	13.753	0,05%	35.846,87	2.606.476,55	5.125,31	151.526,20	11.017.683,42
> 320	29.311	0,11%	297.939,51	10.164.767,85	21.878,59	1.288.419,12	43.956.846,15
Total	27.518.844		2.584.846,00	17.772.044,00	1.188.478,00	7.193.391,00	72.545.966,00

Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaborado pelos autores.

No universo dos 27,5 milhões de declarantes do IRPF, o índice de Gini é mais elevado do que o calculado para a renda do conjunto da população (0,58 e 0,52, respectivamente).

Imaginemos uma situação hipotética em que a totalidade dos impostos arrecadados pelo sistema tributário fosse repartida igualmente entre todos os declarantes. Neste caso, a distribuição de renda, medida pelo índice de Gini, após a incidência do IRPF, teria uma melhora de apenas 0,04 pontos, caindo de 0,58 para 0,54, uma redução absolutamente insignificante para um tributo que deveria ser o principal instrumento de promoção da progressividade geral do sistema tributário.

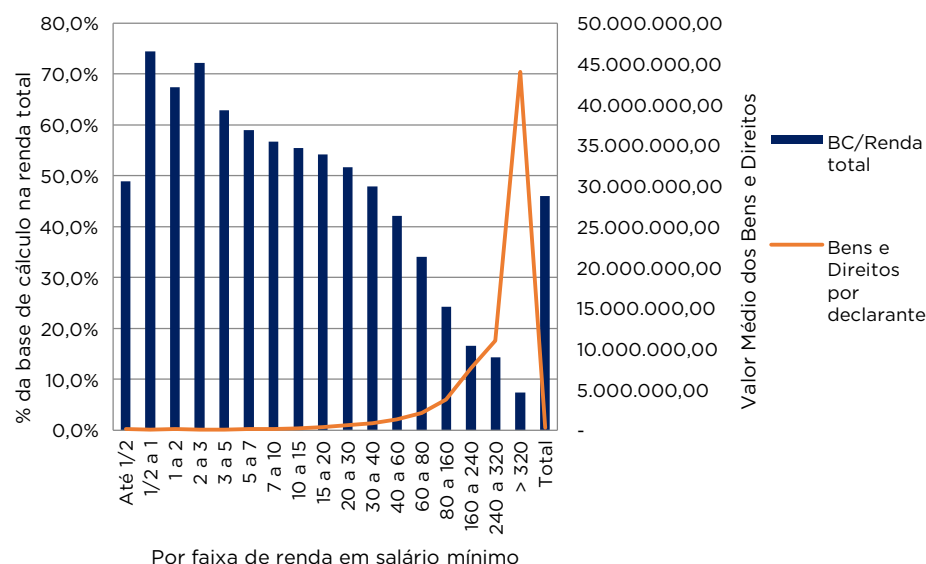
É evidente que o principal motivo para a regressividade das alíquotas efetivas a partir da faixa de renda de 30 a 40 salários mínimos decorre da isenção para lucros e dividendos distribuídos pelas empresas, inclusive quando remetidos ao exterior (concedida pela Lei nº 9.249, em 26 de dezembro de 1995), em flagrante desrespeito ao princípio constitucional da isonomia.

Outra constatação relevante obtida a partir dos dados constantes nas Declarações do Imposto de Renda da Pessoa Física se refere à concentração de riqueza nas faixas de altas rendas, identificada pela análise dos valores médios dos bens e direitos declarados.

A Figura 24 demonstra que o patrimônio médio (bens e direitos) dos contribuintes por faixa de rendimento total é extremamente desigual. Quem ganha até 10 salários mínimos mensais (quase 80% dos declarantes) possui patrimônio médio inferior a R\$ 100 mil, enquanto quem tem renda superior a 320 salários mínimos mensais (0,11% dos declarantes) possuem patrimônio médio de quase R\$ 44 milhões. Assim, fica claro que a concentração de riqueza no país também decorre da baixa tributação das altas rendas.

A correlação entre o baixo nível de tributação da renda e a concentração de Bens e Direitos é mais bem evidenciada na Figura 25.

FIGURA 25 – PARTICIPAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO NA RENDA TOTAL E VALOR MÉDIO DOS BENS E DIREITOS DECLARADOS NA DIPF 2016 POR FAIXA DE RENDA EM SALÁRIO MÍNIMO BRASIL 2016



Fonte: Brasil/RFB (2017). Elaboração dos autores.

A atual configuração do IRPF é, sem dúvida, reflexo das modificações introduzidas a partir do final da década de 1980, que aprofundaram as diferenças estruturais entre a tributação do Brasil e dos países da OCDE, em termos de privilégios concedidos às rendas do capital, das baixas alíquotas máximas, do reduzido número de alíquotas e dos baixos valores de incidência das alíquotas máximas.

O quadro exposto aponta para a necessidade de alteração do imposto sobre a renda da pessoa física, com o objetivo de ampliar seu grau de progressividade e de sua participação no total da arrecadação tributária, de modo a contribuir decisivamente para a redução da desigualdade econômica no país.

3.3. Tributação da renda do capital

Conforme mencionado em tópico anterior, o ponto alto da reforma tributária neoliberal no Brasil foi a desoneração das rendas do capital. Isto se deu pela instituição de dois mecanismos legais:

- A isenção dos lucros e distribuídos aos sócios e acionistas (art. 10 da Lei 9.249/95);
- A previsão da dedução de “juros sobre o capital próprio”, apelidados pelos portavozes do mercado de JCP (art. 9º da Lei 9.249/95).

A primeira forma de desoneração tributária implica na seguinte situação: ao receberem lucros e/ou dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas, os sócios e acionistas não pagarão um centavo de imposto de renda. A pessoa jurídica não fará qualquer retenção do imposto, pois os sócios e acionistas nada devem.

O contraste com os demais contribuintes do tributo que obtiverem rendimentos oriundos do trabalho é evidente. Enquanto estes preencherão a ficha de “rendimentos tributáveis” da DIRPF com os valores recebidos; os sócios e acionistas, informarão os valores de suas rendas a título de lucros e dividendos recebidos na ficha de “rendimentos isentos ou não tributáveis”.

O argumento, frequentemente utilizado, de que a tributação dos lucros e dividendos caracterizaria uma espécie de bitributação, já que o lucro empresarial teria sido tributado na empresa, não se sustenta nem mesmo conceitualmente, pois o instituto da bitributação só ocorre quando dois entes diferentes da federação tributam o mesmo contribuinte pelo mesmo fato gerador, o que nunca ocorreria neste caso. As empresas e os sócios ou acionistas são contribuintes distintos, há apenas um ente tributante, e são fatos geradores diferentes.

Além disso, o argumento da bitributação ofende o consagrado princípio contábil da entidade, disposto no artigo 4º da Resolução CFC 750, de 1993, alterada pela Resolução CFC nº 1.282, de 2010, que afirma a autonomia patrimonial da entidade e a necessidade de diferenciação de um patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes. Por consequência, o patrimônio da empresa não se confunde com aqueles dos seus sócios ou proprietários, no caso de sociedade ou instituição.

Não é demais lembrar que a autonomia patrimonial dos sócios em relação às empresas é instituto poderoso e precursor do próprio reconhecimento da existência de uma personalidade jurídica, que foi criado, justamente para proteger os empresários e as empresas, o que torna o argumento da confusão patrimonial, somente para fins de desoneração tributária, um contrassenso.

Aliás, na comparação internacional, como já visto anteriormente, verifica-se que a imensa maioria dos países tributa a distribuição de lucros e dividendos independentemente da tributação dos lucros corporativos.

A isenção dos lucros e dividendos distribuídos é o principal estímulo ao fenômeno da “pejotização”, mediante o qual trabalhadores e profissionais liberais passam a constituir uma pessoa jurídica para fugir da tributação prevista para a renda do trabalho, ainda que, com isto, percam boa parte de seus direitos trabalhistas.

Já o mecanismo denominado Juros Sobre o Capital Próprio (JCP), permite que a pessoa jurídica possa deduzir das suas receitas uma despesa financeira ficta, que reduzirá, portanto, o lucro fiscal sobre o qual incidem o IRPJ e a CSLL. Sobre a parcela de lucro não tributada, em virtude da dedução, e distribuída aos sócios e acionistas, a empresa fará apenas a retenção de 15% na fonte; ou seja, economizará 19%, pois, sem o benefício, a soma das alíquotas do IRPJ e CSLL seria de 34%. Os sócios pessoas físicas nada mais terão que recolher, pois, o imposto retido será considerado na Declaração de rendimentos como de tributação exclusiva na fonte. Os sócios pessoas jurídicas também não oferecerão esta receita à tributação.

O primeiro mecanismo de desoneração, isenção dos lucros e dividendos distribuídos, está desmoralizado nos dias atuais, mas a crítica contra este não alcançava grande repercussão até 2015, quando a Receita Federal passou a disponibilizar os dados agregados das Declarações do IRPF, que mostram a verdadeira dimensão da desoneração das rendas do capital para os que estão no topo da pirâmide social e o quanto o tributo fica regressivo por conta de sua existência.²⁴

Quanto ao segundo mecanismo (JCP), vale a pena uma análise mais detida, pois encontra, ainda hoje, muitos defensores no *mainstream*. Entre seus argumentos, ressaltam-se o de que esse mecanismo surgiu para compensar o fim da correção monetária dos balanços e para compensar um aumento de carga sobre os lucros das empresas com a edição da lei 9.249/95, que teria “fechado” várias brechas para a elisão tributária. Argumentam que o mecanismo permite que se tribute apenas o que exceder o “lucro normal” e, ainda, que seu principal benefício é atrair investimentos para o País, uma vez que as alíquotas máximas que incidem sobre a renda são muito elevadas.

Há muitos argumentos que poderiam ser utilizados para contestar a utilização deste tipo de benefício, além do fato de que nenhum outro país o tenha adotado nos mesmos moldes. Para efeito deste estudo, nos limitamos à motivação de que tal instrumento seria importante para elevar o nível de investimento, o que a própria experiência brasileira tratou de contrariar. A redução dos níveis de tributação dos lucros, em 1995, e a instituição dos dois mecanismos aqui tratados visando à desoneração na distribuição apenas engordaram as remessas ao exterior pelas transnacionais e o nível de investimento caiu no período seguinte.

4. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

4.1. Propostas para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas

O que se propõe para o Brasil é a introdução da progressividade efetiva para o IRPF, promovendo uma aproximação aos padrões de tributação renda praticados pelos países capitalistas mais avançados.

24. Não se pode descartar a crítica de Piketty (2014), em sua passagem pelo Brasil, quando afirmou que não pôde incluir o Brasil em sua pesquisa, pela ausência de divulgação dos dados fiscais pelo governo.

Assim, busca-se construir um sistema de tributação da renda das pessoas físicas que permita, por um lado, ampliar sua participação relativa na carga tributária bruta, tendo como referência os países da OCDE, e por outro, que trate com isonomia todas as rendas, independentemente de serem decorrentes do trabalho ou do capital.

O alcance da progressividade efetiva depende, não apenas da isonomia de tratamento entre as rendas, mas também de uma nova configuração da tabela de alíquotas progressivas, cujos contornos devem ser definidos tendo em conta o contexto de profunda desigualdade de renda que coloca o Brasil entre os países mais desiguais do planeta. Busca-se, portanto, construir um sistema que promova a redução efetiva da desigualdade social, onerando mais as rendas das parcelas mais ricas da população e aliviando a carga tributária sobre os mais pobres.

A isonomia de tratamento entre as rendas auferidas pelas pessoas físicas é condição essencial para a equidade do sistema tributário brasileiro. Tributar os lucros e os dividendos e outras rendas do capital da mesma forma que se tributam as rendas do trabalho significa o primeiro passo para a construção de uma tributação mais justa e, conseqüentemente, uma sociedade mais justa e igualitária, cumprindo com os objetivos fundamentais da República, previstos no Artigo 3º da CF/88.

Segundo Piketty (2014), foi a progressividade agressiva do IR a responsável pela recuperação econômica após a Segunda Guerra Mundial: “foi tributando pesadamente a renda que a Europa e os EUA (alíquota média marginal de 81% durante 50 anos) conseguiram sair do caos da crise econômica e do pós-guerra”. O autor ressalta ainda a importância da tributação sobre os lucros e dividendos para a elevação da poupança interna, condição imprescindível para o crescimento econômico.

A tributação dos sócios e acionistas de forma independente da tributação das pessoas jurídicas é perfeitamente compatível com a ideia subjacente ao princípio contábil da Entidade, acima mencionado.

Medidas de progressividade efetiva são justificáveis não apenas pela justiça social que promovem, mas também como estímulo à economia na medida em que desoneram parcelas de renda que são alocadas diretamente no consumo das famílias. Além disso, ao aumentar a arrecadação deste tributo, criam-se condições para desonerar parte da tributação incidente sobre o consumo, reduzindo, portanto, o custo de produção e melhorando o nível de competitividade da indústria nacional.

Especificamente, o que se propõe é:

- a revogação da isenção das rendas de lucros e dividendos recebidas pelos sócios e acionistas;²⁵
- a revogação da previsão legal para distribuição de lucros ou dividendos com tributação reduzida sob a forma de “juros sobre o capital próprio”;²⁶
- a inclusão de todos os rendimentos recebidos pelos sócios e acionistas das pessoas jurídicas na tabela progressiva única;
- a implementação de uma nova tabela progressiva para o IRPF, com alíquotas marginais mais altas para as altas rendas concentradas no topo da pirâmide social;
- a manutenção da retenção na fonte como forma de antecipação do Imposto de Renda;

25. Revogação do artigo 10 da Lei 9.249/95.

26. Revogação do artigo 9º da Lei 9.249/95. É fundamental a extinção dos dois benefícios legais. A revogação isolada do artigo 10 provocará uma “migração” dos beneficiários de lucros e dividendos na direção da utilização da distribuição favorecida prevista no artigo 9º da mesma Lei.

27. A finalidade é evitar que a reinstauração da tributação sobre os lucros distribuídos aos sócios seja contornada pela elevação artificial dos respectivos pró-labores, que, por meio da dedução, reduziram o resultado tributável da pessoa jurídica.

- a tributação exclusiva na fonte para remessas de lucro e dividendos ao exterior, com alíquotas majoradas quando o beneficiário final esteja domiciliado em paraíso fiscal; e
- criação de limites de dedução anual para retiradas de pró-labore.²⁷

Dada a grande defasagem em que se encontra a tributação da renda das pessoas físicas no Brasil, em relação aos países da OCDE – seja na participação desse tributo na arrecadação total e no PIB, ou em relação às alíquotas máximas e faixas de renda – diversas simulações realizadas nos permitem estimar que, com a aplicação das propostas elencadas acima, seja possível elevar a arrecadação total do IRPF de duas a três vezes o valor arrecadado atualmente (R\$ 141,5 bilhões, em 2015), com substancial desoneração para contribuintes de rendas mais baixas, incluindo pequenos empresários.

Uma elevação da participação deste imposto, para patamares próximos aos praticados pelos países da OCDE, estabilizados em torno de 8,5% do PIB, seria obtida facilmente com a implementação da isonomia de tratamento entre as rendas combinada com a criação de uma nova tabela progressiva com alíquotas máximas próximas da média das alíquotas máximas praticadas naqueles países (41,96% em 2018), mesmo com a elevação da faixa de isenção para um valor de aproximadamente R\$ 4.000,00 ao mês.

Esta nova reconfiguração da tabela progressiva, com maior número de alíquotas, alcançando as altas rendas com alíquotas marginais mais elevadas, produzirá, redução substancial da desigualdade social, medida pelo índice de Gini. Diversas simulações dão conta de que a desigualdade original da renda dos declarantes, de 0,58, poderia ser reduzida para patamares entre 0,42 e 0,47, apenas com a implementação da isonomia e da progressividade efetiva da tabela de alíquotas.

Também é possível estimar que uma parte significativa dos contribuintes com menores rendas, poderiam ser desonerados em aproximadamente R\$ 20 bilhões por ano, o que significa um enorme reforço no mercado interno do país, pois beneficiaria parcelas da população com maior propensão ao consumo.

4.2. Proposta de uma Contribuição Social adicional sobre elevados rendimentos

Um dos grandes desafios da atualidade é garantir o financiamento da seguridade social, preservando a diversidade de fontes e ao, mesmo tempo, de melhorar a qualidade do sistema tributário, transferindo parte relevante da arrecadação incidente sobre o consumo para bases de incidência direta como a renda e o patrimônio. É fundamental encontrar alternativas que permitam contrabalançar possíveis reduções nas contribuições incidentes sobre o faturamento (Cofins e PIS-Pasep) com eventuais acréscimos ou instituição de contribuições incidentes sobre lucros e rendimentos.

Em relação às pessoas físicas, há que se estudar a possibilidade da criação de uma contribuição social incidente sobre a renda dos contribuintes com altos rendimentos, por exemplo, superiores a R\$ 1 milhão por ano, e que são, como visto anteriormente, predominantemente oriundos de lucros e dividendos. Assim, uma contribuição social incidente sobre altos rendimentos combinada com a redução das contribuições sobre o faturamento das empresas, significa o deslocamento de parcela do financiamento da

proteção social, que recai atualmente sobre os mais pobres, para os indivíduos mais ricos, cumprindo com o princípio constitucional da solidariedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Somente uma política de gastos públicos orientada aos mais pobres, apesar de fundamental, não é suficiente para reduzir tamanha desigualdade, como demonstrou a própria experiência brasileira recente.

O combate às desigualdades econômicas e sociais também requer sistema tributário efetivamente progressivo, condição comprovada pelas experiências históricas dos países que lograram estabelecer um Estado de Bem-Estar social.

Nas inúmeras propostas de reforma tributária, são raras as iniciativas que buscam uma mudança na estrutura do sistema tributário e, quando fazem, não dão à tributação sobre a renda da pessoa física a relevância devida. A tributação da renda pessoal é a essência de qualquer sistema tributário progressivo e está intimamente ligada a ideia de Estado de Bem-Estar. Basta observar as experiências internacionais para comprovar.

Assim, neste estudo, tivemos a pretensão de pensar, em primeiro plano, o Estado, reafirmando suas funções alocativas, estabilizadoras e, principalmente, redistributivas. O sistema tributário é o reflexo do modelo de estado. Buscamos recuperar a trajetória dos países que têm suas estruturas de bem-estar consolidadas. Tentamos compreender a nossa própria história e as razões pelas quais a tributação sobre a renda no Brasil foi sendo relegada a uma posição residual.

Identificados os principais mecanismos que afastaram a tributação da renda da sua vocação mais nobre, que é a de suplantar a regressividade natural dos tributos indiretos, concluímos este estudo com diversas propostas que, ao fim e ao cabo, elevam a tributação sobre a renda pessoal à condição de principal instrumento para redução das desigualdades.

Em suma, nosso norte é resgatar o sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda, o que impõe enfrentar as diversas forças conservadoras que interditam a discussão de um novo modelo de tributação da renda, que desonere os trabalhadores e as classes mais pobres e efetivamente atinja a renda e a riqueza dos mais ricos. A presente proposta de reforma da tributação sobre a renda no Brasil aponta nessa direção. |

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL (2016). <https://www.data.worldbank.org/indicator>.
- BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda – A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L. G. *Os Antecedentes da Tormenta – Origens da crise global*. 1ª. Ed. São Paulo: UNESP; Campinas, SP: FACAMP, 2009.
- BELLUZZO, L. G. *A internacionalização recente do regime do capital*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP – Carta Social e do Trabalho 27 – julho/setembro de 2014.
- BOMFIM, M. *A América Latina: males de origem. 1905*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, Brasil, 2008. http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/BOMFIM_A_America_Latina_Males_de_origem.pdf
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. <http://bit.ly/1OeOD3D>
- BRASIL. *Lei 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9249.htm.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil – 2016: Análise por Tributo e Bases de Incidência*. Brasília, 2014. <http://migre.me/sn9FM>
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Considerações sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil*. Brasília, set. 2001. (Texto para Discussão, 14). <http://migre.me/sn9PE>
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Grandes Números IRPF: anos-calendário 2013* (Tabelas 06 a 10 – Informações por faixas de salários mínimos). Brasília, mar. 2016. < <http://bit.ly/1Z3Qmct>>
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *IRPF (Imposto sobre a renda das pessoas físicas)*. Brasília, 2015. <http://bit.ly/1UCq2VE>
- CASTRO, F. A. *Imposto de Renda de Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. <http://bit.ly/1FsZFYt>
- CHOMSKY, Noam. *Réquiem para o sonho americano. Os 10 princípios de concentração de renda, riqueza e poder*. São Paulo: Ed. Bertand Brasil. 2017.
- FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2002)*. Campinas: Unicamp, IE, 2005. (Tese, Doutorado em Economia)
- GOBETTI, G. W.; ORAIR, O. O. *Progressividade Tributária: a agenda negligenciada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016 (Textos para Discussão IPEA, n. 2190).
- IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: Fibge, 2006.
- INSTITUTO DE JUSTIÇA FISCAL (IJF). *Isonomia entre as rendas, uma questão de justiça fiscal*. Porto Alegre, mar. 2016.
- KALDOR, N. *Ensayos sobre Política Económica*. Espanha: Editorial Tecnos, 1971.
- KPMG (2018). <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/individual-income-tax-rates-table.html>>
- LAGEMANN, E. *Tributação Equitativa*. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.22, n.1, p.288-306, 2001. <http://bit.ly/1RIGUKh>
- NÓBREGA, C. B. da. *História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)*. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014. <http://bit.ly/1Yqv1sl>
- OLIVEIRA, F. A. *A Evolução da estrutura tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009*. In: Tributação e Equidade no Brasil: Um Registro da Reflexão do IPEA no biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010.
- OLIVEIRA, F. A. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 2012.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Tax Database*. Paris, 2016. <http://stats.oecd.org/>
- OXFAM INTERNACIONAL. *Iguales*. Reino Unido: Oxfam GB, 2014. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-es.pdf

PAES, Nelson Leitão. *Imposto de Renda da Pessoa Física – Uma análise comparativa do Brasil em relação à América Latina*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 2 (51), p. 489-506, ago. 2014.

PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD. **Human Development Report 2016**. United Nations Development Programme (UNDP). 2016

POCHMANN, M. *Tributação que aprofunda a desigualdade*. Campinas: CESIT/UNICAMP, ago. 2008. <http://bit.ly/21VhT2N>

ZOCKUN, M. H. *Equidade na Tributação*. in: Afonso, J.R. et al. (org.), *Tributação e Desigualdade*, Belo Horizonte (MG): Letramento; Casa do Direito; FGV Direito Rio, 2017.

Capítulo 2.

Tributação da renda da pessoa jurídica

TRIBUTAÇÃO DA RENDA DA PESSOA JURÍDICA: INSTRUMENTO DA GUERRA FISCAL INTERNACIONAL OU DO DESENVOLVIMENTO?

CLAIR MARIA HICKMANN

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Especialista em Direito Tributário, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentada.

DÃO REAL PEREIRA DOS SANTOS

Diretor de Relações Institucionais do Instituto Justiça Fiscal, Geólogo pela Unisinos e Pós-graduado em Engenharia de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental pela UFRGS.

MARCELO LETTIERI SIQUEIRA

Diretor Técnico do Instituto Justiça Fiscal, Engenheiro Mecânico-Aeronáutico pelo ITA, Doutor em Economia pela UFPE e Professor Colaborador do CAEN/UFC.

PAULO GIL HÖLCK INTROÍNI

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Especialista em Economia do Trabalho pela Unicamp.

LUIZ TADEU MATOSINHO MACHADO

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, Conselheiro representante da Fazenda Nacional na 1ª. Sessão do Carf, Bacharel em Ciências Contábeis e Direito, Especialista em Direito Constitucional.

WILSON TORRENTE

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentado.

RESUMO

A participação da tributação da renda na arrecadação total tem sido determinante para a manutenção dos níveis de bem-estar conquistados nos países centrais e pela progressividade dos sistemas tributários daqueles países. Por outro lado, a tributação da renda das pessoas jurídicas é também um dos principais instrumentos utilizados para a promoção da guerra fiscal internacional, determinando um processo de redução das alíquotas estatutárias médias pelo mundo. Acompanhando a evolução histórica da tributação da renda, o Brasil também promoveu redução das suas alíquotas na década de 1990, mais especificamente em 1996, mas manteve, desde então, sua alíquota nominal estabilizada em 34%. Diferentemente, os países da OCDE, continuaram reduzindo suas alíquotas até a década de 2010, chegando a uma alíquota média ponderada pelo PIB em torno de 32,4%, mas em uma média simples próximo de 25%. Naqueles países, no entanto, a tributação total da renda continuou representando uma parcela muito relevante da tributação total, mais de 34% da Carga Tributária, contra menos de 21% no Brasil. Com este trabalho, procura-se analisar a tributação da renda no Brasil comparativamente com o que ocorreu em diversos países, bem como demonstrar a fragilidade das comparações que são feitas considerando apenas as alíquotas nominais. Também são analisados alguns aspectos bem específicos da legislação brasileira, especialmente relacionados com os mecanismos de desoneração da renda do capital (inaugurados pela nº 9.249 de 1995), como os juros sobre o capital próprio e a isenção aos lucros e dividendos distribuídos, assim como alguns aspectos da legislação nacional

que permitem a prática de planejamentos tributários abusivos, como a possibilidade de amortização do ágio na incorporação e fusão de empresas.

Palavras-chave: Tributação da Renda da Pessoa Jurídica; Tributação; Progressividade; Alíquotas Estatutárias; Lucro Real; Lucro Presumido; Paraísos Fiscais.

INTRODUÇÃO

Enfrentar o debate tributário implica tratar das tensões entre os interesses dos distintos segmentos sociais em cada período histórico. A tributação embute os conflitos distributivos sobre o ônus de financiar o Estado e sobre a distribuição da renda e da riqueza entre os indivíduos. A disputa de concepções em torno do papel da tributação da renda traduz essas tensões e conflitos.

A redução das desigualdades e os níveis de bem-estar social conquistados nos países centrais após a Segunda Grande Guerra somente foram possíveis devido à elevação substancial do gasto público suportada por uma tributação progressiva. Nesse contexto, além da tributação da renda pessoal, o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) foi utilizado de forma generalizada em praticamente todos os países e também teve um papel de destaque nos respectivos sistemas tributários nacionais.

A partir da vitória de Thatcher, no Reino Unido, e de Reagan, nos Estados Unidos, ganham impulso as reformas econômicas de orientação neoliberal e, no que se refere à tributação, inicia-se um movimento de redução de impostos sobre a renda dos mais ricos e sobre os lucros das corporações empresariais, sob o argumento de impulsionar os investimentos.

Na visão das correntes ortodoxas, a abertura da economia justificava a adoção do “princípio da competitividade” como norma superior da tributação, induzindo à concorrência fiscal feroz entre as nações, principalmente, por meio da redução de alíquotas estatutárias do imposto de renda da pessoa jurídica. Nas palavras de Piketty (2014: 545):

“Sem querer exagerar, parece importante perceber que o curso normal da concorrência fiscal é levar a uma predominância de imposto sobre o consumo, ou seja, na direção de um sistema fiscal como o do século XIX, sem permitir nenhuma progressividade e favorecendo na prática as pessoas que têm os meios de poupar, de se mudar, ou, melhor ainda, as duas coisas ao mesmo tempo”.

O rebaixamento da tributação das corporações empresariais seria a condição para elevação do nível de investimentos e a consequente aceleração do crescimento econômico. As políticas neoliberais, porém, fracassaram frente aos objetivos econômicos propostos, não obstante seu sucesso ideológico (ANDERSON, 1995).

O Brasil não passou imune ao vendaval neoliberal. Ao contrário, no que diz respeito à tributação aplicou uma versão radicalizada das reformas defendidas, desonerando totalmente as rendas do capital recebidas pelos sócios e acionistas, além de rebaixar substancialmente a carga direta.

Mas, enquanto vários países reverteram boa parte das políticas adotadas naquele período, no plano doméstico, as correntes ortodoxas permanecem na defesa da necessidade de prosseguir na trajetória de desoneração tributária dos lucros das empresas. Seu argumento é o de que o nível de tributação da renda das pessoas jurídicas no Brasil é mais elevado do que o dos países da OCDE. Conforme demonstraremos neste artigo, tal argumento não procede.

Para Oliveira (2012: 69), tais concepções teóricas pressupõem uma antinomia entre o Estado e o capital, um equívoco, uma vez que ambos são parte integrante de um mesmo sistema: “O papel desempenhado pelo Estado capitalista tem uma determinação histórica, que só pode ser entendido no contexto das necessidades e crises do sistema e das condições exigidas para sua reprodução”.

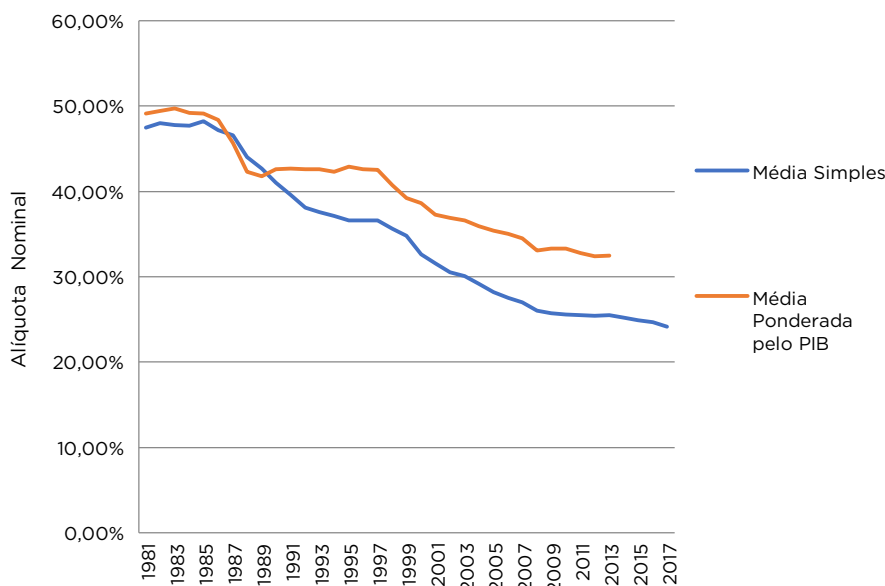
Defenderemos que a tributação sobre a renda das pessoas jurídicas tem um papel relevante tanto no financiamento do Estado e das políticas públicas de caráter universal quanto para promover a progressividade no sistema tributário e, portanto, deve ser fortalecida e aperfeiçoada.

Para tanto, o presente artigo está organizado em cinco sessões, incluída esta introdução. A primeira apresenta breve evolução histórica e o panorama da tributação da renda das pessoas jurídicas nos países avançados a partir das reformas neoliberais da década de 1980, e busca estabelecer comparações entre os níveis de tributação em cada país; na Seção 2, discorre-se sobre a experiência brasileira de tributação da renda das pessoas jurídicas; e trata-se também dos regimes de tributação dos lucros segundo a legislação pertinente; a Seção 3 traça um diagnóstico atual da tributação da renda no Brasil e apresenta questões específicas a serem resolvidas para seu aperfeiçoamento; na Seção 4, são apresentadas algumas propostas e recomendações e algumas considerações finais.

1. PANORAMA INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DA PESSOA JURÍDICA

A partir da década de 1980, as alíquotas nominais do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, nos países da OCDE, declinaram acentuadamente. Entre 1985 e 2010 elas caem de 50% para 25,6%, estabilizando-se a partir daí (Figura 1).

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DA ALÍQUOTA NOMINAL DO IRPJ
(MÉDIA SIMPLES E MÉDIA PONDERADA PELO PIB)
PAÍSES DA OCDE
1981-2017



Fonte: Elaboração Própria. Dados da OCDE – Corporate Income Taxes 1981 a 2013, obtidos do site <https://taxfoundation.org/oecd-corporate-income-tax-rates-1981-2013>. Dados de 2014 a 2017, obtidos do site http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I11

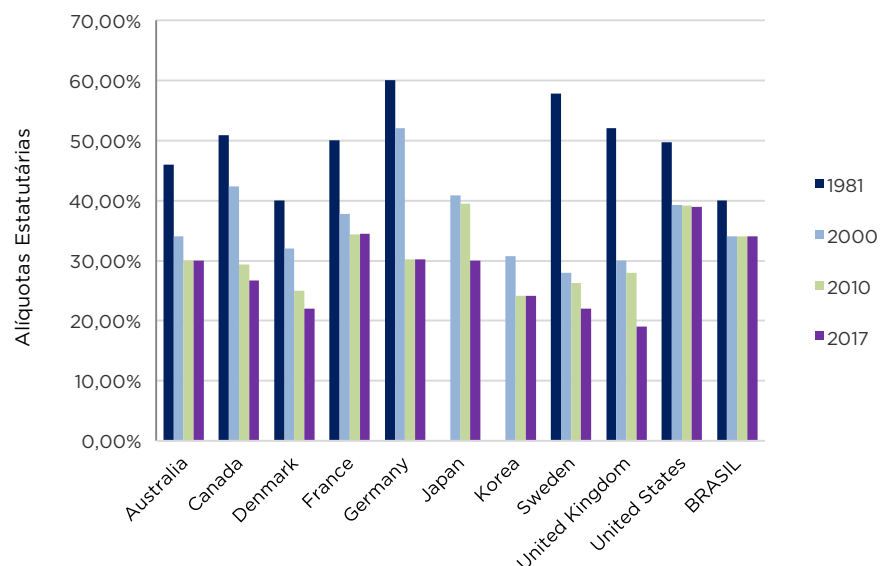
Contudo, quando consideramos a média ponderada pelo PIB dos países da OCDE, percebemos que, a partir da década de 1990, a redução da alíquota não é tão expressiva como a observada na alíquota média simples, permanecendo na casa dos 33% entre 2010 e 2013. Esta distância entre a média ponderada pelo PIB e a média simples revela que a redução mais substancial se deu nas economias relativamente menos desenvolvidas.

Piketty (2014) atribui a queda das alíquotas nominais ao acirramento da concorrência fiscal no contexto da unificação europeia. A redução das alíquotas do imposto de renda das empresas teria sido uma resposta dos países avançados à estratégia de desenvolvimento e atração de capitais das nações do leste europeu, de baixar os níveis de tributação sobre os lucros.

O neoliberalismo encontrou terreno fértil, justamente no leste europeu (GIMENEZ: 2008). A conversão das antigas repúblicas socialistas ao capitalismo em sua versão neoliberal radicalizada instaurou, portanto, uma espécie de guerra fiscal internacional.

Na Figura 2, são apresentadas as alíquotas estatutárias da década de 1980 até hoje, para onze países selecionados. Observe-se que Alemanha, Suécia e Reino Unido tiveram reduções importantes. Na Alemanha, a alíquota máxima declina de 60% (1981), para 50% (2000) e 30% (2017). Em comparação com os países selecionados, o Brasil teve uma redução menos acentuada, em movimento semelhante ao dos EUA, mas mantendo-se com alíquotas nominais em nível inferior às daquele país.

**FIGURA 2 – ALÍQUOTAS ESTATUTÁRIAS DO IRPJ
 BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS
 1981, 2000, 2010 E 2017**



Fonte: Elaboração Própria. Dados da OCDE – Corporate Income Taxes 1981 a 2013 (<https://taxfoundation.org/occd-corporate-income-tax-rates-1981-2013>). Dados de 2014 a 2017 ([Http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I11](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I11))

É importante salientar que o Brasil, diferentemente dos demais países, desonerou completamente os lucros e dividendos distribuídos a partir de 1996, bem como permitiu a dedução dos chamados juros sobre o capital próprio. Os mecanismos legais criados, no final de 1995, desoneraram da tributação inclusive os sócios e acionistas na condição de pessoa jurídica.

Portanto, ainda que o Brasil não tenha reduzido as alíquotas nominais na mesma proporção dos países da OCDE, embora tenha permanecido muito próximo da alíquota média ponderada daqueles países, também se submeteu à orientação neoliberal de moderação da carga tributária marginal e promoveu outras formas de desoneração das rendas do capital.

Especialmente a partir da década de 2000, a maioria dos países passou a praticar alíquotas estatutárias inferiores à do Brasil, estabilizada em 34% desde 1996¹. Observe-se, ainda, que, de 2010 a 2017, pelo menos 16 países da OCDE não promoveram nenhuma redução nas alíquotas ou até mesmo as elevaram (OCDE, 2018).²

A comparação entre as alíquotas nominais dos diferentes países, no entanto, precisa ser tomada com muita cautela. São as alíquotas efetivas que definem o nível real de tributação e que permitem estabelecer diferenças entre os países. Determinado país, ainda que preveja alíquota nominal superior à de outro, poderá praticar um nível menor de tributação, a depender de sua alíquota efetiva. Tal situação decorre da política tributária adotada em cada país, ao estabelecer, por distintas formas, incentivos ou benefícios fiscais, subsídios, reduções de bases de cálculo, créditos ou ajustes diversos, que acabam reduzindo a incidência efetiva sobre a renda das empresas.

A Figura 3 apresenta um *ranking* de alíquotas efetivas médias sobre a renda das empresas entre 2006 e 2009, onde se verifica que o Brasil, com 24,1%, ocupava a 19ª posição entre os países selecionados. Note-se que a alíquota efetiva do Brasil encontrava-se bem abaixo a alíquotas efetivas de vários da OCDE. No entanto, neste período considerado (2006-2009), o Brasil já praticava alíquota nominal superior à maioria destes países, revelando que a alíquota nominal não é o melhor indicador para comparação da tributação da renda das pessoas jurídicas dos diversos países.

No mesmo sentido, a evolução da participação da tributação da renda das pessoas jurídicas (na arrecadação total e no PIB) nos países da OCDE não reflete a redução das alíquotas nominais mostrada nas Figuras 1 e 2. Analisada em relação ao PIB, a tributação da renda das pessoas jurídicas cresceu de 2,19% para 3,16% entre as décadas de 1960 e 2000; decresceu levemente entre 2010 e 2015, para 2,81%, mantendo-se, entretanto, acima do nível médio praticado na década de 1990 (Figura 4).

Quando se compara a participação da tributação das pessoas jurídicas na arrecadação total, observa-se que o Brasil está aproximadamente no mesmo nível dos países da OCDE, em torno de 8% da Carga Tributária (Figura 5).

Em relação ao PIB, a evolução é praticamente idêntica. A participação da tributação da renda das pessoas jurídicas no Brasil vem acompanhando, sempre um pouco abaixo, o nível de participação média dos países da OCDE, tendo ultrapassado este nível somente no período de 2008 a 2015 (Figura 6).

A Figura 7 apresenta uma comparação entre a participação da tributação sobre a renda total, das pessoas físicas e das pessoas jurídicas do Brasil com três valores médios referentes aos países da OCDE e três valores médios referentes aos países da América Latina e Caribe.

Na média superior OCDE, foram considerados os países cuja participação da tributação geral da renda é superior à média da OCDE.³ Na média inferior estão os países cuja participação está abaixo da média da OCDE. O mesmo critério foi utilizado para os países da América Latina e Caribe.⁴

1. Alíquota marginal de 25% do IRPJ somada à de 9% da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

2. Table II.1. Statutory corporate income tax rate (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_II1)²⁰)

3. Os países considerados na média superior OCDE são Dinamarca, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Islândia, Suíça, Irlanda, México, Noruega, Chile, Luxemburgo, Suécia, Bélgica, Reino Unido e Finlândia. Na média inferior OCDE, temos Itália, Israel, Alemanha, Japão, Coreia do Sul, Portugal, Áustria, Espanha, Holanda, Letônia, França, Estônia, Grécia, República Eslovaca, República Checa, Turquia, Polônia, Hungria e Eslovênia.

4. Na média superior da América Latina e Caribe temos Trinidad e Tobago, México, Chile, Peru, Jamaica, El Salvador, Colômbia, Belize, Guatemala, República Dominicana e Nicarágua. Na média inferior, Barbados, Honduras, Panamá, Bolívia, Venezuela, Equador, Uruguai, Brasil, Argentina, Cuba, Costa Rica, Paraguai e Bahamas.

FIGURA 3 – ALÍQUOTAS EFETIVAS MÉDIAS
BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS
2006-2009

POSIÇÃO	PAÍS	ALÍQUOTA EFETIVA	NÚMERO DE OBSERVAÇÕES (2)	POSIÇÃO	PAÍS	ALÍQUOTA EFETIVA	NÚMERO DE OBSERVAÇÕES (2)
1	Japão	38,8%	919	31	Suíça	20,70%	162
2	Marrocos	33,9%	7	32	R. Checa	20,4%	4
3	Itália	29,1%	135	33	Jordânia	19,90%	8
4	Indonésia	28,1%	40	34	Áustria	19,70%	41
5	Alemanha	27,9%	193	35	Luxemburgo	19,60%	26
6	EUA (1)	27,7%	1714	36	Bélgica	19,50%	42
7	México	27,2%	70	37	Polônia	19,40%	8
8	Colômbia	27,1%	8	38	Cazaquistão	19,20%	4
9	Austrália	27,1%	150	39	Noruega	19,10%	26
10	Israel	26,9%	38	40	Peru	18,80%	12
11	África do Sul	26,7%	81	41	Holanda	18,80%	68
12	Rússia	26,0%	72	42	Portugal	18,70%	32
13	Grécia	25,2%	36	43	Turquia	18,60%	45
14	Índia	25,1%	175	44	Bermudas	18,40%	23
15	Dinamarca	24,9%	48	45	Líbano	16,60%	8
16	Tailândia	24,6%	42	46	Singapura	16,30%	66
17	Coreia do Sul	24,3%	181	47	Chile	15,90%	32
18	Finlândia	24,2%	36	48	Taiwan	14,40%	141
19	Brasil	24,1%	110	49	Hungria	13,70%	4
20	Filipinas	24,0%	12	50	Omã	11,90%	4
21	Reino Unido	23,6%	306	51	Liechtenstein	10,90%	4
22	França	23,1%	221	52	Panamá	5,10%	8
23	Malásia	22,8%	64	53	Ilhas Cayman	4,70%	7
24	Irlanda	22,4%	53	54	Arábia Saudita	4,40%	30
25	Suécia	22,0%	96	55	Barein	3,40%	8
26	Espanha	21,8%	103	56	Kuait	3,10%	14
27	Canadá	21,6%	199	57	Qatar	3,10%	12
28	China (3)	21,5%	596	58	E. Árabes	2,20%	25
29	Egito	21,4%	20	59	Venezuela (4)	-3,40%	12
30	Nigéria	21,1%	4		Média sem os EUA	19,50%	4891

Fonte: Global Effective Tax Rates, 2011 – PriceWaterhouse Coopers

Notas:

(1) As empresas sediadas nos EUA enfrentam taxas de imposto efetivas médias mais altas do que suas contrapartes em 53 dos 59 países no período de 2006-2009.

(2) O número de observações é a soma das observações nos quatro anos. Como tal, uma única empresa que reporta dados em todos os anos conta como quatro observações. No total, 484 empresas sediadas nos EUA respondem por 1.714 observações, e 1.336 empresas sediadas no exterior contabilizam 4.891 observações.

(3) A China inclui empresas com dupla lista em Hong Kong.

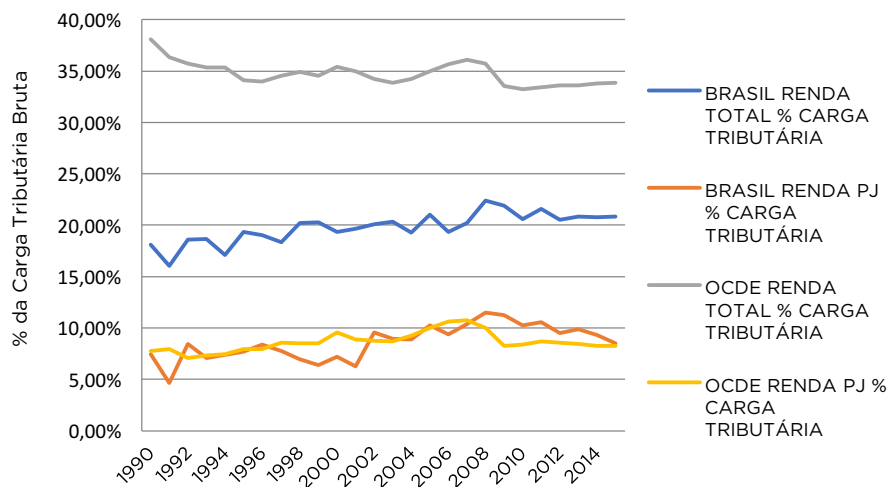
(4) As alíquotas efetivas negativas são o resultado de empresas com provisões negativas de imposto de renda e receita positiva.

FIGURA 4 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA
PESSOAS FÍSICAS (PF), PESSOAS JURÍDICAS (PJ) E TOTAL (PF+PJ).
EM PERCENTUAL DO PIB E DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA
MÉDIA DE PAÍSES DA OCDE
1965-2015

TRIBUTAÇÃO	1965/ 1969	1970/ 1979	1980/ 1989	1990/ 1999	2000/ 2009	2010/ 2015
Renda Total (% PIB)	9,31	10,92	11,91	11,68	11,60	11,20
Renda Total (% Carga Tributária)	35,84	38,42	37,72	35,29	34,86	33,57
Renda PF (% PIB)	7,34	8,97	9,97	9,03	8,23	8,10
Renda PF (% Carga Tributária)	28,27	31,56	31,60	27,31	24,73	24,29
Renda PJ (% PIB)	2,19	2,18	2,42	2,62	3,16	2,81
Renda PJ (% Carga Tributária)	8,42	7,70	7,66	7,91	9,48	8,43

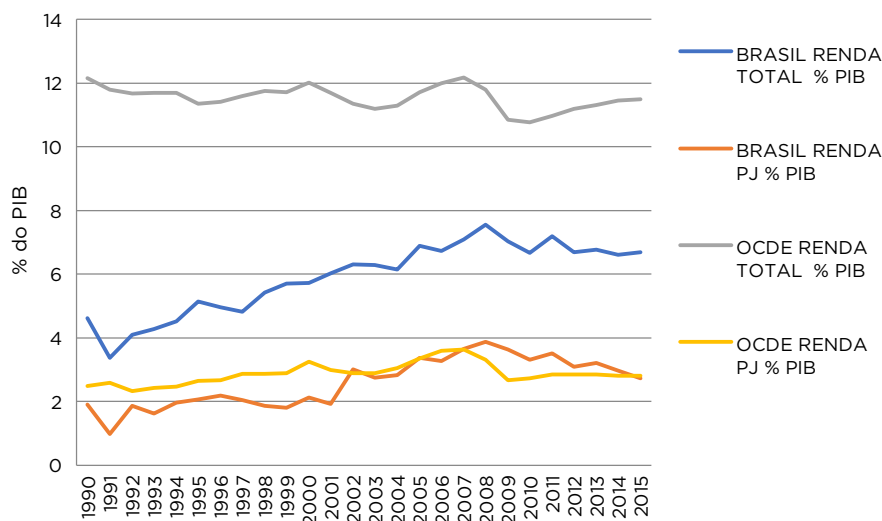
Fonte: Elaborado pelos autores com dados da *Revenue Statistics – OECD countries: Comparative Tables*.

FIGURA 5 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA TOTAL E DA RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS EM % DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA OCDE E BRASIL 1990-2015



Fonte: OCDE. Elaboração dos autores.

FIGURA 6 – TRIBUTAÇÃO DA RENDA TOTAL E DA RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS Em % do PIB OCDE E BRASIL 1990-2015



Fonte: OCDE. Elaboração dos autores.

FIGURA 7 – TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS MÉDIAS SIMPLES, SUPERIOR E INFERIOR. OCDE, AMÉRICA LATINA E CARIBE E BRASIL. 2016

PAÍSES	RENDA	RENDA PF	RENDA PJ
Média superior OCDE	44,00	31,90	10,80
Média OCDE	34,06	24,39	8,86
Média inferior OCDE	25,70	18,10	7,20
Média superior ALC	35,49	11,25	21,11
Média ALC	27,21	9,41	16,04
Média inferior ALC	20,27	4,11	11,23
BRASIL	20,86	7,74	8,53

Fonte: OCDE. Elaboração dos autores.

A comparação revela que, em relação às pessoas jurídicas, o Brasil apresenta participação semelhante à média da OCDE, mas está abaixo da média superior. Em relação à América Latina e Caribe, a participação da tributação das empresas no Brasil situa-se abaixo até mesmo da média inferior.

Sob qualquer dos aspectos aqui analisados, fica claro que os países da OCDE, apesar do declínio das alíquotas corporativas, mantiveram a tributação total da renda em níveis suficientes para sustentar a progressividade geral do sistema tributário.

2. EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL

A evolução da tributação sobre a renda das pessoas jurídicas acompanha, de modo geral, a trajetória verificada em relação às pessoas físicas. Ambas foram impactadas pela orientação neoliberal de moderação da carga marginal sobre a renda.

As alíquotas incidentes sobre os lucros das pessoas jurídicas evoluíram de modo constante até dezembro de 1995, quando sofreram uma redução bastante expressiva. A alíquota de 6%, fixada quando da criação do IRPJ, em 1924, elevou-se durante os anos 1940 até atingir 15%. No final dos anos 50, a alíquota máxima já estava em 23% e, após o golpe militar, chegou a 40% (considerando a alíquota de 30% somada ao adicional de 10%).

A partir de 1980, as instituições financeiras passaram a ser tributadas com adicional de imposto de renda mais elevado que as demais empresas, atingindo 45% no total. Com a instituição da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 1989, a tributação total das pessoas jurídicas chegou a 48% para as empresas em geral e a 57% para as instituições financeiras.

No início dos anos 1990, a alíquota total – somada a alíquota marginal do IRPJ à da CSLL – foi reduzida a 43%, para as pessoas jurídicas em geral, e para 52% quando aplicada às instituições financeiras. A partir de 1996, a soma das alíquotas que compunham a tributação dos lucros foi reduzida ainda mais: 33% para as pessoas jurídicas em geral e 43% para as instituições financeiras. No final da década de 1990, a alíquota total ficou fixada em 34%, válida para todas as pessoas jurídicas sem distinção, extinguindo-se a diferenciação progressiva aplicável à tributação dos volumosos lucros das instituições financeiras.

Apenas em maio de 2008, foi restabelecida a tributação dos lucros mais elevada para as instituições financeiras, por meio da fixação de uma alíquota de 15% da CSLL, o que significou o retorno ao patamar de 40% sobre a renda.

Recentemente, em 2015, foi estabelecida uma alíquota temporária (válida até 2018) de 20% da CSLL, totalizando um percentual de 45% de incidência tributária sobre os lucros das instituições financeiras.

Em síntese, atualmente, o lucro da pessoa jurídica sofre a incidência de dois tributos: o IRPJ e a CSLL. A alíquota geral de IRPJ é de 15% e o lucro que exceder a R\$ 240.000,00 ao ano é tributado em mais 10%. A taxa da CSLL incidente sobre o lucro tributável é de 9% para as empresas em geral. No caso de instituições financeiras, esta alíquota é de 15%, exceto no período compreendido entre 1/10/2015 e 31/12/2018, no qual vigorará a alíquota de 20%.

Cabe esclarecer que a base de cálculo do IRPJ e da CSLL difere do lucro contábil efetivo apurado pela empresa, em virtude de este sofrer diversos ajustes para a determinação do

lucro tributável, como veremos a seguir. A base de cálculo do IRPJ é o lucro real, lucro presumido ou lucro arbitrado. A base de cálculo da CSLL é o resultado contábil ajustado, presumido ou arbitrado (no último caso, é calculado pela autoridade fiscal).

Como regra, a tributação da renda das pessoas jurídicas incide sobre o lucro. No entanto, o lucro fiscal não é o lucro efetivo da empresa. Entre os regimes de tributação da renda da Pessoa Jurídica adotados no Brasil, somente o denominado Lucro Real obriga à tributação do resultado apurado a partir da contabilidade empresarial. Os regimes de Lucro Presumido e o Simples Nacional tributam o lucro apurado com base em percentuais do faturamento.

2.1. Lucro Real

As empresas obrigadas ou optantes a tributar seu lucro pelo regime do Lucro Real deverão manter escrituração completa de todos os seus custos e despesas, de forma a apurar o Lucro Líquido do Exercício, sobre o qual deverão ser adicionadas ou excluídas diversas parcelas, com vistas à apuração do Lucro Fiscal. Este, sim, será a base de cálculo do IRPJ e da CSLL.

O Lucro Real, portanto, é o lucro líquido do período de apuração antes da provisão para o IRPJ, ajustado pelas adições, exclusões ou compensações previstas na legislação do tributo.

A Instrução Normativa RFB 1.700, de 2017, estabelece que são obrigadas a adotar o regime de tributação com base no Lucro Real as empresas:

- cuja receita total no ano-calendário anterior tenha excedido o limite de R\$ 78.000.000,00;
- cujas atividades sejam de bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos de desenvolvimento, agências de fomento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras de títulos, valores mobiliários e câmbio, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito, empresas de seguros privados e de capitalização e entidades de previdência privada aberta;
- que, no decorrer do ano-calendário, tenham efetuado pagamento mensal pelo regime de estimativa;
- que tiverem lucros, rendimentos ou ganhos de capital oriundos do exterior;
- que, autorizadas pela legislação tributária, usufruem de benefícios fiscais relativos à isenção ou redução do imposto;
- que exploram as atividades de prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção e riscos, administração de contas a pagar e a receber, compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (*factoring*); ou, que exploram as atividades de securitização de créditos imobiliários, financeiros e do agronegócio.

O Lucro Líquido é apenas o ponto de partida para o cálculo do Lucro Real. Os Anexos I e II da referida Instrução Normativa apresentam uma lista com as inúmeras situações em que parcelas contabilizadas ou não no Lucro Líquido devam ser excluídas ou adicionadas para efeito de apuração da base de cálculo. Dentre estas parcelas podemos citar, por exemplo:

- exclusão da quota de depreciação acelerada de bem integrante do ativo imobilizado, exceto a terra nua, utilizado na exploração da atividade rural;
- exclusão do valor dos juros sobre o capital próprio pagos ou creditados que não tenha sido contabilizado como despesa, observados os limites e condições do art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995;
- exclusão da perda decorrente de avaliação com base no valor justo de bem do ativo incorporado ao patrimônio de outra pessoa jurídica, na subscrição em bens de capital social ou de valores mobiliários, nas condições estabelecidas;
- exclusão da perda verificada na sucedida, controlada em subconta, decorrente de avaliação com base no valor justo de ativo ou passivo incorporado ao patrimônio da sucessora em evento de incorporação, fusão ou cisão, nas condições estabelecidas;
- adição dos ajustes decorrentes da aplicação de métodos de preços de transferências;
- adição das importâncias declaradas como pagas ou creditadas a título de comissões, bonificações, gratificações ou semelhantes, quando não for indicada a operação ou a causa que deu origem ao rendimento e quando o comprovante do pagamento não individualizar o beneficiário do rendimento;
- adição do excesso de juros sobre o capital próprio pagos ou creditados de que trata o art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995, no caso de terem sido contabilizados como despesa.

Das exclusões possíveis, de acordo com a legislação pertinente, dezanove são classificadas como incentivos fiscais. As adições e exclusões ao lucro líquido contábil é que afastam as alíquotas efetivas das alíquotas nominais do IRPJ e da CSLL.

5. Os dados referentes ao ano de 2013 não foram considerados, pois apresentavam valores inconsistentes.

Com base nos dados publicados pela Receita Federal do Brasil (RFB) em 2016, em que são detalhadas informações de algumas fichas das Declarações de Informações Econômico-Fiscais das Pessoas Jurídicas referentes aos anos de 2009 a 2013⁵ (demonstrativos da declaração do IRPJ), é possível calcular de forma aproximada a alíquota efetiva praticada no Brasil neste período, dividindo-se o valor total dos tributos sobre a renda (IRPJ + CSLL) pelo lucro líquido antes do IRPJ e antes da CSLL. De 2009 a 2012 a alíquota efetiva cresceu de 19,18% a 24,61% (Figura 8).

**FIGURA 8 – ALÍQUOTAS EFETIVAS DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS
BRASIL
2009-2012**

ANO	2009	2010	2011	2012
Alíquota Efetiva (IRPJ + CSLL)	19,18%	20,34%	21,38%	24,61%

Fonte: Elaboração dos Autores Dados Abertos (www.receita.fazenda.gov.br).

Conforme ressaltado, a pesquisa da PriceWaterhouse Coopers (2010) indicou que o Brasil praticava uma alíquota efetiva média sobre a renda das empresas de 24,1% entre 2006 e 2009, situando-se na 19ª posição entre os países selecionados.

2.2. Lucro Presumido

A opção pela tributação pelo lucro presumido vem de longa data. Já constava na Lei nº 4.984, de 31/12/1925. O Art. 33 do Decreto-Lei nº 5.844, de 23/09/43, estabeleceu os seguintes limites para opção: empresas que não fossem constituídas por sociedades de ações ou quotas de responsabilidade limitada e que tivessem capital até Cr\$ 50.000,00 e receita anual de Cr\$ 200.000,00.

A Lei nº 6.468, de 1/11/77, estabeleceu o regime de tributação simplificada para as pessoas jurídicas de pequeno porte, firmas individuais e as sociedades por quotas de responsabilidade limitada, cuja receita bruta anual não excedesse Cr\$ 4.800.000,00 e cujo capital registrado não excedesse Cr\$ 1.000.000,00 e fixou a alíquota do imposto de renda de 1,5% sobre a receita bruta.

Em 1978, o Decreto-Lei nº 1.647 alterou a alíquota para 30% aplicada à base de cálculo obtida mediante a aplicação do coeficiente de 5% para as receitas de vendas de produtos de fabricação própria e de mercadorias adquiridas para a revenda e 10% sobre a receita sobre prestação de serviços.

Por meio do Decreto-lei nº 1.895, em 1981, foi alterado o coeficiente para 3,5% para vendas de mercadorias e manteve-se o coeficiente de 10% sobre as demais receitas. Em 1982, pelo Decreto-Lei nº 1.967, a alíquota do imposto foi reduzida para 25% e a Lei nº 8.541/92 alterou o limite de receita para 9.600.000 UFIR, alterando também o coeficiente sobre a receita bruta para venda de combustível para 3% e para 20% a receita de prestação de serviços de profissões regulamentadas.

Em 1988, com a criação da CSLL, pela Lei nº 7.689, as pessoas jurídicas optantes pelo Lucro Presumido ficaram obrigadas recolher a CSLL calculada com uma alíquota de 8% sobre a base de cálculo obtida com a aplicação do coeficiente de 10% sobre a receita bruta. A alíquota da CSLL foi alterada para 9% pela Lei nº 10.637/02.

A Lei nº 8.981, de 1995, alterou o limite de receita para 12.000.000 UFIR e os coeficientes para 5% sobre a receita bruta, estabelecendo também percentuais diferenciados por setor, como: 1% na revenda de combustíveis; 10% sobre prestação de serviços em geral; 30% para prestação de serviços de profissões regulamentadas, intermediação de negócios, administração e locação de bens e prestação de serviços creditícios (*factoring*).

Ainda em 1995, com a Lei nº 9.249, o teto de renda foi alterado para R\$12.000.000,00 e os coeficientes para 8% para receitas em geral, com os seguintes coeficientes específicos: 1,6% para vendas de combustíveis; 16% para a prestação de serviços de transporte (exceto o de carga, que estava sujeito ao coeficiente de 8%); 32% para prestação de serviços em geral, exceto os hospitalares. Estabeleceram-se, também, as alíquotas de 15% e o adicional de 10% sobre o montante do lucro que exceder R\$ 240.000,00 por ano. A apuração da base de cálculo da CSLL foi alterada para a aplicação de um coeficiente de 12% sobre a receita bruta.

Os limites para opção pelo lucro presumido foram alterados para R\$ 24.000.000,00, em 1998, para R\$ 48.000.000,00, em 2002, e para R\$ 78.000.000, 00, em 2013. Em 2014, a Lei nº 12.973 alterou a determinação da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido para as empresas de prestação de serviços com a aplicação do coeficiente de 32% sobre a receita bruta.

2.3. Simples Nacional

A Lei nº 9.317, de 1996, criou um regime tributário próprio para as microempresas e empresas de pequeno porte instituindo o Simples, que constituía um Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Esse regime ficou conhecido como Simples Federal, pois abarcava apenas impostos

e contribuições federais. Segundo a referida lei, microempresas eram as pessoas jurídicas com receitas de até R\$ 120.000,00 por ano e empresa de pequeno porte, aquelas com receitas anuais entre R\$ 120.000,00 e R\$ 720.000,00.

Em 1998, a Lei nº 9.732 alterou o limite para empresas de pequeno porte para até R\$ 1.200.000,00. Posteriormente, em 2005, pela Lei nº 11.196, estes limites foram modificados para R\$ 240.000,00 e R\$ 2.400.000,00, respectivamente.

As alíquotas aplicáveis à Receita Bruta das microempresas eram de 3% a 5%, que correspondiam ao IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, e das empresas de pequeno porte, eram de 5,4% a 7%, sobre a receita bruta. Com a ampliação do limite de Receita, introduzido pela Lei nº 9.732, de 1998, a alíquota máxima chegou a 8,6%, e, pela Lei nº 11.307, de 2006, chegou a 12,6%.

Em 2006 foi criado o Simples Nacional (Lei Complementar nº 126/2006), também conhecido como Supersimples, pois passava a agregar em uma única alíquota aplicada sobre a Receita Bruta, todos os tributos da União, dos Estados e dos Municípios. Poderiam enquadrar-se neste regime as empresas com faturamento de até R\$ 2.400.000,00.

Segundo o documento “Dados Setoriais 2009-2013” (RFB, 2015), em 2013, mais de 70% das empresas constituídas no Brasil estavam no regime de Simples Nacional, cuja Receita Bruta total correspondia a apenas 3,25% do total, mas respondia por 5,42% do total de tributos arrecadados naquele ano.

De acordo com estudo feito pelo Ministério da Fazenda em 2015,⁶ as empresas do Simples Nacional teriam arrecadado aproximadamente R\$ 54 bilhões, mas teriam sido desoneradas em um montante de aproximadamente R\$ 60 bilhões. Pelos critérios utilizados pela fazenda nacional, o Simples constitui um gasto tributário, como se fosse uma renúncia concedida às micro e pequenas empresas.

6. Arrecadação do Simples Nacional em 2015 – Inclusão de novos setores, efeitos no Lucro Presumido/Lucro Real e Impactos do PLP 25/2007 (MF, 2105).

3. A TRIBUTAÇÃO DA RENDA DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL

3.1. Breve análise dos balanços consolidados das declarações de IRPJ (2009-2013)

A análise dos dados agregados das declarações do Imposto Renda das Pessoas Jurídicas (DIPJ), referentes aos anos de 2009 a 2013, revela que, enquanto o faturamento líquido das empresas apresentou um crescimento de 118%, o lucro bruto cresceu 97% e os lucros operacional e líquido antes do IRPJ decresceram no período (Figura 9).

Esse comportamento sugere a existência de causas de duas naturezas: a intensificação na concessão de benefícios fiscais às pessoas jurídicas e a evasão fiscal. Sem dúvida, é necessária uma análise específica dos elementos que, ao longo deste período, permitiram neutralizar o efeito do crescimento das Receitas na apuração dos Lucros Tributáveis.

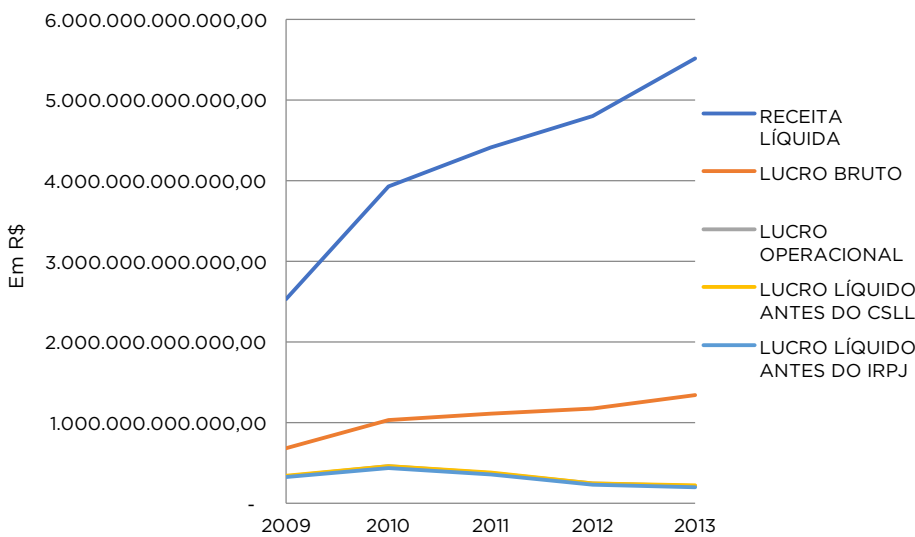
Já vimos que o lucro líquido antes dos tributos é diferente da base de cálculo, em decorrência das exclusões e acréscimos feitos para apurar o Lucro Real, de tal forma que a alíquota efetiva torna-se diferente da alíquota nominal. O comportamento observado no gráfico revela que talvez a própria alíquota efetiva seja ainda menor do que aquela calculada simplesmente pela divisão dos tributos pelo lucro líquido.

A comparação entre os valores pagos de IRPJ e CSLL pelos três regimes proporcionalmente ao faturamento bruto reforça a afirmação acima. O regime do Lucro Presumido é tributado em percentual maior. Em 2012, por exemplo, enquanto o Lucro Real representava 1,51% do faturamento bruto, o Lucro Presumido significava 3,79% e o Simples, 0,97%.

Ainda em relação a esta questão, ressalte-se que os desafios impostos à administração tributária são imensos, não apenas no sentido de combater manobras contábeis criativas e complexas, como para enfrentar teses jurídicas, muito bem remuneradas, desenvolvidas para promover práticas de evasão e de elisão tributária, frequentemente envolvendo operações internacionais.

FIGURA 9 – EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS CONTÁBEIS DAS PESSOAS JURÍDICAS

BRASIL
2009-2013



Fonte: RFB. Elaboração dos autores.

3.2. O Lucro Presumido e o Simples na contramão da isonomia

A tributação da renda das pessoas jurídicas, para que refletisse com maior exatidão a capacidade contributiva de cada empresa, deveria se dar pela incidência sobre o lucro. O Imposto de Renda, por sua natureza, deve incidir sobre o acréscimo patrimonial, representado, nas empresas, pelo lucro apurado no exercício. De fato, conceitualmente todas as empresas tributam os seus lucros. No entanto, nem todas tributam o lucro apurado contabilmente, mas, sim, o presumido.

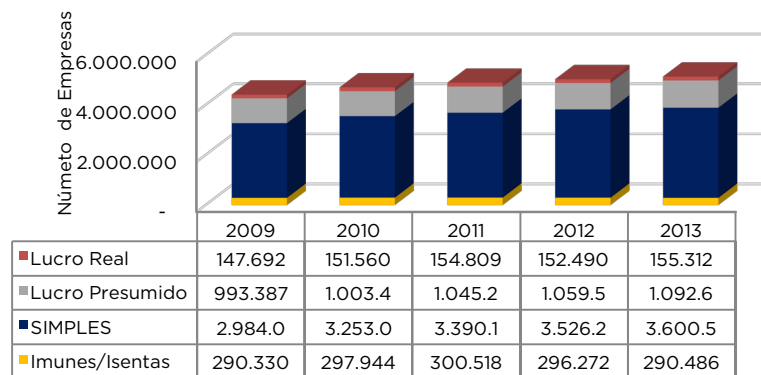
Os dados fiscais (RFB, 2015) mostram que, em 2013, a quantidade de empresas que optaram ou que estavam obrigadas à tributação pelo Lucro Real, representou apenas 3,02% do total das empresas, enquanto as empresas tributadas pelo lucro presumido e pelo Simples representavam mais de 91 % das empresas (Figura 10).

A maior parte do faturamento das empresas (77,26%) está concentrada nas pessoas jurídicas tributadas sob o regime do Lucro Real, que respondem por 78% da arrecadação dos tributos federais.⁷ A participação das empresas tributadas sob o regime de lucro presumido ou sob o Simples Nacional tem, portanto, menor expressão no faturamento total das empresas e na arrecadação tributária federal.

7. O IRPJ e a CSLL correspondem a apenas 23,8% do total dos tributos pagos pelas pessoas jurídicas. O PIS e a Cofins correspondem a 30,4%, e as contribuições ao INSS, 30,9%.

FIGURA 10 – QUANTIDADE DE EMPRESAS POR REGIME DE TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA

BRASIL
2009-2013



Fonte: Receita Federal do Brasil (2015). Dados Setoriais 2009/2013

É relevante destacar, contudo, que a aplicação dos regimes de lucro presumido e do Simples Nacional, apesar de facilitarem a arrecadação, do ponto de vista da Administração Tributária, distorce a própria natureza do imposto sobre a renda. Como referido, no caso destes regimes, a incidência é calculada por um percentual do faturamento e não sobre o efetivo lucro, o que acentua a possibilidade de translação direta aos preços, tornando mais regressiva a carga tributária. Além disso, fere o princípio da isonomia, na medida em que permite que sejam oneradas da mesma forma empresas com diferentes níveis de lucros efetivamente praticados.

O elevado valor do teto para opção pelo Simples (R\$ 4,8 milhões ao ano de receita bruta) também traz distorções, por permitir que uma quantidade muito grande de pequenas empresas tenha que enfrentar uma situação de concorrência desigual com empresas de médio porte.

De outra parte, a inclusão no Simples Nacional de uma série de atividades, (incluídas aquelas de caráter personalíssimo) próprias de profissionais liberais, contraria o propósito original do regime, de estimular a geração de empregos com a viabilização dos pequenos negócios, garantindo condições fiscais favoráveis. Essa prática estimula o fenômeno da “pejotização”.

O regime acaba estimulando a injustificada diferenciação entre os profissionais (assalariados) que vivem da renda do trabalho (submetida à tabela progressiva do IRPF) e os profissionais “pejotizados”, que recolhem apenas os tributos agrupados no Simples Nacional e seus rendimentos têm o mesmo tratamento dado aos lucros, cuja distribuição goza de isenção desde 1996.

Tanto pelo elevado nível do valor do teto como pela abrangência de tipos de atividades permitidas, o Simples Nacional abrange mais de 70% das pessoas jurídicas brasileiras.

3.3. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

A Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido é uma das fontes de financiamento da Seguridade Social. O Artigo 195 da Constituição Federal determina que a Seguridade deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos

provenientes do orçamento público e das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada incidentes sobre a folha de salários, a receita ou o faturamento e o lucro, entre outras fontes.

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido é, portanto, a parcela de contribuição dos empregadores (das empresas) que incide sobre o componente Lucro. Sobre a receita ou o faturamento incidem a Cofins e as Contribuições para o PIS-Pasep. As contribuições previdenciárias, dos empregados e dos empregadores, são responsáveis pela maior fatia do financiamento da Seguridade Social. Outras contribuições também estão previstas, no entanto, estas quatro fontes respondem por mais de 94% do orçamento da seguridade social.

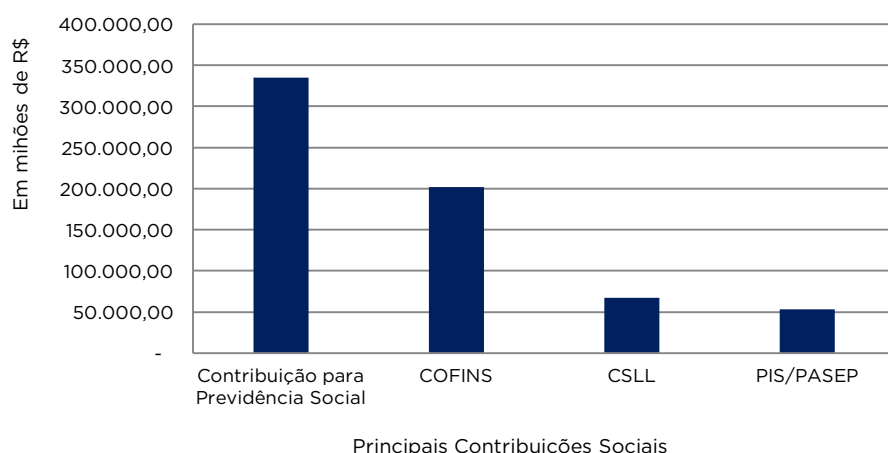
Em 2017, a arrecadação total destas quatro contribuições totalizou R\$ 646,14 bilhões, dos quais a CSLL foi responsável por R\$ 66,8 bilhões, um pouco mais de 10% do total arrecadado.

A Figura 11 demonstra a participação de cada uma das principais fontes de financiamento da seguridade social, onde se ressalta a grande participação das contribuições para a Previdência e da Cofins. Observa-se que a maior parte do financiamento da Seguridade Social está sustentada em tributos indiretos, como a Cofins e o PIS-Pasep, tributos regressivos que sobrecarregam os mais pobres pela incidência sobre o consumo de bens e serviços.

Assim, o desafio que se apresenta é o de como aumentar a participação da CSLL, único tributo de incidência direta deste grupo, na arrecadação total, substituindo parte do que precisará ser reduzido na Cofins para aliviar a tributação sobre o consumo. No mesmo sentido, a criação de contribuições sociais incidentes sobre as rendas muito elevadas das pessoas físicas ou sobre o grande patrimônio, também mudaria o perfil regressivo do financiamento da Seguridade Social.

FIGURA 11 – DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Em milhões de R\$
BRASIL
2016



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.

3.4. A reforma neoliberal da tributação da renda do capital no Brasil

Conforme mencionado em tópico anterior, o ponto alto da reforma tributária neoliberal no Brasil foi a desoneração das rendas do capital. Isto se deu pela instituição de dois importantes mecanismos legais:

- A isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas (art. 10 da Lei n° 9.249/95);
- A permissão da dedução de “juros sobre o capital próprio”, denominados de JCP (art. 9° da Lei n° 9.249/95).

A baixa participação da tributação geral da Renda na arrecadação total e no PIB em comparação com a média praticada nos países da OCDE é também explicada por estes mecanismos de desoneração do capital. Mesmo mantendo as alíquotas estatutárias das pessoas jurídicas acima das alíquotas médias praticadas naqueles países, ainda assim a participação da arrecadação de tributos sobre a renda na arrecadação total corresponde a menos de 57% do que representa na OCDE.

A isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas

O primeiro mecanismo da desoneração tributária do capital foi a isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas das empresas, que criou tratamento desigual com os demais contribuintes que obtêm seus rendimentos do trabalho, ferindo o princípio constitucional da isonomia.

A isenção dos lucros tem sido o principal estímulo ao fenômeno da “pejotização”, mediante o qual trabalhadores e profissionais liberais passam a constituir uma pessoa jurídica para fugir da tributação prevista para a renda do trabalho e, com isto, perdem boa parte de seus direitos trabalhistas.

Esse mecanismo de desoneração tem sido objeto de críticas há alguns anos, com maior repercussão a partir de 2016, quando a Receita Federal disponibilizou os dados agregados das Declarações do IRPF, que revelaram a verdadeira dimensão da desoneração das rendas do capital.

Os juros sobre o capital próprio

O segundo mecanismo – a dedução dos juros sobre capital próprio – permite à pessoa jurídica deduzir do lucro tributável uma despesa financeira ficta com juros supostamente pagos sobre seu próprio capital. Em outros termos, significa que a empresa pode deduzir do lucro fiscal uma despesa relativa a uma remuneração (juros) paga aos sócios e acionistas pelo capital que investiram na própria empresa. Essa despesa reduz o lucro fiscal sobre o qual incidem o IRPJ e a CSLL.

Para ilustrar essa situação suponhamos que a empresa “A” tenha um lucro tributável no valor de R\$ 100.000.000, sobre o qual pagaria 25% de imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) e mais 9% de Contribuição Social sobre o Lucro (CSL), totalizando R\$ 34.000.000. Mas a empresa decide pagar juros sobre o capital próprio aos seus acionistas no valor de R\$ 40.000.000, reduzindo, assim, seu lucro tributável para

R\$ 60.000.000. Dessa forma, o IRPJ (25%) e a CSLL (9%) a pagar passam para R\$ 20.400.000. Portanto, os tributos incidentes sobre o lucro passam de R\$ 34.000.000 para 20.400.00, reduzindo a alíquota efetiva de 34% para 20,4%.

O rendimento dos juros pagos aos acionistas, no valor de R\$ 40.000.000, é tributado na fonte à alíquota de 15%, totalizando o montante de R\$ 6.0000.000. Tais rendimentos são tributados exclusivamente na fonte, não sendo submetidos, portanto, à progressividade, uma vez que não sofrem mais qualquer incidência na Declaração Anual de Imposto de Renda.

No presente caso, o total de tributos pagos passa de R\$ 34.000.000 para R\$ 26.400.000 (R\$ 20.400.000 de IRPJ e CSL+ R\$ 6.000.000 de IRF), o que corresponde a uma redução de 22,4% no total de impostos sobre o capital.

Este mecanismo de redução da renda do capital merece análise mais detida. A exposição de motivos da Lei nº 9.249 de 26/12/1995 elenca, em seus itens 10 e 11, a justificativa para esse dispositivo:

“10. Com vistas a equiparar a tributação dos diversos tipos de rendimentos do capital, o Projeto introduz a possibilidade de remuneração do capital próprio investido na atividade produtiva, permitindo a dedução dos juros pagos aos acionistas, até o limite da variação da Taxa de Juros de Longo prazo – TJLP; compatibiliza as alíquotas aplicáveis aos rendimentos provenientes de capital de risco àquelas pelas quais são tributados os rendimentos do mercado financeiro”.

“11. A permissão de dedução de juros pagos ao acionista, até o limite proposto, em especial, deverá provocar um incremento das aplicações produtivas nas empresas brasileiras capacitando-as a elevar nível de investimentos, sem endividamento, com evidentes vantagens no que se refere à geração de empregos e ao crescimento sustentado da economia. Objetivo a ser atingido mediante a adoção de política tributária moderna e compatível com aquela praticada pelos demais países emergentes, que competem com o Brasil na capacitação de recursos internacionais para investimento.”

Assaf Neto (2012) afirma que essas justificativas são estranhas aos princípios da administração financeira que reconhecem que o custo do capital próprio é sempre superior ao capital de terceiros, pois inclui o risco do investidor nas atividades do negócio, o mesmo com relação ao reinvestimento dos lucros na empresa. Afirma o autor:

“A justificativa básica para uma empresa reter lucros, em vez de distribuí-los a seus proprietários é que ela possui alternativas de investimentos que remuneram o capital em termos de risco incorrido em uma decisão”.

Igualmente estranho é o argumento de que esse dispositivo tornaria a política tributária brasileira compatível com a dos demais países emergentes, pois esse dispositivo não existia em nenhum outro país.

A justificativa de que uma menor tributação dos lucros aumenta o nível de investimento foi contrariada pela própria experiência brasileira. A redução dos níveis de tributação dos lucros, em 1995, e a instituição dos dois mecanismos aqui tratados visando à desoneração das rendas do capital apenas aumentaram as remessas de lucros ao exterior, pelas transnacionais. O nível de investimento caiu no período seguinte. Ademais, o cálculo dessa “despesa financeira” é realizado pela aplicação da TJLP sobre o patrimônio líquido da pessoa jurídica. Logo, as empresas mais capitalizadas, como as instituições financeiras e as mineradoras, são as que mais utilizam o benefício.

Os defensores do JCP admitem que o Brasil foi pioneiro na instituição desse mecanismo. Na verdade, não foi acompanhado por nenhum outro país, nos mesmos termos. Seria melhor, então, que tratássemos como “jabuticaba brasileira”, não somente a isenção de lucros ou dividendos distribuídos, mas também os “juros sobre o capital próprio”.

Alguns defensores deste benefício fiscal argumentam que seu objetivo é compensar o fim da correção monetária dos balanços, extinta em 1995. Este argumento não procede, pois esta foi criada quando a inflação era muito elevada, o que justificava a medida para que não se tributassem os chamados “lucros inflacionários”. A realidade mudou a partir da metade da década de 1990.

Outro argumento utilizado em sua defesa é que a Lei nº 9.249/95 aumentou a carga sobre os lucros das empresas, ao “fechar” várias brechas na lei que permitiam a elisão tributária. Tal fato não pode ser computado como aumento de carga, uma vez que tais lacunas são falhas na lei, que o Estado tem a obrigação de fechar com vista a evitar a concorrência desleal no mercado.

Alguns defensores do JCP alegam, ainda, que o mecanismo permite tributar apenas o que exceder o “lucro normal” e, ainda, que seu principal benefício seria atrair investimentos para o país, uma vez que as alíquotas máximas que incidem sobre a renda seriam muito elevadas. Esse argumento de que o ‘retorno normal’ do capital não deve ser tributado significa dizer, em síntese, que os defensores do mecanismo entendem que o Estado deve assumir uma parte do risco do empresário, contrariando o próprio argumento liberal de que a tributação deve ser neutra, de forma a não interferir na posição dos agentes no momento anterior e posterior à sua incidência.

Por sua vez, o conceito de “lucro normal” carece de qualquer fundamentação teórica. O que seria um lucro normal, senão um resultado “ao gosto do freguês”?

É importante destacar que revogar somente a isenção da distribuição dos lucros e dividendos, prevista no artigo 10 da Lei nº 9.249/95, provocará a migração da distribuição para o mecanismo do JCP, previsto no artigo 9º da mesma lei, anulando o efeito da revogação do artigo 10 da citada lei.

No exemplo numérico acima demonstrado, observamos que a alíquota efetiva com o benefício do JCP foi de 20,4%. Se adicionarmos o imposto sobre o rendimento pago de 15%, a carga tributária total sobre o lucro resultaria em 35,4%, bem abaixo dos níveis internacionais. Portanto, caso o mecanismo do JCP não seja revogado juntamente com a revogação da isenção da distribuição dos lucros, o efeito desta será nulo.

3.5. O problema da amortização do ágio

A amortização fiscal do ágio pago pela empresa investidora, com base no fundamento da expectativa de rentabilidade futura da empresa investida, apurado nos termos do art. 20 do Decreto-lei nº 1.598/1977, que foi introduzido na legislação do imposto de renda pela Lei nº 9.532 de dezembro de 1997, consistiu num incentivo fiscal criado no âmbito do programa nacional de desestatização para incentivar a aquisição de empresas estatais no âmbito do processo de privatização.

A ideia subjacente na criação de tal incentivo era aumentar o valor a ser obtido nos leilões públicos de privatização pelo poder público, o que propiciaria um ingresso imediato de receitas aos cofres públicos, oferecendo como contrapartida a possibilidade de amortização fiscal, num prazo de cinco anos, dos valores pagos superiores ao patrimônio líquido das empresas privatizadas (ágio).

É possível constatar a natureza de incentivo desses dispositivos, na medida em que, até então, todo o valor do ágio pago na aquisição só poderia ser aproveitado como custo quando da alienação do investimento para a apuração de ganho ou perda de capital, ou, ainda, ser deduzido como perda, na hipótese de encerramento de atividade da empresa investida.

Sem sombra de dúvida, tratava-se de uma estratégia estatal de atração de investimentos, especialmente externos, voltados especialmente ao processo de privatização lançado pelo governo FHC.

Não obstante, esta legislação não ficou restrita às aquisições das empresas privatizadas, de modo que, sendo de aplicação geral, vem sendo desde então largamente utilizada pelos grandes grupos econômicos nacionais ou internacionais na aquisição de empresas no país ou, simplesmente, em processos de reorganizações societárias intragrupo, como parte de planejamentos tributários agressivos que propiciaram a apropriação de despesas bilionárias a título de amortização de ágio, reduzindo significativamente a tributação do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido.

Quase todas estas operações vêm sendo alvo de questionamento pelo Fisco federal quanto ao preenchimento dos requisitos de dedutibilidade previstos na Lei nº 9.532/1997, resultando em centenas de lançamentos, já tendo sido, grande parte deles, objeto de julgamento no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf, provocando variadas discussões entre o Fisco e os contribuintes.

Certamente, o mérito dessas autuações só será solucionado no âmbito do Poder Judiciário, tendo em conta a magnitude dos valores envolvidos.

Recentemente, a Lei nº 12.973 de 13/5/2014, promoveu alterações neste incentivo, sendo que as principais deles consistem:

- Em que o ágio deve ser calculado pela diferença entre o valor de aquisição e o valor do patrimônio líquido ajustado a valor justo; e, principalmente,
- Na vedação expressa da amortização do ágio apurado em operações realizadas entre partes dependentes, ou seja, quando alienante e adquirentes são controladas, direta ou indiretamente pela mesma parte ou partes.

Tal alteração na lei, embora tenha dado maior clareza na apuração do ágio e estabelecido alguns limites para sua dedutibilidade, longe de solucionar os conflitos, apenas inaugura nova fase litigiosa entre Fisco e contribuintes.

Ao mesmo tempo em que incorpora o entendimento fiscal de inaplicabilidade da amortização do ágio quando fruto de operações societárias entre partes dependentes, oferece aos contribuintes o argumento de que se tais alterações legais foram necessárias é porque a Lei nº 9.532/1997 permitiria tal dedução, então, só poderiam ser aplicadas a partir da entrada em vigor da Lei nº 9.532/1997.

3.6. Os planejamentos tributários abusivos

Como já mencionado, o planejamento tributário abusivo para a dedução do ágio gerado em operações societárias intragrupo foi utilizado por grandes grupos econômicos nos últimos anos, tendo gerado grande prejuízo aos cofres públicos.

O Fisco federal tem buscado combater este tipo de planejamento abusivo mediante a aplicação de disposições do direito civil, tais como a fraude à lei e o abuso de direito, na interpretação dos “negócios” realizados pelos contribuintes e, quando os considera abusivos, afasta os seus efeitos fiscais.

O entendimento fiscal é inspirado na doutrina minoritária de autores como Marco Aurélio Greco e Ricardo Lobo Torres que lançam nova luz sobre a liberdade de auto-organização dos contribuintes (verdadeiro dogma da doutrina liberal), ao defenderem que liberdade de auto-organização, não é absoluta e está sujeita a restrições, como o respeito à livre concorrência, à boa fé, à função social da empresa, etc. Tampouco se aplica às hipóteses de simulação, fraude à lei e abuso de direito.

Marco Aurélio Greco leciona que *“não há dúvida de que o contribuinte tem o direito encartado na Constituição Federal, de organizar sua vida da maneira que melhor julgar. Porém, o exercício desse direito supõe a existência de causas reais que levem a tal atitude. A auto-organização com a finalidade predominante de pagar menos imposto configura abuso de direito, além de poder configurar algum outro tipo de patologia do negócio jurídico, como, por exemplo, fraude à lei”* (GRECO, 2011:228).

Nesse sentido, observa que *“a possibilidade de serem identificadas situações concretas em que os atos realizados pelos particulares, embora juridicamente válidos, não serão oponíveis ao Fisco, quando forem fruto de um uso abusivo do direito de auto-organização que, por isso, compromete a eficácia do princípio da capacidade contributiva e da isonomia fiscal”* (GRECO, 2011:211).

A observância aos princípios da capacidade contributiva e da isonomia fiscal na interpretação e aplicação da lei tributária, especialmente quando se trata do Imposto de Renda, revela-se de todo pertinente, não podendo tais princípios ser subjugados ou simplesmente esquecidos em face do direito de auto-organização do sujeito passivo. *“A eficácia do princípio da capacidade contributiva está em assegurar que todas as manifestações daquela aptidão sejam efetivamente atingidas pelo tributo”* (idem: 209).

E, *“na medida em que a lei qualificou uma determinada manifestação de capacidade contributiva como pressuposto de incidência de um tributo, só haverá isonomia tributária se todos aqueles que se encontrarem na mesma condição tiverem de suportar a mesma carga fiscal. Se, apesar de existirem idênticas manifestações de capacidade contributiva, um contribuinte puder se furtar ao imposto (ainda que lícitamente), esta atitude estará comprometendo a igualdade, que tem dignidade e relevância até mesmo maiores que a proteção à propriedade”* (CF, artigo 5º) (idem: 210).

Desta feita, não há que se falar em liberdade de auto-organização quando o ato praticado visa única e exclusivamente a reduzir o tributo devido, pois *“a carga tributária decorre da lei e não pode ficar ao sabor da ‘criatividade’ do contribuinte. Nem se diga que o ordenamento autoriza estas condutas, pois a opção fiscal (desejada ou induzida pelo ordenamento) é diferente da ‘montagem fiscal’ (construção de um modelo apenas formal para atingir uma redução do tributo)”* (idem: 246).

Embora esta visão do Fisco federal venha aos poucos sendo admitida no âmbito dos julgamentos administrativos no Carf, ainda encontra fortes resistências quanto

à aplicação desses conceitos do direito civil, ou mesmo de outros conceitos como “falta de propósito negocial” ou da “prevalência da essência sobre a forma” na avaliação dos negócios jurídicos, reclamando seus oponentes da falta de previsão expressa para sua aplicação pela legislação tributária. No judiciário ainda é incipiente o número de julgados sobre a matéria, sendo incerta a receptividade por aquele Poder de sua aplicação pelo Fisco.

Nesse sentido, seria importante ter em consideração a possibilidade de estabelecer expressamente na legislação tributária a possibilidade de o Fisco aplicar tais conceitos para recusar, eventualmente, seus efeitos para fins de aplicação da lei tributária.

3.7. A questão dos paraísos fiscais

O processo de globalização, intensificado a partir do final da década de 1980, produziu a reconfiguração das corporações internacionais que, por um lado, pulverizam suas unidades produtivas e de negócios ao redor do mundo, e por outra, promovem uma enorme concentração dos controles de negócios em megacorporações empresariais, muitas delas mais poderosas que a maioria dos países.

Este fenômeno é potencializado por um processo acelerado de desregulamentação dos fluxos financeiros e comerciais, o que intensificou de forma vertiginosa o crescimento do comércio internacional de bens e serviços entre empresas do mesmo grupo econômico. Estima-se que mais de 60% do comércio internacional se dê por dentro das companhias, ou seja, para a maior parte do comércio global, os preços praticados não são representativos de operações de compra e venda, mas tão somente valores arbitrados segundo a conveniência das corporações.

Evidente que este fenômeno representa um fator potencialmente poderoso de evasão tributária, na medida em que grande parte dos lucros tributáveis destas grandes corporações é definida por critérios absolutamente desconectados das operações de natureza comercial e econômica e são utilizados como instrumentos de planejamento tributário abusivo.

A evasão fiscal mais importante que decorre do processo de globalização da economia, no entanto, está ligada intimamente à existência dos paraísos fiscais. Sem eles, as diferenças entre os níveis de tributação praticados pelos países não seriam suficientes para produzir tantos danos às economias nacionais, sobretudo, porque, muitas vezes tais assimetrias são compensadas por diferenças relacionadas aos processos produtivos, como custo de mão de obra, custo de matérias-primas, e outros.

Os paraísos fiscais produzem uma total distorção nas relações econômicas, pois são espaços criados com a finalidade de permitir a ocultação de ativos e dos seus beneficiários, colocando-os fora do alcance da tributação de qualquer outro país. Nas relações de comércio de bens e serviços, estes esconderijos servem apenas para intermediar as operações entre dois ou mais países, de forma a permitir que a parte mais significativa dos lucros das operações fique retida sem tributação, tanto no país exportador quanto no país importador.

Na maioria das vezes, nestes locais, só existem empresas de ficção, endereços ou caixas postais, com empresas constituídas com a finalidade única de viabilizar planejamentos tributários abusivos.

4. PROPOSTAS PARA A TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS

O sentido geral das propostas em relação ao imposto de renda da pessoa jurídica visa a eliminar os benefícios fiscais de modo a aproximar o quanto possível as alíquotas efetivas das estatutárias previstas em lei. É necessário também fortalecer a Administração tributária, para que possa acompanhar a evolução das novas práticas evasivas e combatê-las com eficácia.

Em síntese, as propostas são as seguintes:

- Revogação do benefício fiscal dos juros sobre o capital próprio, instituído pela Lei nº 9.249/95;
- Revogação da isenção dos lucros e dividendos distribuídos, instituída pela Lei nº 9.532/95, e instituir a retenção de imposto na fonte, como antecipação do imposto devido, compensável na declaração de ajuste;
- Instituir o Imposto de renda exclusivo na fonte sobre os lucros e dividendos remetidos ao exterior. A remessa de lucros ao exterior sem tributação representou a saída de US\$ 17,8 bilhões em 2017 e US\$ 274,3 bilhões no período de 2001 a 2017, segundo dados do Banco Central;
- Revogação do incentivo fiscal da dedução amortização do ágio pago pela empresa investidora introduzido na legislação do imposto de renda pela Lei nº 9.532 de dezembro de 1997;
- Estabelecer expressamente na legislação a possibilidade de a Administração Tributária aplicar conceitos tais como: fraude à lei, abuso de direito, falta de propósito negocial ou da prevalência da essência sobre a forma, na interpretação dos negócios jurídicos realizados pelos contribuintes e, quando os considera abusivos, afastar os seus efeitos fiscais;
- Redução do valor da receita para opção pelo regime de tributação do lucro presumido, atualmente de R\$ 78.000.000 ao ano;
- Concernente aos paraísos fiscais e jurisdições com regimes privilegiados, propomos:
 - a. Proibir a aquisição governamental de bens e serviços de empresas que possuam subsidiárias localizadas em paraísos fiscais;
 - b. Vedar a concessão de benefícios fiscais a empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais;
 - c. Autorizar a Administração Tributária e Aduaneira a arbitrar o valor da transação, para fins de determinação do lucro e do valor aduaneiro nas operações que envolvam empresas localizadas em paraísos fiscais, em caso de não cumprimento de determinadas exigências, tais como: comprovação de toda a cadeia de negócios; comprovação do preço praticado na transação por todas as empresas intermediárias que participaram da operação, da origem até o destino final da mercadoria ou serviço; comprovação da procedência dos produtos ou serviços; apresentação da declaração de importação ou exportação emitida pelo país simétrico ao da operação registrada no Brasil.

Propostas para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL

Um dos grandes desafios é a necessidade de fortalecer o financiamento da seguridade social, preservando a diversidade de fontes e, ao mesmo tempo, de melhorar a qualidade do sistema tributário, transferindo parte relevante da arrecadação incidente sobre o consumo para bases de incidência direta como a renda e o patrimônio. É fundamental encontrar alternativas que permitam contrabalançar possíveis reduções nas contribuições incidentes sobre o faturamento (Cofins e contribuições para PIS-Pasep) com eventuais acréscimos ou instituição de contribuições incidentes sobre lucros e rendimentos.

Neste sentido, e tendo em conta as projeções de novas configurações nas relações de trabalho, com crescimento do fenômeno do desemprego estrutural e da informalização das relações de trabalho, propõe-se a utilização de mecanismo que permita modular as alíquotas da CSLL, não apenas em função da natureza das atividades, como já ocorre com o setor financeiro, mas também em função da relação entre a lucratividade da empresa e a massa salarial, ou ao número de empregados. Ou seja, a CSLL poderia ser utilizada de forma a gravar mais as atividades que desempregam ou que empregam menos. O crescimento do desemprego significa maiores gastos sociais financiados com recursos vinculados. Da mesma forma, atividades econômicas que produzem danos sociais ou ambientais poderiam ser tributadas com alíquotas da CSLL mais elevadas, tais como setor extrativo e do agronegócio voltados à exportação.

Em relação às pessoas físicas, há que se estudar a possibilidade da criação de uma contribuição social incidente sobre a renda dos contribuintes com altos rendimentos, por exemplo, superiores a R\$ 1 milhão por ano, e que são, predominantemente, oriundos de lucros e dividendos.

Resumidamente, tais propostas de ampliação da participação da renda e dos lucros visam a deslocar parte relevante do financiamento da seguridade para os indivíduos mais ricos e setores econômicos de maior lucratividade, retirando este encargo dos que deveriam ser, tão somente, os principais destinatários das políticas sociais. |

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, P. *Balanço do Neoliberalismo*. Editora Paz e Terra. 1995.

ASSAF NETO, A. *Curso de Administração Financeira*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. <http://bit.ly/1OeOD3D>

BRASIL. *Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9249.htm.

GIMENEZ, D. M. (2008) *Ordem liberal e a questão social no Brasil*. São Paulo: LTR.

GRECO, M. A. *Planejamento Tributário*. 3a. ed. São Paulo: Dialética, 2011.

OCDE. *Corporate Income Taxes 1981 a 2013*. Paris, 2018. <https://taxfoundation.org/ocd-corporate-income-tax-rates-1981-2013>

OCDE. *Dados de 2014 a 2017*. Paris, 2018. Http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_III

OCDE. Http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_III

OLIVEIRA, F. A. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil*. Campinas: Hucitec, 2012.

PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RFB. *Dados Setoriais 2009/2013*. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2015.

RFB. *Dados da Carga Tributária Bruta 2016*. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2017.

RFB. *Dados da DIPJ* (20160930-outras-fichas-dipj.xlsx). Dados Abertos. Brasília, 2016. www.receita.fazenda.gov.br

Capítulo 3.

Tributação internacional para combater evasão, elisão e paraísos fiscais

A REFORMA TRIBUTÁRIA NO ATUAL CONTEXTO INTERNACIONAL

CLAIR MARIA HICKMANN

Membro do Instituto Justiça Fiscal, Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil Aposentada, Especialista em Direito Tributário.

RESUMO

Este trabalho analisa os principais problemas da tributação internacional que conduziram à erosão da base tributária e transferência de lucros para jurisdições com tributação nula ou muito reduzida e tiveram impacto negativo na receita tributária da maioria dos países. Examina o regime tributário internacional para identificar as falhas e desvios das normas inseridas nas Convenções para evitar a dupla tributação que, com frequência, possibilitam a dupla não tributação e elisão fiscal. Procura identificar as mudanças econômicas e políticas mais relevantes no cenário global que aumentaram a evasão e elisão fiscal. Analisa o papel dos paraísos fiscais e as práticas mais comuns de evasão e elisão fiscal que produziram oportunidades para as grandes multinacionais reduzirem sua carga tributária e para pessoas físicas ricas ocultarem suas riquezas e rendas sem o pagamento de impostos. Busca, ainda, conhecer medidas propostas em âmbito global para combater o problema. Conclui que a causa central da questão está na existência dos paraísos fiscais e, para finalizar, apresenta algumas recomendações de políticas a serem adotadas pelo Brasil para inibir o uso dessas jurisdições.

Palavras-chave: Tributação internacional; Paraísos fiscais; Evasão e elisão fiscal.

INTRODUÇÃO

Quando se discutem Reforma Tributária e os problemas do sistema tributário brasileiro, o debate costuma limitar-se ao desenho normativo doméstico, às bases de incidência e às competências tributárias das três esferas de governo. Poucos têm levado em conta os efeitos da tributação internacional e da globalização da economia sobre o sistema tributário nacional e sobre as receitas públicas.

A livre circulação de capitais e a proliferação de paraísos fiscais, dentre outros fatores, têm levado os países a uma guerra fiscal mundial. O impacto negativo sobre as receitas tributárias provocado por esses fatores compromete o financiamento do bem-estar social, a equidade e a democracia. Por essa razão, tais questões devem estar presentes no debate sobre a reforma tributária no Brasil.

Com vista a contribuir para esse debate, o presente trabalho pretende identificar, de forma breve, os principais problemas do regime tributário internacional e os efeitos da globalização nos cenários domésticos. Além disso, ele visa a examinar o papel dos paraísos fiscais e as práticas mais comuns de evasão e elisão fiscal, bem como analisar possíveis soluções e medidas que estão sendo tomadas no âmbito global para enfrentar essas questões.

Mais especificamente, o artigo analisa brevemente o Regime Tributário Internacional (histórico e princípios); os impactos da globalização nos cenários domésticos; e a questão dos paraísos fiscais e das riquezas ocultas, ressaltando as principais práticas de evasão e elisão (preços de transferência; despesas financeiras excessivas e abuso de tratados – *Treaty Shopping*). Em seguida avalia criticamente as principais propostas de combate à evasão e a elisão fiscal, com destaque para as propostas da OCDE (2015). Por fim, propõem-se algumas recomendações de políticas que podem ser implementadas no Brasil com vista a combater a evasão e elisão fiscal.

1. REGIME TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL

Entender os atuais problemas da tributação internacional requer conhecimento sobre as normas e os princípios que têm sido a base de sustentação do regime tributário mundial. As normas do sistema tributário internacional estão representadas pelos tratados ou convenções, para evitar a dupla tributação, que são firmadas entre os países. A maioria dos tratados atualmente em vigor segue o modelo concebido pela OCDE. A principal função dos tratados é estabelecer limites de competência de tributar para cada Estado contratante, com vista a evitar a dupla tributação, o que, de certa forma, acaba limitando a soberania dos países. Abordaremos a seguir, de forma muito breve, os principais princípios tributários inseridos nos tratados.

1.1. Histórico

No início do século XX, o crescente intercâmbio econômico entre as nações forçou os Estados a buscarem soluções conjuntas com vista a reduzir a dupla tributação e a evasão fiscal internacional. Em 1919, a Câmara do Comércio Internacional propôs que fosse elaborado um acordo que impedisse a sobreposição da cobrança de impostos, em países diferentes, sobre o mesmo rendimento auferido por pessoas físicas e jurídicas.

Em 1921, a Liga das Nações criou um grupo, formado por economistas e professores, com a tarefa de realizar um estudo sobre a dupla tributação internacional e oferecer sugestões para o problema. Dois anos depois, o grupo apresentou como sugestão um modelo de convenção para evitar a dupla ou múltipla tributação. Posteriormente, este estudo foi enriquecido por outro grupo de estudos, o qual sugeriu que os impostos sobre rendimentos de atividades comerciais e industriais fossem cobrados pelo país de origem da renda (fonte); enquanto que o imposto sobre investimentos deveria ser de competência do país de residência do contribuinte investidor. Portanto, esses dois princípios – tributação baseada na fonte ou residência – são os principais fundamentos de todos os tratados tributários e estão presentes na legislação da maioria dos países.

A partir de 1927, a Liga das Nações passou a divulgar esse estudo, com alguns aperfeiçoamentos, aos estados-membros, recomendando a sua utilização. Posteriormente, foram realizadas diversas revisões do modelo, incluindo-se conceitos como estabelecimento permanente, domicílio fiscal e formas de repatriação de lucros empresariais. Dessa forma, o regime tributário internacional, ainda hoje em vigor, baseia-se em dois princípios fundamentais: o princípio dos beneficiários da renda (fonte e residência) e o princípio da tributação única.

No período pós Segunda Guerra Mundial, o problema da dupla tributação recebeu maior atenção dos países ricos com vista a incrementar as relações econômicas. Com a

criação da OCDE, coube a ela aperfeiçoar o modelo de convenção criado pela Liga das Nações e intensificar o trabalho para dotar os países-membros de um modelo de tratado voltado à eliminação da dupla tributação. Assim, o referido modelo foi denominado “Convenção modelo da OCDE” e, a partir dos anos 1960, passou a ser utilizado por diversos países. Atualmente, há mais de 3.000 tratados firmados com base neste modelo.

Em 1979, a ONU também criou um modelo de Convenção para evitar a dupla tributação, o qual é bastante semelhante ao modelo da OCDE, mas talvez mais apropriado para países em desenvolvimento.

Em anos mais recentes, os princípios inseridos nos modelos de convenção da OCDE – residência e fonte – têm sido objeto de críticas intensas. Na opinião de grande parte dos especialistas, essas regras tornaram-se obsoletas e inapropriadas para enfrentar questões como a dupla não tributação, a erosão da base tributável e a transferência de lucros para paraísos fiscais.

1.2. Princípios da tributação internacional

Não temos a pretensão de aprofundar neste artigo o estudo sobre os princípios da tributação internacional. Pretende-se apenas trazer noções básicas para a melhor compreensão dos principais problemas atuais da tributação. Os princípios da tributação internacional estão inseridos nos acordos bilaterais, denominados Tratados ou Convenções para evitar a dupla tributação, assinados entre dois países. O objetivo principal da Convenção é repartir o poder de tributar entre os estados de origem e residência, de forma que um mesmo rendimento não seja tributado mais de uma vez.

Princípios da fonte e residência

Os princípios da fonte e residência visam a definir o país beneficiário da renda.

- **Princípio da fonte** – estabelece que as rendas ativas (decorrentes de negócios) devem ser tributadas, primeiramente, pelo país da fonte (onde a riqueza foi gerada);
- **Princípio da residência** – estabelece que a renda passiva (juros, dividendos, *royalties*, aluguéis) deve ser taxada, principalmente, pelo país de residência do beneficiário.

O princípio da fonte determina que a renda (lucros) seja tributada no país em que as atividades econômicas foram geradas e o valor agregado é criado, isto é, a renda ativa proveniente de negócios e produção. Essa competência tributária está condicionada, porém, à existência de um estabelecimento permanente no país fonte.

O princípio da residência define que o imposto sobre a renda de outros investimentos – renda passiva – (dividendos, juros, aluguéis, *royalties*) deve ser cobrado pelo país de residência do investidor. Portanto, o princípio da residência é considerado mais benéfico ao país exportador de capital; e o princípio da fonte seria mais apropriado aos Estados de produção ou importadores de capital. De acordo com o princípio da residência, o rendimento com juros obtido no Brasil por um investidor residente na França, por exemplo, será tributado pela França e não pelo Brasil.

A validade e eficácia desses princípios estão sendo bastante questionados, nos dias atuais, uma vez que os mesmos não têm sido adequados para combater a evasão e elisão fiscal.

O princípio da única tributação

O objetivo do princípio da única tributação é evitar a dupla incidência do imposto de renda e a dupla não tributação, de modo que as rendas obtidas no exterior sejam taxadas uma única vez, isto é, nem mais nem menos que uma vez. A alíquota a ser aplicada deve ser aquela determinada pelo país dos beneficiários, ou seja, a alíquota do país fonte para rendas ativas e do país de residência quando for renda passiva. Porém, se o país eleito não tributar a renda, então o outro país pode tributá-la, a fim de evitar a dupla não tributação, o que é tão nociva quanto a dupla taxação. Na prática, nem sempre ocorre a tributação única. A complexidade e a divergência na interpretação dos termos das Convenções levam, às vezes, à dupla tributação. Os planejamentos tributários abusivos têm levado, muitas vezes, à dupla não tributação.

Estabelecimento permanente

O princípio do estabelecimento permanente é de suma importância para diversos artigos das Convenções para evitar ou atenuar a tributação. No caso de tributação dos lucros, por exemplo, a cobrança do imposto de renda pelo país fonte é condicionada à existência de um estabelecimento permanente (art. 7º da Convenção Modelo OCDE). Na ausência de estabelecimento permanente no país em que a atividade foi realizada, a renda somente poderá ser tributada pelo país de residência do beneficiário.

De acordo com a Convenção assinada pelo Brasil e pela França, o lucro obtido por uma empresa francesa no Brasil (fonte) que não tiver estabelecimento permanente em território brasileiro será tributado pela França (artigo 7º da convenção assinada com a França).¹ Em outros termos, o Brasil somente pode tributar os lucros auferidos no país por empresa francesa, se esta possuir estabelecimento permanente no Brasil. Daí a importância de a legislação brasileira exigir a instalação de estabelecimento para empresas estrangeiras realizarem negócios no Brasil.

1. Decreto nº 70.506/1972. Promulga a Convenção com a França para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento.

Nas Convenções assinadas pelo Brasil, o termo “estabelecimento permanente” é definido da seguinte forma:

“Para efeitos da presente Convenção, a expressão “estabelecimento permanente” significa uma instalação fixa de negócio em que a empresa exerça toda ou parte de sua atividade. 2. A expressão “estabelecimento permanente” compreende especialmente: a) uma sede de direção; b) uma sucursal; c) um escritório; d) uma fábrica; e) uma oficina; f) uma mina, uma pedreira ou qualquer outro local de extração de recursos naturais; g) um canteiro de construção ou de montagem cuja duração exceda seis meses” (Convenção entre Brasil e França).

A interpretação do termo “estabelecimento permanente” não é pacífica. Uma corrente entende que estabelecimentos permanentes seriam apenas as instalações que adquirissem ou realizassem diretamente um lucro, tendo caráter produtivo. Outra corrente defende que bastaria que as instalações se inserissem na economia de um país, independentemente de seu caráter produtivo. Essas divergências têm sido objeto de longas discussões nos tribunais.

Com o advento do comércio eletrônico – compra por internet de mercadorias e serviços – este princípio perdeu sua função, uma vez que a figura do estabelecimento permanente já não é mais necessária e é facilmente burlada. Dessa forma, uma empresa estrangeira realiza negócios no Brasil, sem constituir estabelecimento permanente e, por conseguinte, não paga imposto no Brasil sobre os lucros obtidos no país. Portanto, é preciso repensar

a exigência do estabelecimento permanente para o país fonte tributar o rendimento de estrangeiros, talvez, até excluí-la dos tratados, pois tem prejudicado os países fontes.

Princípio da universalidade da renda e Regras *CFC* (*Controlled Foreign Company*)

No Brasil, este princípio é denominado tributação em bases universais – TBU. Em outros países, há um conjunto de normas, denominadas “regras *CFC*”, que têm função muito semelhante. O princípio da tributação em bases universais estabelece que todas as rendas da pessoa física ou jurídica devem ser tributadas pelo país da residência do contribuinte. Significa dizer que todos os rendimentos e ganhos de capital, independentemente do local em que foram auferidos ou gerados (país ou exterior), devem ser tributados no país de residência do cidadão ou empresa. Pelo princípio da territorialidade, são tributadas apenas as rendas geradas no país da residência.

Enquanto vigorava apenas o princípio da territorialidade, muitas corporações realizaram operações abusivas com o intuito de evitar o pagamento de impostos. A fraude consistia em alocar os lucros domésticos em empresa subsidiária localizada no exterior – paraíso fiscal, evitando assim o pagamento de imposto, uma vez que os lucros auferidos no exterior não estavam sujeitos à tributação.

Depois de o país ter adotado o princípio da tributação universal, as empresas adotaram outra estratégia para não pagar o imposto. O novo artifício foi não repatriar os lucros e dividendos, isto é, não distribuir os lucros e dividendos obtidos no exterior para seus acionistas, mantendo-os no exterior. A cobrança do imposto dependia da efetiva distribuição dos dividendos – recebimento. Diante dessa possibilidade, a distribuição dos lucros era evitada, melhor, disfarçada por empréstimos aos acionistas do país de origem. Com este artifício, a tributação era diferida (postergada), sem prazo para sua realização.

É nesse contexto que muitos países passaram a editar normas denominadas “regras *CFC*” – *Controlled Foreign Company*, também conhecidas por “normas antidiferimento”. São normas internas que buscam combater as fraudes e a evitar o diferimento da tributação da pessoa jurídica por meio de controladas e coligadas normalmente localizadas em países de baixa ou nenhuma tributação, sem a necessidade de distribuição dos lucros e dividendos. Essas regras atribuem aos sócios e acionistas os lucros auferidos no exterior, fazendo incidir o imposto automaticamente mesmo que não distribuídos.

Cada país adota critérios próprios em suas normas jurídicas. Alguns definem que as regras *CFC* são aplicáveis apenas às situações em que a empresa vinculada é residente em paraíso fiscal. Outros optam por aplicar a regra apenas a determinados tipos de rendimentos, geralmente “passivos” (juros, aluguéis, *royalties*). O Brasil não adota tais critérios limitadores e, por essa razão, alguns tributaristas criticam a norma brasileira e advogam que a mesma não pode ser considerada uma regra *CFC*. Em nosso entendimento, a regra brasileira é mais abrangente que a de outros países e, portanto, melhor para o Brasil.

Além de combater as fraudes e o diferimento da tributação, a introdução de tais regras buscou também atender às exigências de isonomia entre os contribuintes (residentes no mesmo país) que auferem rendas apenas no mercado doméstico e aqueles que auferem rendas em outros países. Portanto, em oposição ao princípio da territorialidade, a maioria dos países passou a adotar o princípio da universalidade da renda, também conhecido por princípio da renda mundial ou ainda *world-wide income taxation*. Para evitar a ocorrência

da dupla tributação sobre a mesma renda, que pode ocorrer com a adoção do princípio, o Estado costuma permitir a compensação do imposto pago no exterior.

No Brasil, o regime de tributação universal da renda para pessoas jurídicas foi introduzido em 1995, por meio da Lei nº 9.249/95, que passou a vigorar a partir de 1996. Os lucros de filiais, sucursais, controladas e coligadas, auferidos no exterior por pessoa jurídica domiciliada no Brasil, do mesmo modo, também passaram a ser tributados pelo Imposto de Renda Pessoa Jurídica em nosso país. Cabe esclarecer que essa regra não tributa os lucros da empresa estrangeira, como muitos indevidamente afirmam, mas sim a renda decorrente do acréscimo patrimonial do investidor brasileiro (residente). Porém, por muitos anos, a introdução deste princípio teve poucos efeitos práticos no Brasil, em virtude de controvérsias na interpretação do termo disponibilidade da renda. Os contribuintes alegavam, também, que o imposto somente poderia ser exigido quando os dividendos fossem efetivamente distribuídos ao acionista brasileiro, ou seja, dever-se-ia adotar o regime de caixa.

Porém, no entendimento da Administração Tributária, o regime de caixa é aplicável às pessoas físicas; e para as pessoas jurídicas vige o regime de competência. A discussão arrastou-se nos tribunais. Enquanto isso, as empresas usavam artifícios para evitar a distribuição dos dividendos, e a lei não produziu seus efeitos desejados. Com isso, a tributação era diferida para um eventual momento futuro.

Para combater tal prática, a Lei Complementar nº104/2001 alterou o art. 43 do CTN, incluindo o § 2º nos seguintes termos: Na hipótese de receitas ou de rendimentos oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo.

O governo brasileiro editou nova lei, em agosto de 2001 (MP 2.158/35, art. 74), na qual definiu que o fato gerador (disponibilidade) ocorre na data do balanço no qual os rendimentos tiverem sido apurados, independentemente de sua efetiva distribuição. As empresas não concordaram e recorreram ao Poder Judiciário, onde se travou uma longa batalha (12 anos). A decisão acabou sendo parcialmente favorável ao governo.

Em abril de 2013, o Supremo Tribunal Federal (ADI 2.588) decidiu da seguinte forma:

- Em relação às empresas brasileiras controladas no exterior: a corte considerou constitucional a tributação dos lucros obtidos no exterior por suas subsidiárias na data do balanço em que os rendimentos tiverem sido apurados;
- Em relação às coligadas brasileiras situadas em paraíso fiscal: o STF também considerou constitucional a lei brasileira;
- Coligadas brasileiras (não controladas) no exterior, situadas fora de paraíso fiscal: a suprema corte considerou inconstitucional a tributação na data do balanço, entendendo que a tributação desses lucros deve ocorrer somente no momento da remessa dos dividendos.

Posteriormente, a Lei nº 12.973/2013 inseriu novas regras sobre a tributação dos lucros auferidos no exterior por empresas brasileiras, com as diretrizes próximas do entendimento proclamado pelo Supremo Tribunal Federal. As alterações referem-se principalmente aos seguintes aspectos:

- Modifica a metodologia de tributação dos lucros das empresas no exterior;
- Isenta as empresas do grupo no exterior que tenham lucros relacionados a operações de petróleo e gás no Brasil;

- Traz a tributação dos lucros no exterior de maneira individualizada, porém autoriza temporariamente a consolidação dos resultados de determinadas controladas estrangeiras para fins fiscais no Brasil;
- Autoriza temporariamente o uso de crédito presumido para controladas no exterior que realizam atividades no setor de alimentos e bebidas, de fabricação de produtos alimentícios, de construção de edifícios e de obras de infraestrutura;
- Autoriza temporariamente o pagamento parcelado do imposto sobre a renda que incide nos lucros auferidos no exterior; e
- Autoriza o diferimento da tributação de lucros auferidos por coligadas.

Para as pessoas físicas brasileiras, o princípio da universalidade foi introduzido em 1988 (Lei nº 7.713, art. 8º e art. 38 do Regulamento do Imposto de Renda). Contudo, até hoje, a lei é praticamente inócua, uma vez que, para as pessoas físicas, o fato gerador do imposto de renda ocorre no momento em que os rendimentos forem recebidos (regime de caixa), considerado como tal o mês da entrega dos recursos pela fonte pagadora. Dessa forma, a tributação é diferida para o momento em que os rendimentos forem distribuídos. Como a Administração Tributária não possui elementos para comprovar que o fato gerador do tributo ocorreu (o efetivo recebimento dos rendimentos do exterior), tudo indica que tais rendimentos não estão sendo tributados.

Os tratados internacionais para evitar a dupla tributação estão baseados nos princípios acima referenciados. Porém, com o advento da economia digital, do livre movimento de capitais, da guerra fiscal internacional e com a proliferação de paraísos fiscais, há grandes desvios desses princípios. A manipulação e os desvios dos princípios aumentam a evasão e elisão fiscais e comprometem as finanças públicas. Torna-se necessária, portanto, a revisão urgente desses antigos pilares da tributação internacional.

Um exemplo desses desvios, mencionado pelo professor Avi-Yonah (2016), foi provocado pela isenção do imposto de renda na fonte sobre juros de investimentos portfólio de pessoas estrangeiras, concedida pelo governo dos EUA, com o intuito de atrair recursos para financiar o déficit orçamentário americano nos anos 1980.

A retenção do imposto de renda pela fonte pagadora sempre foi excelente instrumento de controle para obrigar os contribuintes a declarar seus rendimentos. Os investidores buscam oportunidades de maior rendimento, porém, se não houver a incidência do imposto de renda na fonte como instrumento de controle, o beneficiário de tais rendimentos acaba omitindo-os da tributação em seu país. Esta prática leva à dupla não tributação e compromete o princípio da isonomia entre os contribuintes.

Tais fatos demonstram a importância da informação para a Administração Tributária. Caso houvesse troca automática de informação entre os países, tais rendimentos poderiam ser tributados no país de residência. A falta de cooperação entre os Estados prejudica toda a sociedade e beneficia os infratores da lei.

2. OS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO NOS CENÁRIOS DOMÉSTICOS

No início da integração das economias, a preocupação generalizada era que a internacionalização levasse a uma dupla tributação, com consequências adversas ao crescimento e à prosperidade global. Por essa razão países por todo o mundo celebraram acordos para eliminar a dupla tributação.

Este cenário alterou-se a partir de 1980 e, atualmente, a preocupação dos Estados nacionais é o contrário – a dupla não tributação. O que mudou?

De acordo com o relatório da OCDE (2014), o ritmo de integração das economias e do comércio internacional aumentou exponencialmente nos últimos anos. A livre circulação de capitais, o deslocamento de centros de produção de países com altos custos para países com baixos custos, a eliminação gradual de barreiras comerciais, os avanços tecnológicos e de telecomunicação, a proteção e a utilização da propriedade intelectual exercem um impacto considerável na forma como as atividades transnacionais ocorrem.

As transações entre empresas multinacionais também cresceram nos últimos anos e representam mais de 60% das transações globais. Ainda, segundo o relatório da OCDE, a globalização fez com que os modelos operacionais próprios a cada país cedessem lugar a modelos globais baseados em organizações com estrutura matricial e cadeias de suprimento integradas que centralizam várias funções em escala regional e mundial. Além disso, a crescente importância do componente de serviços na economia e de produtos digitais, que frequentemente são comercializados pela internet, permite que os negócios tenham muitas atividades produtivas em locais distantes da localização física de seus clientes.

Todos esses fatores levaram muitos países a oferecer incentivos fiscais e reduzir suas alíquotas de imposto de renda para atrair investimentos. Segundo Avi-Yonah (2000), desde o início dos anos 80, quando a globalização se intensificou, um grande número de países (mais de 100, segundo a ONU) adotou alguma forma de redução de impostos para atrair multinacionais a investir em seus territórios.

Alguns países adotaram medidas de redução geral de impostos (como a Irlanda), outros reduziram as alíquotas para investidores estrangeiros ou criaram incentivos fiscais para investidores específicos (como Israel). Esses incentivos fiscais e as brechas legais dos distintos sistemas tributários permitiram às multinacionais adotar posições fiscais agressivas em seus planejamentos tributários, reduzindo significativamente a sua carga tributária. A concessão de todos esses benefícios gerou verdadeira guerra fiscal internacional e produziu efeitos negativos substanciais nas finanças públicas de diversos países. Dada a relativa facilidade com que uma multinacional pode mudar as instalações de produção em resposta às taxas de impostos, tais “paraísos fiscais de produção” permitem que as multinacionais obtenham a maior parte de seus rendimentos no exterior sem qualquer tributação.

Além disso, segundo Avi-Yonah (2016), a maioria dos países desenvolvidos (incluindo os EUA) não cobra o imposto sobre a renda auferida no exterior de suas multinacionais por medo de reduzir a competitividade dessas multinacionais. Se o fizerem, novas multinacionais poderiam ser configuradas como residentes de jurisdições que não tributam tais rendimentos de fonte estrangeira. Assim, o rendimento das empresas também pode ser obtido no exterior, em grande parte, sem qualquer tributação pelo país de origem.

Constata-se que, nesse cenário, as empresas transnacionais e pessoas físicas muito ricas conseguem escapar da tributação do imposto de renda. Por conseguinte, a renda do capital fica livre da tributação e o imposto de renda acaba sendo um imposto sobre o trabalho. O risco disso é o sistema tributário se tornar ainda mais regressivo, caso não sejam tomadas medidas para enfrentar o problema.

A medida mais fácil para os governos, contudo perversa, é transferir a carga tributária do capital (móvel) para o trabalho (menos móvel). A outra medida é reduzir financiamento da rede de segurança social.

Para concluir, podemos resumir os efeitos da globalização da seguinte forma:

- **Crise fiscal nos Estados nacionais** – com a queda da arrecadação tributária, decorrente da erosão da base tributável, evasão e elisão fiscais, ficam comprometidos o financiamento do bem-estar social, a equidade e a democracia.
- **Competição desleal com empresas nacionais** – as grandes corporações recebem inúmeras vantagens e benefícios fiscais em paraísos fiscais e manipulam o preço de seus produtos, pagando menos impostos a nível global, o que gera competição desleal com as empresas domésticas.
- **Deslocamento da carga tributária nacional para os mais pobres** – nos países em desenvolvimento, em que os sistemas tributários costumam ser mais regressivos, os tributos são ampliados desproporcionalmente para as classes de mais baixas rendas.
- **Ampliação da concentração de renda** – a inexistência de regulação tributária internacional atualizada permite uma concentração de renda desproporcional.
- **Perda de confiança dos cidadãos nos governos** – se os ricos e as grandes empresas conseguem escapar do pagamento de impostos, e os governos não tomam uma atitude, os cidadãos perdem a confiança nos governos.
- **Carga tributária maior para os contribuintes que não podem fugir** – quando as normas tributárias permitem às empresas transnacionais reduzir a sua carga tributária, outros contribuintes dessas jurisdições têm que assumir uma fatia maior da carga tributária.

Para Avi-Yonah (2000), a globalização e a concorrência tributária trazem dificuldades para a viabilidade do estado do bem-estar social do pós-segunda guerra mundial. Ele destacou que a evasão fiscal das pessoas ricas e a elisão fiscal praticada pelas multinacionais destroem, pouco a pouco, a capacidade dos países para fornecer adequada seguridade social para seus cidadãos. Ele alertou que isso pode resultar em reação social violenta, uma vez que a sociedade está perdendo a confiança no sistema e nas políticas públicas. Para o autor, alguns fenômenos atuais como o *Brexit*, pelo qual o Reino Unido decidiu abandonar a União Europeia, e as políticas protecionistas do Presidente dos EUA, Donald Trump, talvez já sejam resultado dessa globalização sem limites. Com relação a tais fenômenos – *Brexit* e políticas de Trump – o sociólogo Santos (2017) é bastante crítico e afirma que:

“Em meu entender, estes fenômenos, longe de configurarem processos de desglobalização, constituem manifestações, como sempre contraditórias, de uma nova fase de globalização mais dramática, mais excludente e mais perigosa para a convivência democrática, se é que não implicam o fim desta. Alguns deles, contra as aparências, são afirmações da lógica hegemônica da nova fase, enquanto outros constituem uma intensificação da resistência a essa lógica. Estamos antes perante novas manifestações da globalização, algumas delas bem perigosas e patológicas. O apelo ao princípio da soberania por parte do presidente dos EUA é apenas o vincar das desigualdades entre países que a globalização neoliberal tem vindo a acentuar”.

É necessário, portanto, que os países busquem um equilíbrio entre suas necessidades: a de atrair investimentos, a de proteger sua base tributável e a de reduzir as desigualdades sociais.

3. OS PARAÍÇOS FISCAIS E AS RIQUEZAS OCULTAS

Não há uma definição geral clara e única para o termo “paraíso fiscal”, uma vez que os mesmos apresentam características distintas que variam de acordo com as facilidades que cada jurisdição oferece. Pode-se dizer que paraísos fiscais são Estados nacionais ou regiões autônomas que, por diferentes razões, possuem uma legislação favorável à

movimentação e refúgio de capitais estrangeiros. Oferecem garantia de sigilo, tanto fiscal quanto bancário e societário, alíquota nula ou muito reduzida de tributação sobre a renda e pouca transparência na aplicação das leis e regulamentos administrativos.

Uma das principais características é a garantia do sigilo bancário que impede a identificação do cliente. A falta de controle cambial sobre os não residentes e a quase ausência de regulamentação do sistema financeiro também são atributos presentes na maioria dos paraísos fiscais.

A abertura de empresas em paraísos fiscais é hoje um recurso muito utilizado por pessoas que buscam mais “privacidade” sobre suas fortunas. Para atingir esse objetivo, essas empresas tornam-se as titulares das contas na Suíça, no lugar das pessoas. Os ativos financeiros de empresas offshore retornam, muitas vezes, ao país de origem como investimento estrangeiro para usufruir do benefício da isenção de imposto de renda sobre rendimentos de não residente. É o denominado *round-tripping* (viagem de ida e volta).

Alguns paraísos fiscais oferecem benefícios e atividades específicas, como, por exemplo, as Ilhas Virgens Britânicas, que é especializada em incorporação de empresas estrangeiras. A Irlanda, por oferecer benefícios e incentivos fiscais para empresas estrangeiras instalarem suas fábricas em seu território, é conhecida como paraíso fiscal de produção – *corporate tax haven* – apesar de não oferecer sigilo (*secrecy*) bancário, fiscal e societário.

Já Suíça e Luxemburgo oferecem sigilos bancário, societário, fiscal, reduzidas alíquotas de impostos e ainda uma grande variedade de serviços *offshore*. A Bélgica, que oferece incentivos para empresas estrangeiras estabelecerem sua sede (matriz) no território belga, é conhecida como *headquarter tax haven*.

A legislação brasileira

No Brasil, o termo conhecido como “paraíso fiscal” é tecnicamente denominado “*país de tributação favorecida*” e “*país com regime fiscal privilegiado*”, conforme definido na Instrução Normativa RFB nº 1.037, de 4 de junho de 2010, e alterações posteriores.

A legislação brasileira considera *país de tributação favorecida* aquele que não tributa a renda ou que a tributa a alíquota inferior a 20% e, ainda, aquele país que mantém sigilo sobre a composição societária das sociedades. Essa Instrução Normativa relaciona 68 países ou dependências com tributação favorecida, tais como, Hong Kong, Cingapura, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Americanas; Ilhas Virgens Britânicas, Panamá, Irlanda, Curaçao.

Uma série de outros países são classificados como jurisdições de “*regime fiscal privilegiado*” por oferecerem benefícios para determinados tipos de empresa, como *holdings* que não exercem atividade econômica substantiva. Por exemplo, a legislação dos Estados Unidos da América prevê que as empresas estrangeiras constituídas sob a forma de *Limited Liability Company (LLC)* não estão sujeitas ao imposto de renda federal. Outros países como Suíça, Países Baixos, Ilha da Madeira e Áustria também recebem essa classificação técnica.

Perda de arrecadação

Os paraísos fiscais desempenham um papel determinante na questão da evasão e elisão fiscais. Corporações transnacionais abrem subsidiárias em paraísos fiscais para efetuar

planejamento tributário e reduzir sua carga tributária a nível global. Pessoas físicas e empresas instituem subsidiárias, fundações ou *trusts* em paraísos fiscais para escapar do pagamento de imposto e/ou para lavagem de dinheiro proveniente de recursos não declarados nos países de origem obtidos de forma lícita ou ilícita.

O modo como o setor bancário abriga dinheiro e esconde segredos tem grande impacto para as sociedades ao redor do mundo. São trilhões de dólares mantidos em paraísos fiscais no exterior, o que permite aos donos dos maiores rendimentos e das maiores fortunas fugir do pagamento de imposto no país em que residem.

Uma pesquisa liderada por James Henry em 2012, ex-economista chefe da McKinsey, e realizada pela *Tax Justice Network (2014)*, mostra que o estoque de recursos aplicados em paraísos fiscais era estimado entre 21 trilhões e 32 trilhões de dólares no final de 2010, entre um terço e metade do PIB mundial. O Brasil participava com cerca de 520 bilhões de dólares, um pouco mais de um trilhão de reais, cerca de um quarto do nosso PIB.

A instituição GFI – *Global Financial Integrity (2014)* estimou que a economia brasileira enfrentou uma saída financeira ilícita de US\$ 219 bilhões entre 2003 e 2012. A maior parte (cerca de 95%, ou US\$ 208 bilhões) resultou de procedimentos adotados por empresas para pagar menos impostos e “disfarçar” a evasão de divisas. O subfaturamento de exportações (preço de transferência) foi o mecanismo mais utilizado pelas empresas brasileiras para transferir capital para o exterior.

Um estudo do IJF – Instituto Justiça Fiscal (2017) estima que a perda de arrecadação tributária totaliza US\$12,4 bilhões no período de 2009 a 2015, apenas com exportação de minério de ferro. Em princípio, não deveria haver impacto fiscal no Imposto de Renda Pessoa Jurídica, uma vez que a legislação sobre preços de transferência (Lei 9.430/95 e alterações) teria a função de corrigir essas distorções. No entanto, a legislação em vigor até 2012 apresentava fragilidades, que possibilitaram às empresas reduzirem expressivamente os impostos. A partir da alteração da lei em 2012, as empresas passaram a adicionar algum valor ao lucro tributável. Em 2013, tributaram o montante de R\$ 3.265.063.480,89 (Tabela 3 do estudo), correspondente a US\$ 474 milhões de impostos. Mas o valor tributado corresponde apenas a 23% do subfaturamento estimado.

Segundo estudo divulgado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2016), o Brasil foi o quinto país que mais enviou recursos para paraísos fiscais, como Ilhas Virgens e Ilhas Cayman, entre 2010 e 2014, em um total de 23 bilhões de dólares.

Os lucros transferidos para os paraísos fiscais, assim como o patrimônio e a renda das pessoas ricas mantidos nessas jurisdições, privam os Estados dos recursos necessários para a realização adequada de suas funções.

Portanto, é evidente que o problema central da evasão e elisão fiscal decorre da existência dos paraísos fiscais. Eventuais diferenças nos níveis de tributação entre os demais países têm algum efeito nas economias nacionais, mas não tão avassalador quanto o dos paraísos fiscais. A existência dos paraísos fiscais permite a ocultação de ativos e o esconderijo dos respectivos proprietários, sem o pagamento dos impostos nos países em que a substância econômica realmente ocorre. Na maioria dessas jurisdições, não ocorre nenhuma produção ou agregação de valor. Grande parte das empresas são fictícias ou *offshore* e em alguns paraísos o número de empresas é maior que o número de habitantes.

O que nos parece difícil de compreender é por que os governos dos países avançados não usam mecanismos de pressão e bloqueios para acabar com a existência de paraísos fiscais?

4. PRÁTICAS DE EVASÃO E ELISÃO FISCAL

As práticas e os artifícios utilizados para reduzir o pagamento de impostos são variados e bastante complexos. Vamos tecer algumas considerações sobre as três práticas mais comumente aplicadas pelas grandes empresas: preço de transferência, despesas financeiras excessivas e abuso de tratados.

4.1 Preço de transferência (*transfer pricing*)

Preço de transferência é considerado uma das questões mais importantes na tributação internacional, especificamente da transferência de lucros para paraísos fiscais. Preço de Transferência é o preço pelo qual uma companhia transfere bens e serviços a empresas a ela vinculadas (mesmo grupo econômico). O preço de transferência não é, em si, ilegal ou necessariamente abusivo. O problema está na manipulação deste preço (*mispricing*). Na maioria das vezes, esse preço é manipulado, superfaturado ou subfaturado, com o intuito de reduzir o lucro e o imposto de renda do grupo econômico. Na importação, o preço é majorado com vista a aumentar o custo e, por conseguinte, reduzir o lucro e o imposto no país importador. Na exportação, ocorre o contrário: o preço de venda é reduzido (subfaturamento) de modo a reduzir o lucro e o imposto no país exportador.

Para ilustrar melhor a prática de superfaturamento, suponha-se que uma empresa “A” localizada na Alemanha tenha uma subsidiária “B” no Brasil e outra subsidiária “C” situada em paraíso fiscal. A empresa brasileira “B” deseja importar medicamentos da empresa alemã “A”, cujo preço de mercado, suponhamos, seja \$ 130. Hipoteticamente a Alemanha e o Brasil tributam o lucro das pessoas jurídicas à alíquota de 30%, enquanto que o país da companhia “C” não tributa os lucros. Realiza-se então uma operação triangular: a matriz alemã “A” vende o medicamento para a empresa “C” pelo preço, suponhamos, de \$100; a empresa “C” revende o produto para a empresa brasileira “B” pelo preço de \$ 250,00.

Dessa forma, o custo da empresa brasileira “B” é majorado em \$150; e o lucro tributável no Brasil diminuído no mesmo montante. A empresa “C”, localizada em paraíso fiscal, apropria-se do lucro de \$ 150 e não paga imposto de renda sobre este valor. Na Alemanha, o lucro tributável também é reduzido.

Para ilustrar um caso de exportação de *commodities*, suponha-se que a empresa brasileira “X” queira exportar seu minério para uma empresa independente localizada na China (Y). A empresa brasileira cria uma subsidiária “S” na Suíça, país que tributa o lucro, hipoteticamente, em 2%. Enquanto que o Brasil tributa os lucros em 34%. Neste caso, realiza-se também uma operação triangular: a empresa brasileira “X” vende o minério para sua subsidiária suíça “S” por um preço, digamos, de \$ 500, enquanto o preço praticado no mercado é de \$ 1.500. A empresa “S” revende o minério para a chinesa “Y”, pelo preço de \$ 1.500.

Dessa forma, o lucro tributável da empresa brasileira “X” foi reduzido em \$1.000; e o imposto de renda, em \$ 340. A subsidiária “S” que nada produz apropria-se do lucro e paga apenas \$ 20. Assim, os cofres públicos brasileiros perdem \$ 340 em impostos, e os da Suíça ganham \$ 20.

Com vista a solucionar esse problema, a OCDE (2010) tem orientado os países membros e demais para que a legislação local introduza a obrigação de uso do princípio *arm's length* para fins de comparação de preço.

O princípio *arm's length* (preço sem Interferência) estabelece que o preço a ser utilizado como parâmetro de comparação (preço parâmetro x preço praticado) deve ser o preço que teria sido praticado entre empresas independentes (sem vínculo), envolvidas nas mesmas transações ou similares, nas mesmas condições ou semelhantes, no mercado aberto.

Em outros termos, para fins tributários, de acordo com o princípio *arm's length*, o preço que uma empresa multinacional deve utilizar nas transações intragrupo é o preço que seria praticado entre empresas não vinculadas, pois se presume que seria este o valor real de mercado.

Supõe-se que a aplicação do princípio *arm's length* garante que os preços aplicados entre empresas relacionadas sejam iguais àqueles que seriam praticados em transações realizadas por companhias independentes. Na prática, na maioria das situações, isso não funciona. As condições de compra e venda não são semelhantes, os produtos apresentam características distintas.

Para as Administrações Tributárias, a aplicação deste princípio é bastante complexa e difícil, além de gerar um custo administrativo muito elevado. Muita evasão fiscal acontece por essa razão.

A maior dificuldade reside em encontrar preços de mercado comparáveis. Se considerarmos, por exemplo, uma empresa de marcas e patentes: quanto valeria realmente o logotipo da Apple? Existe grande margem para manipulação do preço, especialmente com propriedade intelectual como patentes, marcas registradas e outras informações de propriedade.

4.2. Preço de transferência no Brasil

O Brasil adotou uma legislação de preços de transferência (Lei 9.430/95) que visa à simplicidade administrativa, estabelecendo a aplicação de margens de lucro bruto fixas. Os métodos brasileiros para apurar o preço de transferência não exigem análises funcionais detalhadas.

A OCDE sempre criticou a regra brasileira e não a considera uma regra que segue o princípio *arm's length*. Mas a Comissão Independente para Reforma Internacional (*Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, Icrict*, (2017) elogia a experiência brasileira e afirma o seguinte:

“...a aplicação dessas regras ao longo dos anos parece ter sido bem-sucedida, pelo menos no que garante a facilidade da Administração, pois as margens fixas são mais fáceis de aplicar e fiscalizar. A experiência brasileira recebeu, surpreendentemente, pouca atenção e pode estar sob pressão para acabar se o país prosseguir com a possibilidade de aderir à OCDE”.

Em 2013, o Brasil introduziu mudanças na legislação, criando um novo método para *commodities*: a utilização de preços negociados em bolsa de valores como preço parâmetro. O estudo do IJF, acima mencionado, revelou que a nova legislação teve um efeito positivo razoável na arrecadação tributária, embora o subfaturamento com a exportação de minérios de ferro permaneça elevado. Contudo, a aplicação das regras brasileiras de preço de transferência para serviços, marcas e intangíveis é quase impraticável.

Portanto, as regras brasileiras de preço de transferência distinguem-se daquelas recomendadas pela OCDE principalmente pela objetividade e praticidade. Os métodos do modelo da OCDE (2010), descritos no manual denominado *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, requerem análises funcionais da transação, dependem de avaliações *ad hoc*, são subjetivas e discricionárias.

Além disso, requerem um conhecimento amplo do setor econômico em que a multinacional atua, incluindo negócios estratégicos, mercado, produtos, cadeia de fornecedores, principais funções realizadas por casa subsidiária, ativos empregados e os riscos assumidos pela empresa. Para a maioria das Administrações Tributárias dos países em desenvolvimento, a análise de todos esses elementos torna inviável a aplicação do método defendido pela OCDE.

Em síntese, o objetivo das regras de preços de transferência que é evitar a manipulação dos preços não tem sido alcançado. Torna-se necessário, portanto, discutir alternativas.

4.3. Despesas financeiras excessivas

A dedução excessiva de despesas financeiras é outra forma muito utilizada para reduzir o lucro tributável das multinacionais. Essa dedução ocorre de diversas formas, sendo as principais:

- a empresa obtém empréstimo no exterior, de uma entidade vinculada situada em país de baixa tributação. Neste caso, é criada uma despesa com juros na empresa do país tomador do empréstimo, mas o rendimento correspondente não foi tributado, porque a subsidiária está localizada em paraíso fiscal;
- a empresa toma empréstimo no próprio país-sede para investir no exterior. Neste caso, também foi gerada uma despesa no país que tomou o empréstimo, mas a renda correspondente poderá ser diferida sem prazo ou tornar-se isenta, face à não tributação das rendas auferidas no exterior (ver princípio da tributação universal e regras CFC).

Para ilustrar um caso de despesa financeira excessiva ou fictícia, suponha-se que a empresa brasileira “B” queira reduzir o lucro e para isso faz um planejamento tributário que consiste no seguinte: ela reduz seu capital social no Brasil e investe este recurso para criar uma subsidiária no país “K”, que é um paraíso fiscal. Depois de integralizar o capital na nova sociedade, a empresa “B” toma empréstimo da “K”, remunerando-a com juros. Dessa forma, a empresa brasileira, aumentou suas despesas, reduziu seu lucro e pagou menos Imposto no Brasil. Este fenômeno é denominado de subcapitalização.

Considera-se subcapitalização quando o capital próprio da empresa é desproporcional em relação ao passivo. Este fato não é, por si só, uma elisão fiscal, mas passa a ser, caso seja uma operação artificial. Essa prática tornou-se comum nas multinacionais do mundo todo. Para conter tais abusos, os países passaram a criar normas com vista a limitar a dedução com tal encargo. Por isso, tais normas são denominadas de subcapitalização ou *thin capitalization* ou *capitalización delgada*.

Segundo Almeida (2017), a relação entre as despesas com juros pagos a terceiros e o lucro contábil é, na maioria das vezes, muito menor que a mesma relação em uma transação intragrupo.

A OCDE recomenda a criação de normas para limitar a dedução desses juros. Muitos já adotaram regras limitadoras dessa despesa. O Brasil criou-as em 2010, por meio da Lei nº 12.249. Essas normas amenizam o problema, mas não o resolvem totalmente, pois os limites são amplos demais e as empresas contornam facilmente tais limites legais.

4.4. Abuso de Tratados – *Treaty Shopping*

2. *Treaty Shopping* – Termo utilizado para designar arranjos por meio dos quais um não residente de um Estado contratante busca obter benefícios concedidos por uma convenção tributária aos residentes daquele Estado.

O abuso de tratados, especialmente o *treaty shopping*,² foi identificado (relatório OCDE 2015c) como uma das principais fontes de erosão da base tributária e transferência de lucros.

O *treaty shopping* consiste em organizar os negócios de modo a obter um benefício de um tratado de dupla tributação que, em princípio, não beneficiaria a empresa, com a finalidade de eliminar ou reduzir a tributação sobre a renda proveniente de outros países. Um *treaty shopping* requer três elementos:

- a existência de um tratado contra dupla tributação que ofereça o melhor resultado fiscal para o contribuinte;
- que o beneficiário efetivo não seja residente de um dos Estados em que o tratado escolhido é aplicável;
- a interposição de um estabelecimento (empresa de fachada ou trampolim) no país em que o tratado é aplicável.

Para ilustrar melhor a prática de empresa de fachada ou condutora, suponha-se que um residente no Brasil seja sócio da empresa “A” situada nos Estados Unidos e queira receber os dividendos advindos dessa empresa. Não existe tratado entre esses países, portanto, ambos podem tributar o rendimento. Porém, o Brasil possui tratado com o Chile, e, hipoteticamente, este possui tratado de isenção com os Estados Unidos. O sócio da empresa “A” pode criar uma empresa “B” no Chile para receber esses dividendos vindos dos Estados Unidos, e do Chile, transferi-los para o Brasil, e assim, reduzir os tributos incidentes sobre os dividendos.

Dessa forma, a empresa do Chile “B” funciona como condutora, pois tem a finalidade de conduzir os rendimentos dos Estados Unidos ao Brasil, reduzindo a carga tributária ao se beneficiar do tratado firmado entre o Chile e os Estados Unidos.

O caso de empresa trampolim pode ser ilustrado da seguinte forma: suponha-se que uma empresa domiciliada no Brasil “A” decida tomar empréstimo de sua controlada “B” situada em paraíso fiscal. Os juros que “A” pagará para a empresa “B” serão tributados à alíquota de 25%, de acordo com a lei brasileira. Supondo que no Japão não haja tributação neste tipo de operação, o tratado assinado entre este e o Brasil pode ser utilizado para reduzir o impacto fiscal. O acordo estabelece a alíquota máxima de 12,5% de Imposto sobre juros. Dessa forma, o empréstimo seria realizado por meio de pessoa jurídica residente no Japão, onde a receita oriunda dos juros seria anulada em virtude de haver uma despesa de igual tamanho.

5. O COMBATE À EVASÃO E ELISÃO FISCAIS

Após a crise financeira de 2008, que desestabilizou as principais economias do mundo e a divulgação de diversos escândalos de evasão e elisão fiscais de grandes empresas e pessoas ricas, os ministros das finanças dos países do G-20 solicitaram à OCDE um estudo para combater a erosão da base tributária e transferência de lucros (*Base Erosion and Profit Shifting Project, BEPS*) para jurisdições de menor ou nenhuma tributação. A

OCDE (2015), em parceria com outros países (inclusive o Brasil), realizou o estudo e identificou os principais problemas, que podem ser resumidos da seguinte forma:

- A globalização abriu oportunidades para as multinacionais reduzirem significativamente a sua carga tributária. Isso levou a uma situação de tensão, na qual os cidadãos se tornaram mais sensíveis às questões de justiça fiscal, o que se tornou um assunto crítico para todas as partes envolvidas: governos, contribuintes e negócios saíram prejudicados;
- A tributação está no cerne da soberania dos países, mas por vezes a interação dos regimes fiscais nacionais leva a lacunas e atritos;
- Os padrões internacionais têm procurado abordar estes conflitos de forma a respeitar a soberania tributária, mas as lacunas continuam a existir;
- Ao longo do tempo, as normas vigentes revelaram deficiências que criam oportunidades para a erosão da base tributária e a transferência de lucros;
- A disseminação da economia digital também representa desafios à tributação internacional;
- Essas deficiências ameaçam o atual quadro consensual e é necessário um passo firme por parte dos legisladores para evitar o agravamento dos problemas;
- Numa conjuntura internacional em mudança, alguns países expressaram preocupação sobre como os padrões internacionais, nos quais se baseiam os acordos bilaterais para evitar a dupla tributação, repartem os poderes de imposição tributária entre os estados de origem e de residência.

Após a identificação dos problemas, a OCDE estudou medidas para enfrentá-los e propôs um plano de ação com vista a combater a erosão da base tributária e transferência de lucros. Esse plano (OCDE, 2015) consiste num conjunto de quinze medidas, que abordamos, sucintamente, no próximo capítulo.

5.1. Propostas da OCDE

A OCDE (2015) propôs 15 ações, com três pilares fundamentais:

- Introduzir **coerência** nas regras nacionais que afetam as atividades internacionais (ações 2 a 5);
- Reforçar os requisitos de **substância** dentro do padrão internacional existente (ações 6 a 10);
- Aprimorar a **transparência**, assim como a segurança para os negócios que não tomam posições agressivas (ações 11 a 14).

As referidas ações estão divididas de acordo com a relação que guardam com esses três pilares. As ações 1 a 15 referem-se aos objetivos desses três pilares, a saber:

- Ação 1 – Enfrentar os problemas tributários da economia digital;
- Ação 2 – Neutralizar os efeitos dos arranjos híbridos;
- Ação 3 – Reforçar as normas *CFC*;
- Ação 4 – Limitar as deduções de juros e outros pagamentos financeiros;
- Ação 5 – Combater de forma mais efetiva as práticas tributárias nocivas, levando em conta a substância e a transparência;
- Ação 6 – Prevenir a utilização abusiva dos tratados para evitar a dupla tributação;
- Ação 7 – Prevenir que se evite artificialmente o reconhecimento de Estabelecimento Permanente;

- Ações 8, 9 e 10 – Assegurar que os resultados dos preços de transferência estejam em linha com a criação de valor (i) dos intangíveis, (ii) em relação aos riscos e ao capital, (iii) em relação a transações de maior risco;
- Ação 11 – Mensurar e monitorar o *BEPS* – estabelecer metodologias para coleta e análise de dados sobre *BEPS*;
- Ação 12 – Exigir que os contribuintes divulguem (ao Fisco) seu planejamento tributário agressivo;
- Ação 13 – Reavaliar/reexaminar a documentação de preços de transferência;
- Ação 14 – Tornar os mecanismos de resolução de disputas mais eficazes;
- Ação 15 – Desenvolver um instrumento multilateral para implementar as medidas relacionadas ao *BEPS* e alterar os tratados bilaterais.

5.2. Padrões mínimos do *BEPS*

Tendo em vista as dificuldades para chegar a consenso entre os vários países participantes do Projeto *BEPS* sobre os diversos temas, a OCDE definiu algumas medidas como padrões mínimos, de cumprimento obrigatório visando a evitar efeitos adversos em outras jurisdições. Os países não membros da OCDE vincularam-se formalmente apenas aos padrões mínimos do Projeto *BEPS*, sendo esse o caso do Brasil. As medidas estabelecidas como padrões mínimos são as seguintes:

Ação 5 – Combater de forma mais efetiva as práticas tributárias nocivas, levando em conta a substância e a transparência

O objetivo dessa ação é combater, basicamente, duas práticas nocivas: o uso de regimes tributários preferenciais utilizados para transferência artificial de lucros; e a falta de transparência de determinadas regras ou decisões.

Para verificar a ocorrência dessas práticas nocivas, foi criado um relatório da Ação 5 que apresenta os aspectos que devem ser analisados, que são: substância do negócio (o relatório traz uma metodologia para verificar a existência de atividade substantiva); a transparência de decisões administrativas que podem provocar *BEPS*; e a avaliação dos regimes preferenciais existentes.

Com essa análise, pretende-se realinhar a tributação dos lucros às atividades substanciais que o geraram. Para isso, a Ação 5 recomenda que se verifique a conexão entre custo e lucro gerado.

Os regimes tributários preferenciais geralmente são concedidos a atividades de pesquisa e desenvolvimento com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e o emprego. Contudo, a prática tem demonstrado que, muitas vezes, esses regimes são utilizados para alocar lucros obtidos em outros países, de modo a obter o benefício fiscal. Por isso, a OCDE entende que, ao se verificar a existência ou não de conexão entre as despesas e os lucros da empresa, é possível identificar o abuso e cancelar o benefício fiscal.

No aspecto da transparência, foi criada uma estrutura de troca de informações sobre decisões não disponíveis publicamente que poderiam levar ao *BEPS*, caso não existisse essa troca.

Ação 6 – Prevenir o uso abusivo dos tratados para evitar a dupla tributação

Trata-se de um artifício (uso de empresas de fachada) por meio do qual um contribuinte não residente busca obter benefícios concedidos por uma convenção tributária aos

residentes de outro Estado. Com vista a combater tais abusos, o relatório da Ação 6 propõe diversas medidas antiabuso a serem implementadas nos tratados, algumas delas de aplicação obrigatória a todos os países participantes do *BEPS*.

A primeira delas propõe a inclusão, no preâmbulo dos tratados, de texto afirmando não ser intenção das Partes Contratantes a criação de oportunidades para a dupla não tributação ou para a tributação reduzida em decorrência da evasão tributária, inclusive por meio de *treaty shopping*. Ao esclarecer tal intenção, afastar-se-ia a possibilidade de interpretação do texto contrária ao espírito do acordo.

Outra mudança nas Convenções é a inclusão de regras antiabuso específicas, também conhecidas como regras de limitação de benefícios (regras LOB), as quais impedem o acesso a determinados benefícios do tratado a entidades que se enquadrem em determinadas situações.

Ação 13 – Reavaliar/reexaminar a documentação de preços de transferência

O objetivo dessa ação é melhorar a documentação de preços de transferência com vista a fornecer informações de melhor qualidade à Administração Tributária, bem como limitar os gastos das empresas com o cumprimento das obrigações tributárias acessórias.

O relatório recomenda um método com três níveis de documentação. O primeiro, denominado Declaração País-a-País (*CbC – Country by Country Report*), deverá ser preenchido por grupos multinacionais cuja receita consolidada anual seja igual ou superior a EUR 750 milhões. O documento deve conter informações tais como receita, imposto de renda pago, número de empregados e bens e direitos ativos, consolidadas por país de atuação das empresas do grupo.

A obrigação de entregar o relatório é do controlador da multinacional, que deverá apresentá-lo anualmente à Administração Tributária de sua jurisdição. Esta, por sua vez, compartilhará o relatório com as demais administrações tributárias das jurisdições dos grupos, utilizando para isso a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária (Convenção Multilateral) ou outro instrumento disponível para o intercâmbio de informações.

O segundo documento, denominado Arquivo Local, específico para cada país, deverá conter informações sobre as transações realizadas entre as partes relacionadas, os respectivos montantes envolvidos e a análise da companhia na determinação do preço de transferência.

O terceiro, por fim, denominado Arquivo Mestre, deve conter informações relativas às operações de negócios globais e às políticas de preços de transferência. O documento deve ser disponibilizado para todas as Administrações Tributárias relevantes.

O Brasil já implementou esta Ação 13 do Projeto *BEPS* (OCDE), por meio da instituição da declaração anual País-a-País viabilizada pela Instrução Normativa RFB N° 1.681/2016, a ser entregue a partir de 2017. Portanto, a controladora final de um grupo multinacional, cuja receita consolidada total seja superior a R\$2.260.000.000,00 (dois bilhões, duzentos e sessenta milhões de reais) está obrigada a entregar a referida declaração.

Ação 14 – Tornar mais eficazes os mecanismos de resolução de disputas

O objetivo desta medida é garantir a correta aplicação e interpretação das Convenções

por meio do mecanismo denominado procedimento amigável (*Mutual Agreement Procedure, MAP*), pelo qual as autoridades competentes poderão resolver conflitos de dupla tributação de maneira consensual.

A medida incluiu também a obrigação dos países de introduzirem, em todos os Tratados, os três primeiros parágrafos do artigo 25 da Convenção Modelo OCDE, referente ao *MAP*. Tais parágrafos referem-se às condições mínimas de acesso ao *MAP*, prazos para apresentação do pedido perante a administração tributária e implementação da solução acordada. Os países comprometeram-se, ainda, a buscar resolver os casos de *MAP* em um prazo médio de 24 meses e serão efetivamente monitorados sobre o seu cumprimento. Essas ações visam a garantir que soluções sejam efetivamente implementadas de forma tempestiva.

Por fim, para garantir a efetiva implementação do plano, a OCDE criou, em junho de 2016, um fórum denominado *Inclusive Framework* que conta com a participação de mais de cem países.

5.3. Considerações sobre as propostas da OCDE

O projeto *BEPS* da OCDE representa uma iniciativa importante e um grande esforço coordenado para promover as mudanças necessárias nas regras de tributação internacional. Há uma grande preocupação, porém, em relação à efetiva implementação das medidas propostas, que exigem alterações nas Convenções e mudanças nas legislações domésticas.

Em nossa visão, uma medida positiva foi a criação do relatório País-a-País (CbC), que pode vir a beneficiar todas as jurisdições, se bem utilizado. Contudo, as regras de preço de transferência e outras se tornaram ainda mais complexas de aplicar, principalmente para as Administrações Tributárias dos países em desenvolvimento. Pela nossa experiência, regras subjetivas, complexas e cuja aplicação depende de discricionariedade acabam sendo inócuas em países como o Brasil.

As propostas da OCDE são um importante passo de um longo caminho a percorrer, mas enfrentam críticas de outros organismos e especialistas, como veremos a seguir.

5.4. Críticas e propostas da Comissão Independente para Reforma Tributária Internacional – *Icricit*

A organização internacional denominada *Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT, 2018)* avaliou as medidas propostas pela OCDE no Projeto *BEPS/2015* e manifestou-se, resumidamente, da seguinte forma:

- Em 2012, quando o G20 solicitou à OCDE reformar o sistema tributário internacional, através do Projeto *BEPS*, ele pediu o reexame completo das regras de tributação das empresas com dois objetivos: introduzir maior transparência, e assegurar que os lucros sejam tributados onde as atividades econômicas ocorrem, permitindo assim aos países em desenvolvimento melhorar sua capacidade de receitas, uma vez que mobilizar recursos domésticos é crucial para o desenvolvimento deles.
- Como resultado dessa iniciativa, a OCDE deu alguns passos na direção certa, mas muito mais precisa ser feito para enfrentar as principais deficiências do sistema atual e taxar os lucros das empresas multinacionais.

- A criação do relatório modelo denominado *country-by-country report (CbC)* é o maior passo nessa direção. Este documento pode desempenhar um papel importante para garantir que os lucros sejam tributados onde cada multinacional tem uma presença econômica real.
- Ao disponibilizar as informações básicas relevantes, o relatório *CbC* tem o potencial de possibilitar que governos e sociedade identifiquem o desalinhamento dos lucros em relação à atividade econômica real.
- Por estas razões, a Comissão considera crucial que o limite do relatório (EUR 750 milhões) seja reduzido para que possa ser aplicado à grande maioria das multinacionais e que estes documentos sejam públicos. Ela entende que se o relatório fosse público, a informação poderia beneficiar também a sociedade civil e outras partes interessadas. A solução mais eficaz seria a divulgação do documento para toda a sociedade.
- Na opinião da Comissão, as propostas da OCDE, até agora, são apenas um remendo das falidas regras existentes. O plano de ações falhou na questão mais fundamental, que fez parte do pedido do G20, que é a transferência de lucros.
- Em particular, as revisões das regras de preço de transferência continuam a apegar-se à ficção que uma multinacional consiste em entidades independentes separadas que negociam entre si como se independentes fossem. Isso é inconsistente com a realidade econômica de uma multinacional dos dias modernos – uma firma única organizada para colher os benefícios da sua integração internacional. Grandes multinacionais são oligopólios e, na prática, não há firmas locais independentes verdadeiramente comparáveis que podem servir como marco referencial.
- As reformas da OCDE são uma ajuda marginal, mas não resolvem o desafio básico que é garantir que as multinacionais paguem impostos onde elas realizam as atividades econômicas reais e agregam valor.
- Na visão da Comissão, as propostas da OCDE ainda oferecem oportunidades demais para transferência de lucros, especialmente através da exploração de ativos intangíveis (propriedade intelectual, marcas e outros). Esse é um problema que atinge tanto os países avançados como as nações em desenvolvimento, mas até agora as regras tributárias priorizaram a perspectiva dos países avançados, onde residem as multinacionais.
- Essa é a principal razão pela qual as propostas da OCDE falharam – a garantia de que os lucros sejam tributados onde as atividades se realizam (no país fonte), em favor do lugar em que estão situadas as companhias que recebem a renda (no país residência) que pode ser facilmente manipulada.

5.5. Propostas da *Icrist*

Na visão da *Icrist* (2018) as autoridades e instituições multilaterais devem abandonar a ficção de que uma multinacional é feita de entidades independentes separadas e pode usar preços de transferência para determinar a alocação de lucros ao invés de direcioná-lo para uma tributação unitária.

A conclusão geral da Comissão é que a tributação unitária com rateio do lucro (*global formulary apportionment*), associada a uma taxa mínima de imposto de renda, seria a medida mais eficaz e justa de tributação unitária;

Uma abordagem unitária deveria dividir a renda global da multinacional entre diferentes jurisdições baseada em fatores objetivos e verificáveis, como empregados, vendas, recursos usados, ativos fixos e outros. Estes deveriam ser escolhidos para refletir a real atividade econômica em cada país. Estes fatores não podem ser facilmente movidos para evitar a tributação. Realocar funcionários para um paraíso fiscal envolve muito mais que a transferência de ativos intangíveis para uma empresa caixa postal, além disso uma firma tem menos poder sobre seus clientes.

Na opinião da Comissão, a tributação unitária é o único método que aloca lucros de forma equilibrada usando fatores que refletem os recursos usados e as vendas.

A tributação unitária eliminará efetivamente a transferência de lucros, mas os países ainda serão capazes de competir entre si pela redução das taxas de impostos para atrair investimentos ou relocação de atividades.

Para evitar esta competição e os respectivos efeitos distorcidos, a tributação unitária deve ser acompanhada de uma taxa mínima de imposto.

A Comissão reconhece que a implementação de suas propostas requer coordenação global, o que é bastante difícil. Mas na ausência desta, um país ou região poderia adotar a tributação unitária como alternativa a um regime tributário mínimo doméstico.

Por último, a Comissão destaca a urgente necessidade de organizar uma arquitetura institucional para tributação internacional à luz da globalização econômica. Ela defende que todos os países devem ter voz na reforma do sistema internacional. A OCDE não deve ser o único órgão em que tais discussões são realizadas. Os debates nas reuniões consultivas públicas na OCDE têm sido dominados por corporações multinacionais, que sempre superam o número de participantes da sociedade civil, acadêmicos, trabalhadores e outros, e são sempre duplamente representadas por seus consultores e executivos.

Por consequência, afirma a Comissão, as regras tributárias priorizaram a perspectiva das multinacionais e dos países avançados, onde residem as multinacionais. Esta é a principal razão da falha da OCDE: o fato de não garantir a tributação dos lucros no país fonte, onde as atividades são realizadas;

A Comissão conclui a sua análise nos seguintes termos “O sistema atual está alimentando o histórico nível de desigualdade, impedindo o cumprimento dos direitos humanos, rasgando o tecido social, ameaçando as perspectivas de futuro crescimento econômico”.

5.6. Outras propostas

Outros autores reconhecidos e especialistas, como Avi Yonah (2015) e Picciotto (2016) defendem medidas semelhantes às da Comissão *Iriat*, razão pela qual não vamos repeti-las aqui.

Zucmann (2015) sugere a criação de um cadastro internacional e um intercâmbio automático de informações. Na visão do autor, os paraísos fiscais seriam forçados a colaborar em função da possibilidade de imposição de sanções comerciais.

Piketty (2013) propõe a criação de um imposto mundial e progressivo sobre o capital, acompanhado de uma grande transparência financeira internacional. Para o autor, o imposto mundial sobre o capital é uma utopia útil. Ele entende que é perfeitamente possível perseguir essa instituição ideal em etapas e em escala regional ou continental, começando a colocá-la em prática em escala continental ou regional. Para o economista, o imposto sobre o capital deve mirar a transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e os ativos detidos pelos indivíduos em escala internacional. Ele acredita que os benefícios para a democracia seriam consideráveis e que é muito difícil haver um debate tranquilo sobre os grandes problemas mundiais enquanto reinar tamanha opacidade sobre a distribuição das riquezas e das fortunas mundiais.

Outra proposta defendida por Piketty (2013) é tornar obrigatório o registro do título de propriedade e o conjunto dos seus ativos junto às autoridades financeiras mundiais. O imposto sobre o capital seria um cadastro financeiro, assim como é o cadastro de imóveis. Para o autor, o imposto sobre o capital obriga a especificar e ampliar o conteúdo dos acordos internacionais sobre as transmissões automáticas de informações bancárias. O princípio deve ser simples: cada autoridade fiscal nacional deve receber todas as informações necessárias para lhe permitir calcular a renda e o patrimônio líquido de cada cidadão.

6. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS A SEREM ADOTADAS NO BRASIL

Em nossa visão, o problema central da evasão e elisão fiscal decorre da existência e da utilização dos paraísos fiscais. Pequenas diferenças nos níveis de tributação entre os demais países podem ter algum efeito nas economias nacionais, mas não tão avassalador quanto o dos paraísos fiscais, que promovem uma verdadeira guerra fiscal mundial.

A existência dos paraísos fiscais permite a ocultação de riquezas e da identidade dos proprietários desses ativos. Esses locais são verdadeiros refúgios de recursos obtidos de forma ilícita, inclusive do crime organizado, ou transferidos de forma abusiva. Operações comerciais, quase sempre simuladas, com essas jurisdições possibilitam também a transferência de lucros e rendas para estes locais sem o pagamento de impostos, além de propiciar abusos de tratados internacionais que provocam a dupla não tributação.

Os paraísos fiscais, em geral, são verdadeiros “sanguessugas” das outras nações. Na maioria dessas jurisdições não ocorre nenhuma produção ou agregação de valor. Grande parte das empresas são fictícias ou *offshore* e em alguns paraísos o número de empresas é muito maior que o número de habitantes. A presença dessas jurisdições no cenário internacional provoca distorções nas relações econômicas e concorrência desleal com as empresas domésticas em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento.

Consideramos, portanto, a existência dos paraísos fiscais o elemento central da arquitetura econômica e financeira internacional que potencializa a erosão da base tributária e a fuga ilícita de capitais. Algumas ações internacionais já vêm sendo adotadas para combater esse fenômeno.

O projeto *BEPS* da OCDE é um passo importante nessa direção, com ações como a criação da declaração País-a-País (*CbC*), na qual grupos multinacionais devem informar seus lucros consolidados e o país em que a riqueza foi gerada. Outra medida importante foi estabelecer mecanismos de troca automática de informações entre as Administrações Tributárias.

Contudo, entendemos que o plano de ação da OCDE não é o suficiente e não enfrentou o problema dos paraísos fiscais de forma convincente. Portanto, é preciso avançar e o Brasil pode, no âmbito nacional, tomar algumas medidas para restringir a utilização dos paraísos fiscais.

Dessa forma, recomendamos a criação de um conjunto de regras, complementares entre si, que podem ser implementadas com vista a reduzir, na economia brasileira, a utilização dos paraísos fiscais. As principais propostas são as seguintes:

- Proibir a aquisição governamental de bens e serviços de empresas que possuam subsidiárias localizadas em paraísos fiscais;
- Vedar a concessão de benefícios fiscais a empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais;
- Não autorizar concessões públicas para empresas que possuam subsidiárias em paraísos fiscais;
- Permitir à Administração Tributária e Aduaneira arbitrar o valor da transação, para fins de determinação do lucro e do valor aduaneiro, das operações que envolvam empresas localizadas em paraísos fiscais, em caso de não cumprimento de determinadas exigências, tais como: (i) comprovação de toda a cadeia de negócios; (ii) comprovação do preço praticado na transação por todas as empresas intermediárias que participaram da operação, da origem até o destino final da mercadoria ou serviço; (iii) comprovação da procedência dos produtos ou serviços; (iv) apresentação da declaração de importação ou exportação emitida pelo país simétrico ao da operação registrada no Brasil.
- Exigir a retenção de imposto de renda na fonte sobre todos os pagamentos efetuados, inclusive remessa de lucros, a empresas ou pessoas localizadas em paraísos fiscais, com alíquotas superiores às praticadas para outros países;
- Instituir Imposto de Exportação quando o adquirente da mercadoria ou serviço, direto ou indireto (com interposição de terceiros países), está localizado em paraíso fiscal, independente do destino final das mercadorias;
- Exigir Imposto de Exportação sobre a venda de *commodities* sempre que os preços praticados estejam abaixo dos preços de cotação internacional para aqueles produtos. A alíquota será determinada de forma a neutralizar eventual ganho tributário que a empresa poderia ter com a manipulação dos preços. Assim, quanto menor o preço em relação à cotação, maior a alíquota do imposto de exportação.

CONCLUSÃO

O presente estudo possibilitou identificar os principais problemas do regime tributário internacional e conhecer os efeitos que os mesmos provocam nas receitas tributárias domésticas. Além disso, a análise permitiu examinar as medidas que estão sendo tomadas em âmbito global para enfrentar essas dificuldades.

Ao estudar os principais princípios tributários internacionais, representados pelos Tratados Tributários para evitar a dupla tributação, observamos que os mesmos não são mais adequados para enfrentar a erosão da base tributária e a transferência de lucros para paraísos fiscais.

Os princípios da residência e fonte das convenções tributárias que têm a função de estabelecer a competência de tributar de cada Estado contratante estão sendo manipulados, causando a dupla não tributação.

A exigência de estabelecimento permanente no país fonte como condição para tributar as rendas também sofre sérios desvios e possibilita a dupla não tributação, prejudicando especialmente países em desenvolvimento. Esse fenômeno vem-se agravando com o incremento da economia digital e internacionalização das transações comerciais e financeiras.

As regras antidiferimento do imposto e o princípio da tributação universal também não têm obtido êxito na tributação dos lucros auferidos no exterior por empresas domésticas. Isso deve-se, em grande parte, à concorrência desleal entre os países que é provocada pelos paraísos fiscais.

Ao analisar os fatores que causaram os desvios do regime tributário, constata-se que a globalização da economia e a livre circulação de capitais, aliados à proliferação dos paraísos fiscais, são as principais fontes dessas alterações. A intensificação do comércio intrafirmas e os avanços tecnológicos também contribuíram para isso, mas a causa maior foi a proliferação dos paraísos fiscais.

Todos esses fatores levaram muitos países a oferecer incentivos tributários com o objetivo de atrair investimentos, entre eles os paraísos fiscais. As grandes corporações aproveitaram essas brechas para reduzir sua carga tributária global. As pessoas físicas ricas também tiraram proveito disso para transferir suas riquezas e fugir do pagamento de impostos em seu país de residência. A existência dessas jurisdições de tributação favorecida possibilitou a evasão e a elisão fiscal, corroendo a base tributária da maioria dos países e provocando queda na arrecadação de tributos.

Em síntese, os efeitos da globalização são diversos, tais como: competição desleal com empresas nacionais, deslocamento da carga tributária para os mais pobres, aumento da concentração de renda e perda de confiança dos cidadãos nos governos.

A análise das principais práticas de evasão e elisão fiscal como preço de transferência, despesas financeiras excessivas e abuso de tratados propicia-nos um conhecimento mais profundo dos mecanismos utilizados nesses 'planejamentos'. E essa competência prepara-nos melhor para combater a evasão e elisão tributária.

O estudo realizado pela OCDE no projeto *BEPS*, em que participaram mais de 80 países, mostra-nos a complexidade do tema e os grandes desafios que os governos e a sociedade têm pela frente. O plano de 15 ações proposto no referido projeto é um grande passo na longa estrada que temos a percorrer no combate aos efeitos nocivos desses fenômenos.

A apreciação das propostas de outras instituições e especialistas internacionais, como a criação de uma tributação unitária global das empresas multinacionais, desafia-nos a aprofundar a reflexão sobre novas formas de combater esses problemas. A princípio, a proposta parece ser de difícil aplicação por depender de um consenso entre todos os países. Além disso, há uma preocupação com a supremacia do interesse dos países avançados na negociação dos critérios para a divisão dos lucros. Apesar disso, a proposição não deve ser descartada e sim ser objeto de estudos mais aprofundados.

O estudo das principais questões da tributação internacional – suas causas e efeitos sobre as receitas tributárias – levou-nos a concluir que a origem da evasão e elisão fiscal está na existência dos paraísos fiscais e no uso destes. Quanto à sua existência não há muito a fazer no âmbito nacional, mas no tocante à utilização dessas jurisdições, o Brasil pode, individualmente ou em conjunto com outros países, adotar medidas para restringir seu uso. |

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Aloísio Ferreira et al. (2017). *O Projeto BEPS da OCDE/G20 e o Planejamento Tributário Agressivo*. Estudos Tributários do Segundo Seminário CARF –Brasília.
- AVI-YONAH, R. S.; XU, H. (2016). *Global taxation after the crisis: why BEPS and MAATM are inadequate responses and what can be done about it*. Public Law and Legal Theory Working Paper Series Paper n°. 494. Michigan Law: University of Michigan.
- AVI-YONAH, Reuven S. (2000). *Globalization, Tax Competition and The Fiscal Crisis of The Welfare State*. Harvard Law School. Public Law and Legal Theory Working Paper Series. Working Paper No. 004.
- AVI-YONAH, Reuven S. (2015). *A Perspective on Supra-Nationality in Tax Law*. Public Law and Legal Theory Research. Papers Series No.425, University of Michigan. Yariv Brauner and Pasquale Pistone (Eds.). *Taxation and the Brics*, IBFD 2015.
- GFI (2014) GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. *Brasil: Fuga de Capitais, os Fluxos Ilícitos, e as Crises Macroeconômicas, 1960–2012*. <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-Il%C3%ADcitos-e-as-Crises-Macroecon%C3%B4micas-1960-2012.pdf>.
- ICRICT (2017) INDEPENDENT COMMISSION FOR THE REFORM OF INTERNATIONAL CORPORATE TAXATION. *Alternatives to the Separate Entity*. September 2017. <https://www.icrict.com/icrict-documentsalternatives-to-the-separate-entity/>.
- ICRICT (2018) INDEPENDENT COMMISSION FOR THE REFORM OF INTERNATIONAL CORPORATE TAXATION. *A Roadmap to improve rules for taxing multinationals a fairer future for global taxation*. February. <https://www.icrict.com/icrict-documents-a-fairer-future-for-global-taxation>.
- IJF – INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL (2017). *Extração de Recursos no Brasil*. Versão 10-10-2017.pdf. <http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2017>
- OCDE (2010). *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2010_tpg-2010-en.
- OECD (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OCDE (2014). *Plano de ação para o combate à erosão da base tributária e à transferência de lucros*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207790-pt>.
- OECD (2015) *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Final Reports. Paris. OCDE. <https://www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf>.
- PICCIOTTO, Sol. (2016). *What have we learned about International taxation and Economic Substance?* Summary Brief N. 9, ICTD. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/13499/ICTD_SummaryBrief9_Online.pdf
- PIKETTY, Thomas. (2013). *O Capital do século XXI*, 1ª ed. Rio de Janeiro. Editora Intrínseca.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (2017). *A Ilusória “Desglobalização”*. <http://outraspalavras.net/capa/boaventura-a-ilusoria-desglobalizacao>.
- TAX JUSTICE NETWORK – TJN. (2014). *The Price of off-shore revisited*. July. http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=148
- UNCTAD (2016) *Global Investment Trends Monitor. N. 23*. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2016d2_en.pdf
- ZUCMANN, Gabriel (2015). *The Hidden Wealth of Nations*. The University of Chicago Press. <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/>.

Capítulo 4.

Tributação das transações financeiras

TAXAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS: RESGATAR A PRODUTIVIDADE DOS NOSSOS RECURSOS

LADISLAU DOWBOR

Economista e professor titular de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi consultor de diversas agências das Nações Unidas, governos e municípios. Autor e coautor de cerca de 40 livros, toda sua produção intelectual está disponível online na página dowbor.org

O sistema financeiro nacional [será] estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade.”

Artigo 192º da Constituição Federal de 1988

“Os juros compostos constituem a oitava maravilha do mundo.

Quem entende ganha; quem não entende paga.”

Albert Einstein¹

“Devo tanto que se eu chamar alguém de meu bem, o banco toma.”

Barão de Itararé

1. “Compound interest is the eighth wonder of the world. He who understands it, earns it; he who doesn't, pays it.” – A. Einstein in *How money works* (2017: 209).

RESUMO

O sistema tributário desempenha o papel essencial de restabelecer equilíbrios básicos no desenvolvimento de qualquer país. No Brasil, com uma carga tributária que representa um terço da economia, esse papel poderia ser crucial. Em particular, numa sociedade profundamente marcada pela desigualdade, que apresenta imenso atraso nas políticas sociais, e que ainda precisa construir infraestruturas básicas, temos de assegurar a capacidade pública para orientar os recursos para onde serão mais produtivos. O sistema tributário brasileiro, com elevada tributação sobre o consumo das famílias; isenção de imposto sobre lucros e dividendos; taxa simbólica sobre herança e sobre a propriedade rural; inexistência de imposto sobre fortunas; e ampla facilidade de evasão tanto interna como para paraísos fiscais, não só não enfrenta os desequilíbrios, como os aprofunda. Mas o sistema tributário não é uma ilha. A apropriação dos fluxos financeiros pelos grandes intermediários, tanto bancos como crediários e outras instituições, agrava radicalmente as dificuldades que enfrentamos. No presente estudo, optamos por apresentar o fluxo financeiro integrado, que envolve o endividamento das famílias, das empresas e do Estado, e inclusive a evasão fiscal interna e para paraísos fiscais. A visão é de que, ao ver onde faltam e onde sobram os recursos, poderemos melhor dimensionar as mudanças profundas que uma reforma tributária que faça sentido terá de assegurar.

Palavras-chave: Financeirização; Juros; Tributação; Intermediação financeira.

1. OS DESAFIOS

O ponto de partida evidente de uma avaliação da produtividade sistêmica das nossas sociedades é o fato que somos hoje ricos. Podemos nos tornar mais ricos, sem dúvida, mas o fato é que, com produção anual de 80 trilhões de dólares de bens e serviços, e

população de 7,4 bilhões de habitantes, o que produzimos equivale a 11 mil reais por mês por famílias de quatro pessoas. A estatística vale para o mundo e para o Brasil, pois estamos exatamente na média mundial. O que hoje produzimos é suficiente para assegurar vida digna e confortável para todos. Naturalmente, alguns têm visão mais ampla do que é vida digna e confortável, mas, na realidade, a partir de um nível relativamente modesto de renda, os mais ricos não ficam mais felizes com mais dinheiro, apenas ficam mais poderosos. E aqui o problema já não é propriamente econômico.

O segundo ponto, essencial, é que a desigualdade constitui um vetor estruturante central das nossas sociedades. Os dados hoje são amplamente conhecidos. No plano mundial, oito famílias têm mais patrimônio acumulado do que a metade mais pobre da população mundial (3,7 bilhões de pessoas), e 1% delas tem mais do que os restantes 99%. A estatística equivalente para o Brasil é que seis famílias detêm mais patrimônio do que a metade mais pobre, e os 5% mais ricos detêm mais do que os 95% restantes. Tal concentração de propriedade, ou seja, de direitos sobre o que a sociedade produz, é inviável em termos políticos, econômicos e éticos. Nas palavras famosas do juiz Louis Brandeis, “podemos ter democracia ou podemos ter a riqueza concentrada nas mãos de uns poucos, mas não podemos ter ambos” (MONBIOT, 2017: 48). Em termos econômicos, sem consumo de massas não se equilibra a produção em massa. E em termos éticos, reduzir uma massa de bilhões de pessoas à miséria num mundo economicamente farto é escândalo insustentável e vergonha no sentido elementar. Não levar em conta que essa massa de pessoas está hoje consciente e farta da espoliação é irresponsável.

Um terceiro ponto de referência para a nossa análise é que o patrimônio acumulado dos mais ricos não é merecido, porque não é produtivo, pelo contrário, apresenta uma produtividade líquida negativa para dizê-lo em economês, ou seja: os mais ricos extraem mais do que contribuem. Como as pessoas, por razões óbvias, têm dificuldade de se colocar na pele de um bilionário, basta a aritmética seguinte: um bilhão de dólares aplicados em qualquer título financeiro que renda modestos 5% ao ano, gera um ganho de 137 mil dólares ao dia. Como ninguém consegue consumir esse fluxo de aumento de patrimônio, no dia seguinte, o mesmo bilionário terá um rendimento sobre 1 bilhão mais 130 mil dólares e assim por diante. É o que chamamos de *snowball effect*, efeito bola de neve. *Pecunia pecuniam parit*.

O fato é que as grandes fortunas, as realmente grandes, multiplicam-se sem produzir, apenas observando como crescem. É a era do capital improdutivo. O rentismo do século XIX voltou a imperar. Em inglês, este ganho é chamado de *rent* para diferenciar de *profit*. Em francês, a diferença é igualmente clara, usa-se *rente* para diferenciar de *revenu*. Em português, curiosamente, temos a palavra ‘rentismo’, mas não a palavra ‘renta’, que aqui utilizaremos com certa liberdade relativamente ao Aurélio. *Rent*, em inglês, para deixar claro, se refere ao que Joseph Stiglitz e outros chamam de *unearned income*, renda não ganha, no sentido também de não merecida.

Um quarto ponto de referência básico é que tivemos durante o século passado, em particular a partir das últimas décadas, fantásticos avanços científicos e tecnológicos que permitem que a produtividade também avance de maneira espetacular. Não há nenhuma razão para a relativa estagnação nos processos mundiais de desenvolvimento. Estamos entrando a passos rápidos na economia e sociedade do conhecimento, na era do custo marginal zero. Com a agricultura de precisão no mundo rural, a robótica na indústria e a inteligência artificial nos serviços, além da conectividade planetária e facilidade de articulação dos agentes econômicos e sociais, passamos a ter os meios de expandir radicalmente a produtividade social. Falta redefinir os fins e assegurar os processos decisórios correspondentes.

O elefante no meio da sala, o novo grande eixo de referência, é que o principal fator de produção – o conhecimento – é um fator de produção cujo uso não reduz o estoque. Quando o centro de pesquisas americanos MIT passou a disponibilizar o seu acervo científico *online* gratuitamente (OCW – Open Course Ware), em poucos anos, mais de 50 milhões de textos científicos foram baixados pelo planeta afora. Mais gente ler um texto científico na Ásia ou na África gera riquezas potenciais sem reduzir o estoque de conhecimentos no MIT. É a era do conhecimento, do *open access*, livre acesso. Nunca tivemos tantas oportunidades de melhorar nossas condições de vida, para todos e de maneira sustentável. Trata-se, no presente artigo, de ver por que os recursos não são orientados para esses fins.

Um quinto ponto de referência essencial é a dimensão ambiental. Temos 7,4 bilhões de habitantes, cerca de 80 milhões (um Egito) a mais a cada ano, todos querendo consumir mais. Na ausência de políticas adequadas, pelo menos, temos as estatísticas. Para generalizarmos o modelo de consumo norte-americano seriam necessários quatro planetas. A mudança climática, a perda de cobertura florestal, a degradação dos solos, a contaminação das águas, a liquidação da biodiversidade – entre 1970 e 2010, em quarenta anos, perdemos 52% da fauna do planeta segundo o *WWF* – e outras tragédias fazem com que se torne vital que os nossos recursos passem a financiar a mudança da matriz energética, a transformação dos sistemas de transportes, o controle do uso dos produtos químicos de grande impacto e assim por diante. Não podemos mais ignorar o longo prazo e os impactos sistêmicos.

Elencar dessa maneira os pontos de referência estruturais, por chamá-los assim, ajuda a tomar um pouco de distância relativamente aos embates políticos do dia a dia, e a redescobrir os nossos desafios comuns, pois como formulou Gro Brundtland, trata-se do Nosso Futuro Comum. Temos de nos redescobrir como humanidade. Privilegiamos aqui o fato de já sermos um planeta economicamente farto; de que assegurar a redução da desigualdade tornou-se central; de que as grandes fortunas ganham sem produzir e tornaram-se poder político, travando as mudanças; de que os avanços científico-tecnológicos abriram um potencial impressionante de progresso; e de que, no conjunto, a fragilidade dos processos de governança política, econômica e social está levando à dilapidação das próprias bases da vida, os recursos naturais do planeta.

Acrescentemos duas referências básicas relativas à própria governança, restrições estruturais no fazer a economia e a sociedade funcionar. A primeira é que a economia funciona hoje no âmbito planetário, navegando na sua dimensão imaterial em geral e financeira em particular – os *bits* que representam dinheiro viajam quase na velocidade da luz – enquanto as instituições de regulação, como os bancos centrais e os próprios governos, estão fragmentados em cerca de 200 Estados. Isso sem falar das dezenas de paraísos fiscais. Entre o espaço da economia e o território de governo há desajuste sistêmico.

A segunda restrição estrutural é que o ser humano é capaz de fazer funcionar sua cabeça de maneira impressionante quando se trata de inventar coisas técnicas, mas torna-se rigidamente uma toupeira, quando se trata de organizar a sociedade. Em consequência, as transformações tecnológicas avançam em ritmo que nos deixa desorientados, enquanto a organização do uso dessas mesmas tecnologias, no sentido de aproveitar o potencial que abrem e simultaneamente nos proteger das ameaças, avança a passos de tartaruga. Há disritmia profunda entre o tempo das tecnologias e o tempo da mudança cultural, da mudança organizacional, que dirá então do tempo das leis. Vivemos ao ritmo do século XXI com regras do jogo do século passado, algumas do século anterior. Quem entende de *blockchain*, de *bitcoin*, de *capitalismo sem capital*, de *High Frequency Trading*? O desajuste entre como funciona a economia e as regras do jogo se tornou impressionante.

O sistema, tal como hoje funciona, está comprometido. Não à toa, Lester Brown escreveu o *Plano B 4.0*, pois o ‘plano A’ que temos é inviável; que Joseph Stiglitz com os pesquisadores do Roosevelt Institute escreveram *Rewriting the Rules*, reescrevendo as regras, pois as que temos nos levam a um impasse generalizado; que Gar Alperovitz, Jeffrey Sachs, Gus Speth e outros tenham lançado o movimento *The Next System*, o próximo sistema, indicando que o atual é inviável; que tenham surgido núcleos de pesquisa como *New Economics Foundation* em Londres, *Alternatives Economiques* na França e tantos outros pelo planeta, inclusive os numerosos núcleos no Brasil. Indo além da dicotomia simplória privatização ou estatização, temos de construir uma governança que funcione. Não é com ideologias do século passado, que nos deram muito ódio e poucas soluções, que iremos resolver o problema. No centro do problema, e do presente artigo, está a questão de como utilizamos os nossos recursos financeiros.

2. OS RECURSOS FINANCEIROS

A economia não é um setor de atividades. É uma dimensão de todas as nossas atividades. Há economias da saúde, da segurança, dos transportes, da gestão dos nossos salários, dos custos ambientais e assim por diante. *Oikos e nomos*, cuidar da nossa casa, constitui um amplo enfoque do cuidar dos nossos recursos e do seu aproveitamento. Muitas aplicações da economia podem exigir fórmulas, mas o essencial da boa economia consiste em incorporar o enfoque econômico como dimensão do funcionamento da sociedade em geral.

O dinheiro para muitos é um pouco mágico. A realidade é que em suas diversas dimensões, como equivalente de valor que permite comparar produtos, como instrumento de poupança e como facilitador de trocas, é muito útil. Mas não tem valor em si: um governo pode emitir muito dinheiro e não irá com isso enriquecer o país. Inversamente, uma pessoa que tenha mais dinheiro pode usá-lo na sua dimensão de direito de adquirir produtos, e se tiver mais dinheiro estará mais rico: a aquisição de moedas por um particular lhe confere direitos. Em outros termos, torna-se vital saber, no processo produtivo em geral, quem vai estocar mais dinheiro, mais direitos sobre os produtos da sociedade.

Carlos Slim, por exemplo, alternando com Bill Gates como a maior fortuna mundial, ganha seu dinheiro com o oligopólio sobre sistemas de comunicação, cobrando literalmente pedágio sobre as nossas conversas. As ondas eletromagnéticas são da natureza, constituem um bem público e não têm custo. Quem conversa gratuitamente pelo *Skype* se dá conta disso. O imenso avanço que representa a *World Wide Web*, a familiar *www* que colocamos para qualquer busca da internet, é gerida por um consórcio sem fins lucrativos, uma ONG que facilita a vida de todos no planeta sem cobrar. Produz sem cobrar, enquanto outros cobram sem produzir, inclusive se aproveitando dessa tecnologia.

A partir dos anos 1970, a Finlândia decidiu recolher mais dinheiro mediante impostos mais elevados – em particular sobre os mais ricos – e o investiu em amplo programa de elevação do nível científico-tecnológico do país. Em poucas décadas, saiu de um país atrasado que vendia suas florestas para a linha de frente da economia do conhecimento. Trata-se de uma tributação adequada pela escolha da incidência do imposto – de quem ou sobre que atividade se cobra – e no que se investe. No centro da discussão, tanto quando falamos dos recursos de um empresário como dos recursos de um governo, ou ainda de uma organização da sociedade civil, estão a questão do impacto da cobrança e a questão da produtividade nos pontos onde se investe. Vamos dificultar e tornar mais caras nossas comunicações (como no caso de Carlos Slim) ou multiplicar a capacidade de gerar mais recursos ao dotar

a população de mais acesso aos conhecimentos? As dimensões são obviamente amarradas uma à outra com o papel central do Estado em equilibrar o conjunto.

Portanto, no centro da discussão está a produtividade dos recursos. Não porque os recursos financeiros sejam valiosos em si, mas porque qualquer atividade que queiramos desenvolver ou qualquer setor que queiramos priorizar vai depender de ter os recursos financeiros correspondentes, permitindo contratar técnicos, comprar máquinas, desenvolver tecnologias e assim por diante, já no plano da economia real. Toda opção de política de desenvolvimento em geral envolve a mobilização de recursos financeiros correspondentes. Ninguém come dinheiro, o dinheiro não é objetivo em si: o sistema financeiro constitui atividade-meio. É da política financeira no seu fluxo integral que vai depender se um país importa produtos de luxo para a satisfação das suas elites, ou se importa máquinas para equipar o seu parque produtivo.

Quando financiamos um programa de elevação do nível tecnológico de pequenas e médias empresas ou da agricultura familiar, teremos como resultado muito mais produto e riqueza a distribuir, inclusive para remunerar o investimento realizado e assegurar mais recursos financeiros para outros programas. É o recurso financeiro utilizado como alavanca multiplicadora de riqueza, ou seja, como capital no sentido estrito. Mas se ganhamos dinheiro com especulação no mercado de futuros de câmbio, por exemplo, podemos até enriquecer muito, mas o que ganhamos, outro perdeu; e não apareceu no mundo real nenhum produto suplementar. São meras transferências de direito sobre produtos, sem que haja mais produto. Não se trata aqui de investimentos, mas de aplicações financeiras.

O grande jogo, à medida que os fluxos financeiros foram-se tornando mais rápidos e complexos, passou a ser ganhar dinheiro brincando no chamado mercado financeiro o qual, hoje, curiosamente, passou a ser chamado simplesmente ‘o mercado’. O eixo central da economia se deslocou, do debate sobre qual o uso mais útil dos recursos para a economia e a sociedade, para a análise de qual medida será mais favorável para se ganhar dinheiro no ‘mercado’, sem ser preciso dedicar-se ao trabalhoso esforço de produzir. É a era do rentismo.

Para os analistas de língua inglesa é mais difícil, porque eles usam a palavra ‘*investment*’ quer seja para investimento produtivo ou aplicação financeira. George Monbiot é explícito: “*Investment* significa duas coisas completamente diferentes. Uma é o financiamento de atividades produtivas e socialmente úteis, a outra é a aquisição de recursos existentes para drená-los (*milk them*) visando ao rentismo, juros, dividendos e ganhos de capital. Usar a mesma palavra para atividades diferentes camufla as fontes de enriquecimento, levando-nos a confundir a extração de riqueza e a geração de riqueza. Rentistas e herdeiros atualmente se estilam como ‘empresários’ ou ‘criadores de riqueza’, afirmando terem ‘ganho’ a sua renda não merecida (*claiming to have earned their unearned income*). Trata-se de uma inversão perfeita da maneira pela qual os ricos buscavam aceitação social há um século, quando empresários – criticados como ‘novos ricos’ e oportunistas sociais – tentavam se apresentar como rentistas” (MONBIOT, 2017:36).

Joseph Stiglitz propõe uma definição de Rent-Seeking, busca de ‘renta’:

“A prática de obter riqueza não por meio de atividade economicamente válida, mas extraindo-a de outros, frequentemente por meio de exploração. Os exemplos incluem o monopólio que cobra em excesso pelos seus produtos (rendimentos de monopólio) ou empresas farmacêuticas que conseguem que o Congresso passe uma lei que permite que cobrem preços muito altos, bem como fornecer menos bens, serviços e inovação efetiva no mercado” (STIGLITZ, 2015:14).

Ao gerar rendimentos para agentes econômicos que não contribuem para a produção, estamos evidentemente reduzindo a disponibilidade desse capital para atividades que efetivamente desenvolvem o país e dinamizam a economia, seja pelo consumo e investimento familiar, pela expansão da produção empresarial, ou investimentos em infraestruturas e em políticas sociais por parte do governo. Gera-se um processo de esterilização da poupança. O rentismo é essencialmente parasitário (HUDSON, 2015).

A aplicação financeira desempenha papel central nesse processo. Uma excelente publicação editada por Alison Sturgeon (e outros), *How Money Works*, traz o desafio básico. O retorno médio sobre aplicações financeiras nas últimas décadas situa-se entre 7% e 9% ao ano (ALISON, 2017:174). No mesmo período, o crescimento efetivo da produção de bens e serviços, o PIB mundial, foi da ordem de 2,5%. Quando o dinheiro ganho pelos rentistas é muito superior ao crescimento do produto real, estamos evidentemente assistindo a uma apropriação de direitos sobre o produto, sem a produção correspondente.

Em outros termos, está rendendo mais fazer aplicações financeiras, do que investir na produção. E o dinheiro, nas atuais regras do jogo em que o que vale é apenas a rentabilidade, vai naturalmente para onde rende mais. A sociedade se vê privada dos recursos necessários para o desenvolvimento que tanto afirmamos ser necessário. Gerou-se, a partir da desregulamentação e expansão vertiginosa dos sistemas de aplicação financeira dos anos 1980 em diante, um desajuste sistêmico entre os meios e os fins. Por simples razões de rentabilidade, a expansão do controle privado sobre os sistemas financeiros irá essencialmente desviar recursos do investimento produtivo para o rentismo improdutivo. A existência de um forte setor público de intermediação financeira, e de um sistema efetivo de regulação sobre o setor privado correspondente, tornaram-se essenciais. A tributação tem aqui um papel evidente de restauração do equilíbrio.

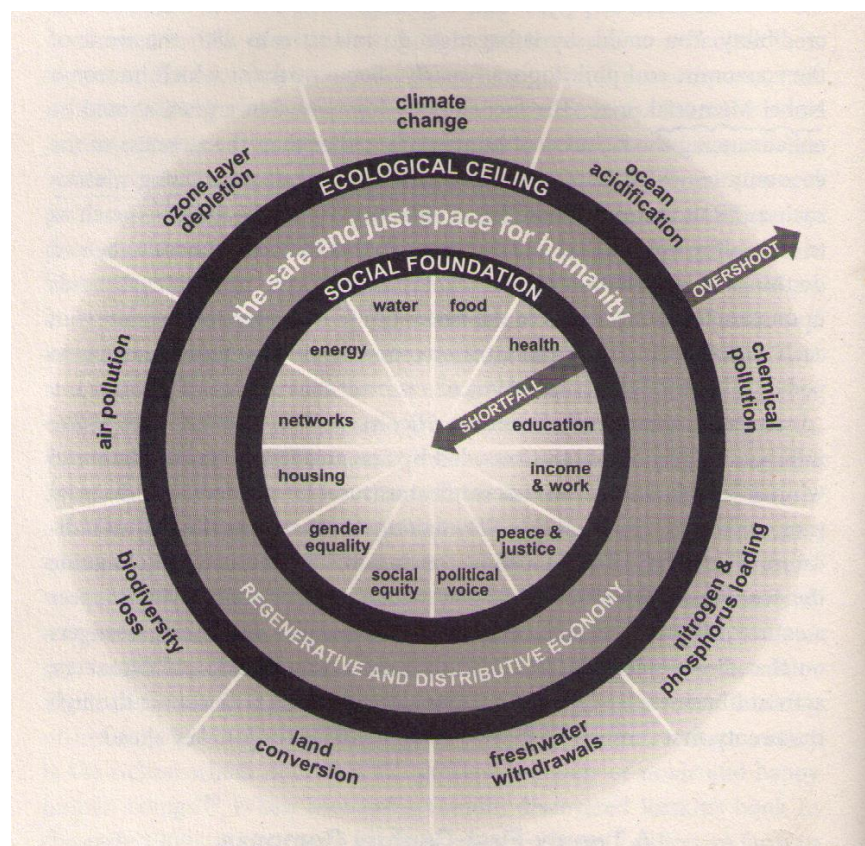
3. A UTILIDADE FINAL DOS RECURSOS

A política financeira de um país tem, portanto, de se orientar pelo tipo de impacto que se deseja, tanto por meio da tributação e alocação correspondente dos recursos, como pela regulação do sistema privado de intermediação financeira. As Ilhas Virgens Britânicas, o Estado de Delaware nos Estados Unidos ou Luxemburgo na Europa consideram evidentemente que o melhor é não exigir produtividade social alguma dos recursos financeiros ali alocados e se possível sequer registrá-los, contentando-se quando muito em cobrar uma taxa suficientemente moderada para atraí-los. Há paraísos fiscais com mais empresas que habitantes que pouco ou nada produzem. Na realidade, seus ganhos são proporcionais às perdas de produtividade que causam em outras economias. Mas se queremos favorecer a produtividade dos nossos recursos financeiros, temos de orientá-los para onde tenham efeitos multiplicadores em termos de resultados finais para a sociedade. Neste sentido, torna-se essencial definir o que consideramos como utilidade-fim dos recursos.

O caráter global do sistema financeiro, ampliado pela volatilidade que gera a representação do dinheiro em *bits*, fluido imaterial que permite enormes fluxos instantâneos, atinge diretamente a capacidade de um governo tributar atividades financeiras. Como ter uma política tributária nacional num quadro de fluxos mundiais? A corrida para atrair mais capitais da ciranda internacional cobrando impostos menores restringiu radicalmente a capacidade de os Estados adotarem políticas tributárias que façam sentido em termos de resultados finais para a sociedade. Isso torna muito mais importante que haja um amplo setor público de financiamento das atividades econômicas, sociais e ambientais. A política tributária, neste sentido, tem de fazer parte de um sistema coerente de política financeira integrada.

É útil, nesse raciocínio, pensar primeiro no que queremos financiar, nos objetivos da política econômica no sentido amplo, antes de analisar os fluxos financeiros correspondentes. O PIB é reconhecidamente uma ferramenta demasiadamente tosca para a complexidade da sociedade moderna. Na prática, o PIB apenas mede a intensidade do uso dos recursos, a velocidade com que gira a máquina econômica. Não distingue se estamos gerando produção ou vendendo nosso capital natural, como as florestas ou recursos minerais e energéticos. Avalia como aumento do PIB os gastos com o desastre causado em Mariana pela Samarco, ou os gastos com a recuperação ambiental no Golfo do México depois do desastre da British Petroleum. Tem imensas dificuldades em incorporar o capital intangível que hoje se está tornando um dos principais fatores de produção. O PIB é tosco, e tentar reduzir o sucesso ou não de um país a um só número não faz sentido.

A imagem abaixo, a ‘rosca’, tem ajudado muito no debate internacional, no sentido de colocar numa imagem clara os nossos desafios. Uma imagem, como explicita Kate Raworth, autora de *Doughnut economics*, tem um poder impressionante de fixar ideias. Neste caso, o conjunto dos principais desafios – e consequentemente as medidas que temos de financiar – se ajusta. A leitura é simples. O lugar onde temos de nos situar, como sociedade, é na própria rosca, onde está o miolo e o açúcar, portanto a zona de conforto. No vazio interno da rosa, estão as insuficiências, nas quais temos de investir: são 12 eixos como acesso à água (cerca de dois bilhões de pessoas no mundo não têm o acesso fácil), o alimento (800 milhões passam fome no planeta em 2017) e assim por diante. Temos de investir no aumento da provisão, na cobertura dessas insuficiências.



Fonte: Kate Raworth – *Doughnut economics* – 2017.

No lado externo da ‘rosca’ está o que produzimos em excesso e que temos de reduzir. Por exemplo a contaminação química das reservas de água doce tem de ser controlada. A redução das emissões das gases de efeito estufa e o conjunto de medidas para reduzir a mudança climática necessitam de mais recursos. Aqui são 9 eixos que caracterizam necessidades de controle ou reorientação de recursos, por exemplo dos sistemas financeiros de

subsídios à produção de energias não renováveis. O aporte metodológico que constitui essa organização dos desafios numa imagem sintética não deve ser subestimado. Temos muita necessidade de que as pessoas compreendam melhor para onde os recursos devem ser orientados para termos uma sociedade próspera e equilibrada, sustentável no longo prazo.

Temos também os excelentes pontos de referência que nos traz a Agenda 2030, com os seus 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, bem como o Acordo de Paris sobre a mudança climática. Nos últimos anos, em particular como resultado do choque planetário que foi a crise de 2008, quando se constatou o autêntico caos que representa o sistema financeiro mundial, abriu-se espaço para pesquisas e discussão. Porém não se abriu espaço – e isso é crucial – para mudanças que regulem o modo como se deformou o sistema financeiro mundial e o modo de como essa deformação se manifesta nos diversos países. O resgate do equilíbrio passa obviamente por uma intervenção muito ativa do setor público.

O resultado geral que buscamos, naturalmente, é a qualidade de vida das famílias, dentro de um conceito de sustentabilidade, para não vivermos à custa das próximas gerações. No tripé que atingiu o consenso possível, buscamos uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. O PIB como objetivo apenas tangencia esses desafios. Hoje, ele se tornou mais uma ferramenta de embates ideológicos do que um conceito científico. Em particular, tornou-se cada vez mais absurdo reduzir a utilidade e a eficiência de determinadas políticas econômicas à avaliação pelo chamado mercado (se o mercado subiu alguns pontos ou desceu, se o país passou a ter uma nota mais ou menos positiva na opinião das três entidades privadas de avaliação de risco – risco para capitais financeiros, não para as populações, naturalmente). Temos de assegurar uma sociedade que funcione no longo prazo e para todos.

O massacre publicitário sobre os impostos leva muitos a acreditarem que o imposto tira dinheiro dos nossos bolsos, pois o bem-estar econômico das famílias é identificado justamente com dinheiro no bolso. A renda que chega ao nosso bolso é sem dúvida essencial, permite fazer as compras, pagar as nossas contas. É o que os americanos chamam da economia *out of pocket*, a economia do bolso. Mas o bem-estar das famílias depende de muito mais. Em particular, depende do que tem sido chamado de salário indireto, o que financia o consumo coletivo. Para dar um exemplo, o canadense tem salário mais baixo do que o americano, mas dispõe de creche, escola, médico, infraestruturas de lazer e esporte e inúmeros serviços essenciais ou outras comodidades sem precisar pagar por eles, pois constituem bens e serviços gratuitos e universalmente disponíveis, por meio do setor público da economia. O equilíbrio entre o consumo individual e o consumo coletivo é essencial para uma sociedade que funcione.

A saúde é um exemplo interessante. Nos Estados Unidos gastam-se anualmente cerca de US\$ 7.400 por pessoa em saúde, predominantemente *out of pocket*; enquanto no Canadá se gasta pouco menos da metade desse valor, com resultados, em termos de qualidade e acessibilidade, muito superior. O canadense é mais saudável, gastando menos. Esse exemplo é importante para o nosso objetivo aqui, porque mostra que certos setores de atividade – a produção e comercialização de camisetas, por exemplo – funcionam de maneira muito mais eficiente com os mecanismos de mercado, enquanto que outros setores como saúde, educação, cultura, segurança, proteção ambiental e semelhantes – as chamadas políticas sociais – são administrados de forma muito mais eficiente quando são públicos.

Ainda que tal afirmação mexa com os brios ideológicos das pessoas e com a tradicional divisão entre os que veem a solução na privatização ou na estatização generalizadas, as experiências no mundo mostram que a saúde privada torna-se rapidamente indús-

tria da doença, enquanto a saúde pública busca reduzir os custos por meio de políticas integradas como saneamento básico, qualidade dos alimentos nas escolas, controle de agrotóxicos, acesso a espaços esportivos e outras medidas que agem na saúde de maneira preventiva, orientação reconhecidamente mais eficiente. Busca-se assegurar saúde mais do que vender o tratamento dada doença. Isso vale para a indústria do diploma na área da educação privada, dos dramas sociais que geram a segurança privatizada e assim por diante (DOWBOR, 2016).

O bem-estar das famílias depende, portanto, de assegurarmos de maneira equilibrada a renda direta e o acesso aos serviços públicos mediante o ‘salário indireto’, bem como infraestruturas públicas (ruas asfaltadas e iluminadas) e proteção de bens naturais (rios limpos como espaço de lazer, por exemplo). A lógica sistêmica é clara: enquanto a ampla disponibilidade e acesso universal aos bens e serviços de consumo coletivo, a infraestruturas adequadas e aos bens naturais geram equilíbrio na base da sociedade, a privatização tende a aprofundar a divisão entre os que podem e os que não podem pagá-los. Não à toa os países que funcionam, que conseguem equilibrar prosperidade econômica com paz social e equilíbrio ambiental, dispõem de setores públicos proporcionalmente muito mais amplos. Isso por sua vez está baseado em cargas tributárias mais elevadas e regulação financeira mais rigorosa.

Importante levar em conta que o Acordo de Paris sobre o enfrentamento do aquecimento global, em 2015, constituiu um avanço crucial para o nosso futuro. Com a Agenda 2030 que em Nova Iorque definiu os Objetivos de Desenvolvimento sustentável, passamos a ter um norte para o planeta. No entanto, a terceira conferência mundial do mesmo ano, em Addis Abeba, sobre o financiamento desses objetivos sociais e ambientais, foi simplesmente um fracasso: tratava-se de definir quem iria arcar com a conta.

Essa clara definição dos objetivos, com muito consenso, em que pese a atitude dos Estados Unidos, choca-se evidentemente com a ausência de controle sobre os sistemas financeiros. O Acordo de Paris definiu como meta levantar 100 bilhões de dólares anuais para financiar as políticas ambientais. Enquanto isso, o estoque de recursos financeiros em paraísos fiscais – capitais que não só não são investidos produtivamente como sequer pagam impostos – é da ordem de 20 trilhões de dólares, 200 vezes mais do que a meta definida pelo Acordo de Paris. Aliás, desses 100 bilhões, nesse início de 2018, foram levantados menos de 20%. O resgate do controle dos recursos financeiros, para que sirva à própria sociedade que os gerou, torna-se, portanto, essencial. E não se pode avaliar apenas a dimensão pública: é o fluxo integrado de recursos financeiros que precisa ser redirecionado.

4. O FLUXO FINANCEIRO INTEGRADO

Ao concebermos nosso problema de maneira mais ampla, como resgate da dimensão produtiva do fluxo financeiro integrado, torna-se mais clara a política tributária a ser adotada, pois ficam mais evidentes os grandes vazamentos que travam o sistema. Em particular, aparecem com força as taxas de juros que incidem sobre as dívidas das famílias, das empresas e do Estado, reduzindo a produtividade de todos, alimentando o rentismo e o estoque de recursos nos paraísos fiscais. Assim veremos sucessivamente o impacto do sistema financeiro sobre as famílias, as empresas e o Estado, os diversos ‘vazamentos’ como a evasão fiscal, os preços de transferência e o papel dos paraísos fiscais, para finalmente analisar o papel do sistema tributário. Na nossa convicção, as intervenções necessárias vão além da reforma tributária. O eixo central, como sempre, é que os nossos recursos financeiros voltem a ser úteis para a economia e para a sociedade.

A liquidação do marco regulatório

O ponto de partida para o processo atual é a Constituição de 1988. No artigo 192º, em particular, definiu-se a utilidade econômica e social do sistema financeiro nacional como eixo norteador, com teto máximo de taxa de juros anual de 12% acima da inflação (seria hoje da ordem de 18%). Com um conjunto de normas mais equilibradas, depois de anos de arbítrio e violência, o país voltava a ter regras do jogo, retornava ao universo das democracias.

Entre 1993 e 1994, derrotou-se a hiperinflação, elemento chave para se recuperar a gestão econômica tanto dos governos como das empresas, ao se resgatar finalmente a moeda como referência estável de medição de valor. Lembremos que havia na época, segundo *The Economist*, 44 países com hiperinflações como a Argentina, México, Israel e numerosos outros. Em todos eles, a hiperinflação foi liquidada entre 1993 e 1995.

Em 26 de dezembro de 1995, com a Lei n. 9.249, que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como a contribuição social sobre o lucro líquido, foi instituída a espantosa liquidação de imposto sobre lucros e dividendos. Ou seja, depois do modesto tributo que paga a empresa como pessoa jurídica, os imensos lucros e dividendos repassados aos acionistas e intermediários financeiros se tornaram isentos de impostos. Os impactos são analisados, entre outros, pelo senador Lindbergh Farias (FARIAS, 2015).

Simultaneamente, outra lei estabeleceu o sistema de taxas elevadas de juros sobre a dívida pública, permitindo aos bancos se financiarem aplicando em títulos em vez de procurar fomentar a economia. Aplicada a partir de julho de 1996, desde o início a remuneração dos títulos se situou em níveis acima de 20%, tendo chegado a 46% no pico. O que os bancos perderam com a quebra da hiperinflação voltariam a recuperar com a nova taxa Selic e a isenção de imposto sobre lucros e dividendos. A partir desse momento, para os aplicadores financeiros, passou a ser mais rentável aplicar em títulos públicos, remunerados com os nossos impostos, do que buscar projetos, investir e fomentar a economia. O economista Luiz Gonzaga Belluzzo calcula que a média real (descontada a inflação) no período FHC remunerava os bancos na ordem de 20% sobre o dinheiro que, aliás, era dos clientes do banco.

Em 1997, foi aprovada a lei que autoriza as corporações a financiar campanhas eleitorais. Com o poder do seu dinheiro, os grupos econômicos podiam agora eleger os seus representantes, transformando em ficção a cláusula básica da nossa Constituição, de que todo poder emana do povo. Essa captura do poder teria evidentemente impactos dramáticos sobre a política brasileira, deformando ainda mais a representatividade dos eleitos, até o STF tomar a decisão óbvia de que essa lei era inconstitucional. Seria o Congresso eleito pelas corporações, portanto de maneira inconstitucional, que viria a comandar o retrocesso atual (CRUZ, 2010).

Esse Congresso, eleito com ampla contribuição das corporações, dá entrada em 1999 na PEC 53/1999, depois transformada na EC 40/2003, revogando o conjunto dos parágrafos do artigo 192 da Constituição, que regulamentava o sistema financeiro nacional. A data coincide com a revogação, nos EUA, da Lei Glass-Steagall que vinha assegurando um mínimo de regulação e disciplina no sistema financeiro americano e no resto do mundo. Explode com toda força a globalização financeira sem barreiras. Aqui como em outros países, as finanças deixam de fomentar a economia, travando o desenvolvimento.

Não custa lembrar que o artigo 192 da nossa Constituição terminava determinando que “a cobrança acima deste limite [12% ao ano mais inflação] será conceituada como crime de usura, punido em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar”. A lei, com o Congresso eleito pelo dinheiro das corporações, não determinou nada, simplesmente revogou o artigo. O caminho ficou livre. Em seus relatórios mensais sobre as taxas de juros praticadas no mercado, a Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (Anefac) constata: “Destacamos que as taxas de juros são livres, e as mesmas são estipuladas pela própria instituição financeira, não existindo assim qualquer controle de preços ou tetos pelos valores cobrados”.

Em junho de 2002, em evento no Parque Anhembi em São Paulo, o então candidato à presidência Lula lê a “Carta aos Brasileiros”, em que se compromete a respeitar o sistema financeiro como tinha sido constituído. Ao assumir, o presidente Lula manteve a elevada taxa Selic, nomeou um banqueiro para gerir as finanças públicas e os bancos entraram numa espiral de elevação de juros privados para pessoa física e pessoa jurídica, aprofundando a financeirização. O compromisso era claramente condição da elegibilidade, não em termos legais, mas em termos de relações reais de poder.

O endividamento das famílias

É nesse espaço de poder extremamente estreito que se desenvolveu a política de resgate do andar de baixo da população brasileira, com resultados impressionantes, a ponto de o Banco Mundial qualificar os anos 2003 a 2013 como *The Golden Decade*, a década dourada da economia brasileira. Não cabe aqui elencar todos os avanços, mas destacar que o dinheiro que vai para a base da sociedade demonstrou ser incomparavelmente mais produtivo do que o dinheiro que vai para o topo. O país inteiro passou a viver melhor, com avanços proporcionalmente elevados para os mais pobres. O imenso impacto do Bolsa Família custou meros 0,5% do PIB.

A visão se justifica por três razões básicas: em termos éticos, manter em estado de miséria milhões de pessoas num país rico como o nosso é simplesmente uma vergonha; em termos políticos, pois a desigualdade constitui um fator radical da erosão da democracia e perda de governabilidade; e em termos econômicos, pois nada dinamiza a economia como o reforço da capacidade de consumo da população. Praticamente 15 anos depois da leitura da Carta aos Brasileiros, o mesmo Lula fazia esta declaração realista: “Quando você dá 1 bilhão para um rico, aquilo se transforma numa conta bancária, e a pessoa vai ganhar dinheiro especulando financeiramente. Nós queremos acabar com isso. Nós queremos acabar com a especulação. Quem quiser ganhar dinheiro terá de investir no setor produtivo” (EFE, 24/11/2017). Essa compreensão é essencial para qualquer discussão de políticas tributárias.

O fato básico desse processo é que os intermediários financeiros aprenderam rapidamente a buscar no bolso da massa de consumidores a renda familiar que se expandia. De acordo com os dados do Banco Central, em janeiro de 2005, a dívida das famílias equivalia a 18,42% da renda familiar. Com juros muito elevados, o endividamento foi aumentando regularmente, atingindo um máximo de 46,17% em 2015, mas já em 2012 se notava o progressivo atolamento das famílias pela dívida acumulada. Em 2017, baixou um pouco apenas a proporção do endividamento, entre outros motivos pelo uso do FGTS para saldar dívidas. Abaixo (Figura 1) os dados extraídos do BCB, em 12/12/2017:

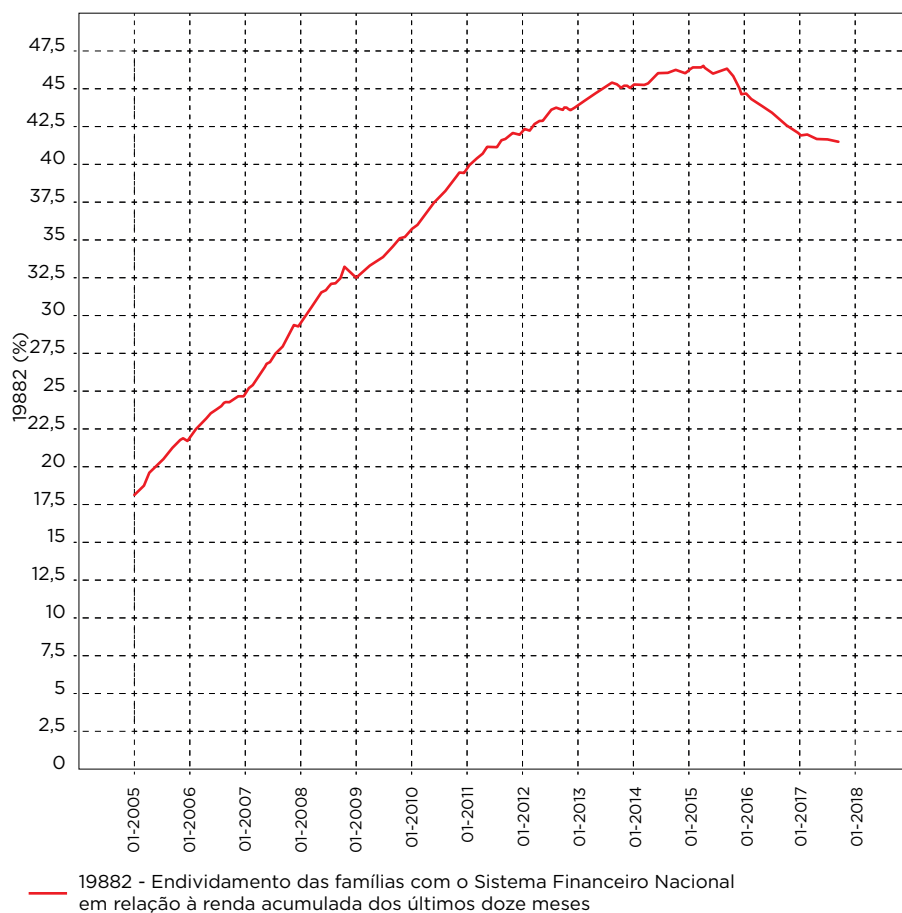
FIGURA 1 – ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS COM O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL EM RELAÇÃO À RENDA ACUMULADA DOS ÚLTIMOS DOZE MESES

Em %

2005-2017 (SETEMBRO)

BRASIL

Linear



Fonte: Banco Central: Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses. Posição em setembro 2017.
<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=trocarGrafico>

O endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses era de 18,42% em janeiro de 2005, passando para 35,75% em janeiro 2010, praticamente o dobro; e para 46,17% em 2015. Constatase uma expansão vertiginosa do endividamento das famílias.

Este nível de endividamento não seria particularmente grave se fosse onerado, como em outros países, com uma taxa de juros de 3% a 8% ao ano. No entanto, no Brasil, as taxas de juros fazem com que a cada ano as famílias tenham de pagar mais de um terço do estoque da dívida apenas em juros. Isso é absolutamente inviável em termos de manutenção do consumo. Os juros mais do que absorveram o aumento da renda das famílias que resultou das políticas redistributivas do governo. Na prática, os bancos e outros intermediários financeiros aprenderam rapidamente a ir buscar o dinheiro de uma população que precisava de equipamentos domésticos essenciais, mas não tinha como pagá-los à vista.

Constatamos na Figura 2 abaixo que para o item Artigos do Lar, por exemplo, as famílias pagavam em outubro de 2017 o nível astronômico de 132,91%. Pagar quase uma vez e meia o valor de sua compra só em juros é completamente absurdo. O máximo que encontramos na Europa, na rede Midia@Markt, foi 13% ao ano. É importante notar que no Brasil as taxas de juros são apresentadas aos clientes na sua versão ao mês, o que deforma radicalmente a compreensão, já que camufla os juros compostos.

FIGURA 2 – TAXA DE JUROS DO CREDIÁRIO, POR SETOR

Em %
OUTUBRO DE 2017
BRASIL

SETORES	SET/17		OUT/17	
	TAXA MENSAL	TAXA ANUAL	TAXA MENSAL	TAXA ANUAL
Grandes Redes	2,91%	41,09%	2,87%	40,43%
Médias Redes	5,89%	98,73%	5,84%	97,61%
Pequenas Redes	6,82%	120,71%	6,77%	119,48%
Empresas de Turismo	4,81%	75,72%	4,76%	74,72%
Artigos do Lar	7,36%	134,48%	7,30%	132,91%
Eletrônicos.	5,54%	90,99%	5,49%	89,90%
Importados	6,19%	105,59%	6,14%	104,43%
Veículos	2,09%	28,17%	2,07%	27,87%
Ginástica	7,84%	147,38%	7,78%	145,73%
Informática	5,31%	86,05%	5,25%	84,78%
Celulares	5,01%	79,79%	4,94%	78,36%
Decoração	7,51%	138,44%	7,45%	136,85%
Média Geral	5,61%	92,51%	5,56%	91,42%

Fonte: Anefac. Posição em outubro de 2017. <https://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/2017111714631301.doc>

Os juros no sistema formal de intermediação financeira são ainda mais escandalosos. Tomando os dados de outubro de 2017, constatamos que os intermediários financeiros cobram 326,14% no cartão de crédito, 297,18% no cheque especial, 27,87% na compra de automóveis. Os empréstimos pessoais custam na média 65,35% nos bancos e 143,55% nas financeiras. Deixamos de lado aqui a agiotagem de rua que hoje, aliás, já não se diferencia tanto da dos bancos que praticam simplesmente a agiotagem legal. O crédito consignado, na faixa de 28% ao ano, foi uma tentativa bem-sucedida de ajudar os endividados, mas continua sendo absurdo em termos de comparação internacional, e representa menos de um terço do endividamento. Veja na Figura 3 abaixo os juros para pessoa física nos bancos:

FIGURA 3 – TAXA DE JUROS BANCÁRIOS PARA PESSOA FÍSICA

Em %
SETEMBRO E OUTUBRO DE 2017
BRASIL

LINHA DE CRÉDITO	SETEMBRO/2017		OUTUBRO/2017		VARIACÃO %	VARIACÃO Pontos %
	Taxa Mensal	Taxa Anual	Taxa Mensal	Taxa Anual		
Juros comércio	5,61%	92,51%	5,56%	91,42%	-0,89%	-0,05
Cartão de crédito	12,89%	328,42%	12,84%	326,14%	-0,39%	-0,05
Cheque especial	12,33%	303,60%	12,18%	297,18%	-1,22%	-0,15
Financiamento de automóveis (CDC bancos)	2,09%	28,17%	2,07%	27,87%	-0,96%	-0,02
Empréstimo pessoal (bancos)	4,22%	64,22%	4,28%	65,35%	1,42%	0,06
Empréstimo pessoal (financeiras)	7,60%	140,85%	7,70%	143,55%	1,32%	0,10
Taxa média	7,46%	137,12%	7,44%	136,59%	-0,27%	-0,02

Fonte: Anefac. Posição em outubro de 2017. <https://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/2017111714631301.doc>

A análise pelo Banco Central resume a situação do endividamento, ao juntar o estoque da dívida e os juros pagos. As famílias deviam, em outubro 2016, R\$1.627 bilhões, pagando juros de 34,2% na média geral, sendo 59,5% com recursos livres e 8,5% no crédito direcionado. Isto significa que as famílias têm de pagar mais de um terço do seu endividamento a cada ano. As taxas de juros correspondentes na Europa ou nos

EUA, como vimos, são da ordem de 3% a 8% ao ano. Os 59,5% incidem sobre uma dívida com recursos livres de R\$837 bilhões, gerando um pagamento de juros de 498 bilhões (8% do PIB) apenas nessa categoria. São juros surrealistas, em qualquer comparação internacional. O resultado, segundo o SPC, é que temos 58,3 milhões de adultos “negativados”, atolados na dívida. Quando 40% dos adultos sequer conseguem pagar as dívidas sobre o que já compraram, que dirá fazerem novas compras. O principal motor da economia, o consumo das famílias, ficou travado, o que por sua vez trava as empresas (SPC, 2017).

O travamento das empresas

O travamento da demanda das famílias, da grande massa de consumo da população, tem efeito imediato nas iniciativas das empresas que veem acumular seus estoques de produtos não vendidos. É natural que reduzam o ritmo de produção, o que por sua vez afeta o emprego. Impacto maior ainda resulta da redução dos investimentos empresariais. Se a demanda se reduz em 5%, por exemplo, gerando uma insegurança quanto à perspectiva de produção, os investimentos novos caem muito mais, pois as empresas entram em compasso de espera e qualquer nova iniciativa é suspensa.

Os empresários efetivamente produtivos – contrariamente aos intermediários – trabalham em geral com margens relativamente pequenas. Um fogão pode ser comprado a prazo por 840 reais e à vista por 420 reais, já incluído o imposto de 40% e o lucro da loja, mas terá saído da fábrica a pouco mais de 200 reais. Resultado: quem não tem dinheiro para pagar à vista vai pagar mais de 800 reais por um fogão de 200. O produtor aqui recebe pouco e terá dificuldades para expandir as atividades, pois o grosso do lucro vai para intermediários que, em vez de serem prestadores de bons serviços comerciais, transformam-se em financiadores, vendedores de crédito. São atividades bancárias não assumidas como tais. Na prática, são atravessadores financeiros.

As taxas de juros para pessoa jurídica são tão escandalosas quanto as para pessoa física, proporcionalmente (Figura 4). O estudo da Anefac apresenta uma taxa praticada média de 65,92% ao ano, sendo 31,37% para capital de giro, 37,67% para desconto de duplicatas e 149,59% para conta garantida. Ninguém em sã consciência consegue desenvolver atividades produtivas, criar uma empresa, enfrentar o tempo de entrada no mercado e de equilíbrio de contas pagando este tipo de juros. Aqui, é o investimento privado que é diretamente atingido.

FIGURA 4 – TAXA DE JUROS PARA PESSOA JURÍDICA

Em %
SETEMBRO E OUTUBRO DE 2017
BRASIL

LINHA DE CRÉDITO	SETEMBRO/ 2017		OUTUBRO/ 2017		VARIÇÃO %	VARIÇÃO PONTO % MÊS
	TAXA MENSAL	TAXA ANUAL	TAXA MENSAL	TAXA ANUAL		
Capital de Giro	2,34%	31,99%	2,30%	31,37%	-1,71%	-0,04
Desconto de Duplicatas	2,76%	38,64%	2,70%	37,67%	-2,17%	-0,06
Conta garantida	7,98%	151,26%	7,92%	149,59%	-0,75%	-0,06
Taxa Média	4,36%	66,88%	4,31%	65,92%	-1,15%	-0,05

Fonte: Anefac. Fonte: Anefac. Posição em outubro de 2017. <https://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/2017111714631301.doc>.

Existem linhas de crédito oficiais que compensam em parte apenas a apropriação dos resultados pelos intermediários financeiros. O pequeno e médio empresário, em particular, vai buscar crédito na agência onde tem a sua conta, e a busca por formas subsidiadas de crédito oficial não entra na sua esfera de decisão. Na zona euro, o custo médio do crédito para pessoa jurídica é da ordem de 2 a 3% ao ano, diretamente acessível em qualquer banco. Ninguém consegue desenvolver atividades produtivas com taxas de juros como as que praticamos no Brasil e as empresas acabam buscando o autofinanciamento, perdemos assim um imenso motor de dinamização da economia que é o crédito barato ao produtor.

O Banco Central resume a situação do endividamento empresarial: as pessoas jurídicas deviam, em outubro de 2016, R\$1.425 bilhões, sobre os quais incide uma taxa média de juros de 18%, sendo 23,3% na carteira livre e 11,7% no crédito direcionado. As pessoas jurídicas tinham 700 bilhões de reais em crédito livre, pagando juros de 23,3%. Nenhuma empresa pode funcionar com juros desse tipo, que na Europa se situam abaixo de 5%. Particularmente atingida é a pequena e média empresa, que toma o empréstimo junto à agência bancária onde tem a conta, enquanto os grandes grupos e multinacionais tomam dinheiro com taxas muito mais baixas, em particular no exterior. Com a queda do consumo das famílias, as empresas trabalham hoje com 67% da sua capacidade e não têm como recorrer ao crédito para enfrentar a crise.

Além da baixa demanda e do crédito caro, no caso brasileiro, um terceiro fator desestimula o produtor: ele tem a alternativa de aplicar no Tesouro Direto, que rende 7,5% para uma inflação abaixo de 3%, com liquidez total e risco zero. Essa redução da taxa Selic é sem dúvida bem-vinda, pois desde 1996 vinha reduzindo a capacidade de financiamento do Estado. Ainda assim, se considerarmos que a remuneração sobre a dívida pública é de 0,5% nos EUA e taxas semelhantes no resto do mundo, continua sendo uma alternativa que permite ao empresário ver o seu dinheiro render sem precisar enfrentar os esforços e riscos das atividades produtivas. Mesmo descontada a inflação, trata-se de boa remuneração, que permeou grande parte do empresariado e ampliou a classe dos rentistas, dos que ganham sem precisar produzir, pois passam a ser remunerados pelos nossos impostos já que se trata do serviço da dívida pública. Este último mecanismo, pelo ônus que representa para o orçamento, trava o quarto motor da economia: o investimento público em infraestruturas e políticas sociais.

O investimento público

Vejamos o terceiro item da engrenagem: a taxa Selic que incide sobre a dívida pública. O mecanismo é simples. Em 1996, para compensar as perdas que os bancos sofreram ao se quebrar a hiperinflação, o governo criou um mecanismo de financiamento da dívida pública com taxas de juros elevadas. A nossa poupança, por exemplo, está no banco, mas rende muito pouco. O banco, por sua vez, aplica este dinheiro em títulos da dívida pública que rendiam, na fase do governo de FHC, em média 25% a 30%, chegando a um máximo de 46%. A justificativa era de se tranquilizar “os mercados”, ou seja, os grandes intermediários financeiros, nacionais ou internacionais. Ser “confiável” para a finança internacional e as agências de classificação de risco tornou-se mais importante do que ser confiável para a população.

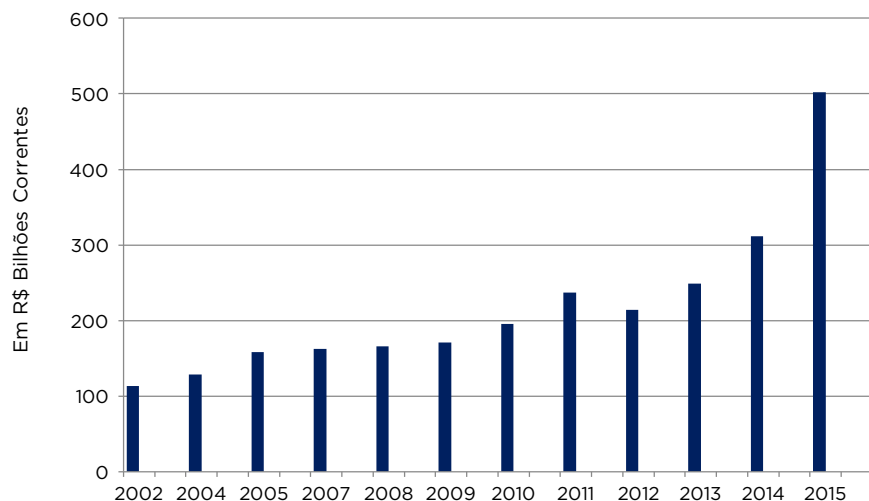
Para pagar esses intermediários, o governo precisou aumentar os impostos, e a carga tributária subiu 5 pontos percentuais ainda nos anos 1990 e início dos anos 2000. Durante a fase Lula e primeiro governo Dilma, estava na faixa de 14%, para uma inflação entre 5%

e 6%. Entrando em 2018 situa-se em 7% para uma inflação de um pouco menos de 3%, o que já melhora a situação, mas é um juro mais baixo sobre um estoque maior da dívida. O dado essencial é que o governo transfere uma grande parte dos nossos impostos para os bancos. O mecanismo é simples. Eu que sou poupador, de um bolso, coloco a minha poupança no banco que me remunera de maneira simbólica; e de outro bolso, tiro 7% para dar ao governo que os transfere para o banco. Em outros termos: eu pago ao banco, com os meus impostos, para que ele tenha o meu dinheiro. É importante lembrar que os títulos da dívida pública pagam na faixa de 0,5% a 1% ao ano na maioria dos países do mundo.

O Brasil tem um PIB da ordem de 6,3 trilhões, o que significa que a cada vez que se drena 63 bilhões das atividades produtivas para a especulação, é 1% do PIB que se perde. Se o gasto com a dívida pública atinge 8,5% do PIB, como é o caso em 2015, são cerca de 500 bilhões de reais dos nossos impostos transferidos essencialmente para os grupos financeiros. Com isso se esteriliza parte muito significativa da capacidade do governo para financiar infraestruturas e políticas sociais. Além disso, a Selic elevada desestimula o investimento produtivo nas empresas, pois é mais fácil, como vimos, ganhar com títulos da dívida pública. E para os bancos e outros intermediários é mais simples ganhar com a dívida do que fomentar a economia buscando bons projetos produtivos, o que exigiria identificar clientes e projetos, analisar e seguir as linhas de crédito, ou seja, fazer a lição de casa, usar as nossas poupanças para fomentar a economia. Os fortes lucros extraídos da economia real pela intermediação financeira terminam contaminando o conjunto dos agentes econômicos. A Figura 5, a seguir, explicita bem de onde veio o “rombo”.

FIGURA 5 – GASTOS FEDERAIS DIRETOS COM JUROS

R\$ Bilhões Correntes
2005-2015
BRASIL



Fonte: Banco Central.

O conto da dona de casa passado para a população era de que o governo teria de se comportar como a boa dona de casa, que só gasta o que tem. Mas o governo não gastava mais do que tinha com políticas públicas, gastava com juros. O governo Temer passou a reduzir políticas públicas, ou seja, investimentos e políticas sociais, mas não a transferência de dinheiro para os bancos. A EC95 travou os gastos com políticas públicas, mas não os gastos com os juros da dívida. Assim, o golpe só reforçou a sangria. Os juros sobre a dívida pública baixaram sem dúvida, mas não os juros sobre pessoa física e pessoa jurídica, um compensando o outro.

Em termos de impacto econômico, os investimentos públicos são essenciais para dinamizar qualquer economia moderna. Os dois grandes eixos de dinamização na esfera pública são os investimentos em infraestruturas, como transportes, energia, telecomunicações e água e saneamento; e as políticas sociais, como saúde, educação, cultura, lazer, esportes, habitação, segurança e outras atividades que constituem essencialmente investimento nas pessoas e ampliação do consumo coletivo. Ao desviar grande parte dos recursos públicos de investimentos para remuneração aos intermediários financeiros e rentistas em geral, travou-se o terceiro motor da economia.

Em termos políticos este mecanismo perverso tornou-se explosivo, pois se inicialmente o sistema favorecia essencialmente os bancos, hoje – com a abertura de aplicações no Tesouro Direto para qualquer poupador – gerou-se uma massa de empresários e pessoas da classe média que se acostumaram a ver o seu dinheiro render a partir da elevada taxa Selic. Quando o governo Dilma tentou baixar os juros, que chegaram a 7,5% para uma inflação de 5% em 2013, e ao mesmo tempo os juros no Banco do Brasil e na CEF, a revolta foi geral, e iniciou-se uma articulação perversa entre crise financeira e crise política, uma aprofundando a outra.

É essencial entender que as pessoas de menor rendimento, os três quartos do país, aplicam muito pouco em produtos financeiros, e mal conseguem fechar o mês, em particular pelo endividamento que as enforça. E essa população necessita vitalmente dos investimentos públicos, como saúde, educação, saneamento básico, habitação popular e outras iniciativas. Quando os recursos que serviriam ao financiamento desses setores são desviados para quem tem importantes aplicações financeiras, ou seja, para os segmentos mais ricos do país, gera-se um aprofundamento das desigualdades, invertendo todos os esforços de 12 anos de ampliação de políticas sociais e de demanda popular. O Brasil volta assim para uma economia “de base estreita” e trava-se o objetivo histórico essencial de harmonizar o país pela elevação social das massas populares.

É importante mencionar que o mecanismo perverso criado no país é encontrado em numerosos países, ainda que sob diversas formas. O denominador comum é o fato de os grandes grupos financeiros apropriarem-se das políticas públicas por meio do inchaço da dívida pública. A sobrevivência do governo passa então a depender menos do seu empenho em assegurar políticas que favoreçam a população em geral, e mais de mostrar que é “confiável” para o sistema nacional e mundial de especulação financeira. São inúmeros os países que elegeram governos com programas progressistas e terminaram aplicando políticas de direita. E, para a população, vende-se a ideia de que são as políticas sociais que geraram o déficit público e o travamento da economia. Quando se comparam as poucas dezenas de bilhões que representa o Bolsa Família, investimento nas pessoas, e os 500 bilhões transferidos para rentistas, que ganham sem produzir, pode-se ver o ridículo do argumento. Aliás, trabalhos de Jorge Abrahão de Castro no Ipea mostram que para cada 1 real investido no Bolsa Família o efeito multiplicador leva a um aumento do PIB de 1,78 reais.²

2. O estudo mostra o efeito multiplicador dos programas redistributivos: “O Programa Bolsa Família passa a ser a transferência de renda com maior efeito: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica. O BPC, o seguro desemprego e o abono salarial vêm em seguida, com multiplicadores também maiores do que um” (Castro, 2013). Os juros sobre a dívida pública têm um efeito inverso, de redução do PIB.

O saldo total das operações de crédito do sistema financeiro, envolvendo pessoas físicas e pessoas jurídicas, atingiu R\$3.052 bilhões em outubro 2016, representando 48% do PIB, nível relativamente moderado, mas pagando uma taxa média geral de juros (pessoa física e jurídica, crédito livre e direcionado) de 27,4%, o que representa R\$836 bilhões pagos aos intermediários financeiros sob forma de juros, equivalendo a 13,2% do PIB. Acrescentem-se os R\$397 bilhões pagos em 2016 como juros sobre a dívida pública, 6,3% do PIB, são cerca de 20% do PIB extraídos por intermediários financeiros essencialmente improdutivos. O *spread* bancário sobre crédito livre atingiu 35,4%. O travamento do consumo das famílias e da produção empresarial reduzem o fluxo correspondente

de receitas do Estado, aumentando o déficit das contas públicas. Nenhuma economia pode funcionar desse modo. Esses 20% do PIB reinvestidos na economia poderiam assegurar uma expansão econômica vigorosa. Mas rendem mais quando aplicados, por esses mesmos intermediários, em mais papéis financeiros.

O agravamento tributário

É de se pensar sobre o que acontece com tantos ganhos que param nas mãos dos meios financeiros. A Tax Justice Network (TJN) elaborou os dados mais confiáveis sobre evasão fiscal por meio de paraísos fiscais. Muito antes dos arquivos do Panamá e das Bermudas, com as pressões do G20 e o impacto da crise de 2008, os números foram surgindo. Como ordem de grandeza, os recursos aplicados em paraísos fiscais equivalem a algo entre um quarto e um terço do PIB mundial (estoque acumulado de recursos, e não, obviamente, fluxo anual).

Assim, o Brasil não está isolado neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto. Os dados para o Brasil, 519,5 bilhões de dólares em termos de capitais *offshore*, são de toda forma impressionantes: ocupamos o quarto lugar no mundo. Estes recursos, que representam também algo como 26% do PIB em termos de estoque, deveriam pagar os impostos que permitiriam ampliar investimentos públicos, e ser aplicados em fomento da economia onde foram gerados. Era o previsto pelo artigo 192º da Constituição. Em 2016 com grande estardalhaço o governo conseguiu repatriar o equivalente de 46 bilhões de reais sobre um estoque em paraísos da ordem de 1.700 bilhões. A Tax Justice Network apresenta os estoques estimados de recursos em paraísos fiscais provenientes de alguns países. São dados até 2010. A cifra referente ao Brasil é de US\$519,5 em *flight stock*, o estoque em fuga (TJN, 2011).

Não é ilegal abrir uma conta em paraíso fiscal. Alimentá-la com evasão fiscal é ilegal. O Sindicato Nacional de Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz) estima a evasão fiscal no Brasil em 9,1% do PIB em 2016, cerca de 570 bilhões de reais: “Na hipótese ainda de se levar em conta apenas a média dos indicadores de sonegação dos tributos que têm maior relevância para a arrecadação (ICMS, Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias) poder-se-ia estimar um indicador de sonegação de 27,6% da arrecadação (o mesmo do indicador de sonegação para o VAT em países da América Latina que foi de 27,6%), que equivale a 9,1% do PIB, o que representaria o valor de R\$ 571,5 bilhões caso levado em conta o PIB para 2016. Tomando-se em consideração esse último indicador para a sonegação, poder-se-ia afirmar que se não houvesse evasão, o peso da carga tributária poderia ser reduzido em quase 30% e ainda manter o mesmo nível de arrecadação. Esses R\$ 571,5 bilhões estimados de sonegação tributária são praticamente equivalentes a quase 90% de tudo que foi arrecadado pelos estados e municípios juntos, estimados em R\$ 638,0 bilhões” (SINPROFAZ, 2017: 27).

Um estudo particularmente interessante é da Global Financial Integrity, coordenado por Dev Kar, *Brasil: fuga de capitais, fluxos ilícitos e as crises macroeconômicas, 1960-2012*. Trata-se de uma sangria de recursos por evasão, estimada em cerca de US\$35 bilhões por ano entre 2010 e 2012, mais de 100 bilhões de reais/ano. São 2% do nosso PIB que se evaporam anualmente só nestas operações. São recursos que por sua vez irão alimentar em boa parte o estoque da ordem de 1,7 trilhões de reais em paraísos fiscais visto acima. Segundo o relatório, “o governo deve fazer muito mais para combater tanto o subfaturamento de exportações como o superfaturamento de importações, adotando ativamente medidas dissuasivas adicionais em vez de punições retroativas” (GFI, 2014: iv).

Na realidade, os lucros realizados pelo sistema financeiro não só não são investidos na economia, como em grande parte sequer pagam impostos. Uma placa interessante surgiu nas manifestações pró-golpe na Av. Paulista: “Evasão fiscal não é roubo”. Naturalmente, os que são afortunados e evadem o fisco acham também muito bom poder ter os filhos matriculados na USP, estudando com os recursos dos outros. A ética das elites costuma ser flexível.

No plano dos fluxos para o exterior, o controle das saídas poderia ser bastante melhorado, em particular do sub e sobrefaturamento. O relatório da GFI aponta essas possibilidades e reconhece fortes avanços do Brasil até 2012. No plano internacional, surge finalmente em 2016 o BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), acordo endossado por 40 países que representam 90% do PIB mundial, visando a organizar o controle e gradual redução da evasão fiscal pelas empresas transnacionais. A resistência dos grandes grupos internacionais promete ser feroz. A eleição de Trump nos Estados Unidos reduz muito o espaço deste acordo (OCDE, 2014).

No plano interno, a própria estrutura e a incidência dos tributos no Brasil são surrealistas. Pesquisa do Inesc mostra que “a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%) e EUA (12,15)” (INESC, 2014:21).

Se acrescentarmos a baixa alíquota do imposto sobre a renda, a isenção de imposto sobre lucros e dividendos, a inexistência do imposto sobre a fortuna e o fato dos impostos indiretos representarem 56% da arrecadação, além do fato de os grandes devedores recorrerem de forma massiva à evasão fiscal, temos no conjunto uma situação que clama por mudanças (Figura 6).

FIGURA 6 – INCIDÊNCIA DE IMPOSTOS

Em % da arrecadação e do PIB

2011

BRASIL

Incidência	% da Carga Tributária	% do PIB
Consumo	55,7	19,7
Renda	30,5	10,8
Patrimônio	3,7	1,3
Outros	10,1	3,6
Total	100,0	35,4

Fonte: INESC – Implicações do Sistema Tributário Brasileiro. Posição em setembro 2014 (parte da Tab.1 p. 13)

Convém destacar que a carga tributária é muito regressiva no Brasil, pois está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os (as) trabalhadores (as) e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio.

Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008–2009 pelo Ipea, estima-se que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos” (INESC, 2014: 6). Lembremos ainda que os assalariados têm os seus rendimentos declarados na fonte, enquanto o mundo corporativo e das grandes fortunas tem à sua disposição a ajuda da própria máquina bancária com especialistas em evasão ou elisão fiscal, como se vê nos dados do HSBC publicados no início de 2015.

O descontrole é impressionante. Temos, portanto, o imenso estoque de recursos em paraísos fiscais, equivalente a 26% do PIB (estoque, não fluxo anual); um fluxo de evasão por meio de fraude em notas fiscais da ordem de 2% do PIB ao ano; uma evasão fiscal geral estimada aqui de forma conservadora em 9,1% do PIB. Acrescente-se o fato de que a própria incidência da tributação é profundamente deformada, centrada em impostos indiretos sobre o consumo com isenção de tributação sobre lucros e dividendos. Inexiste o imposto sobre a fortuna, é muito limitada a tributação sobre a herança, enquanto trabalhadores assalariados têm o seu imposto retido na fonte. A combinação desses elementos torna-se desastrosa para o funcionamento do sistema financeiro em geral, deformando radicalmente um ponto de referência chave para qualquer raciocínio econômico: a proporcionalidade entre quem enriquece e quanto, de um lado, e, de outro, a contribuição para o crescimento econômico.

Não há como evitar a constatação de que estamos literalmente recompensando parasitas. Não se trata de deformações pontuais. Quando vemos como os juízes aumentam os seus próprios já impressionantes salários, constatamos que se trata de uma cultura de organização de nichos de privilégios que torna solidários entre si bancos, deputados, desembargadores, gigantes da mídia e muitos grupos internacionais. Em nome, evidentemente, do bem-estar da nação, cujo desenvolvimento paralisaram.

Em termos propositivos, o objetivo é resgatar a produtividade dos recursos das nossas próprias poupanças e dos nossos impostos. Os recursos não são dos bancos, que mesmo sendo privados precisam de uma carta patente do Banco Central que os autorize a trabalhar com dinheiro do público. Aqui vimos o dreno da capacidade de compra das famílias; o travamento da capacidade produtiva das empresas; a redução da capacidade anticíclica do Estado, pelo desvio dos impostos para o serviço da dívida pública; a deformação do sistema tributário; e a fuga de recursos para o exterior.

Visto no seu conjunto, esse fluxo financeiro integrado tal como foi deformado não faz sentido e trava o desenvolvimento do país. O sistema tributário constitui uma ferramenta essencial de reconstituição dos equilíbrios. |

BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Política Monetária e Operações de Crédito do SFN – 24/11/2017 l de 24/11/2017*. <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon2-p.asp>
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – *Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses*. <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=getPagina>
- BROWN, Ellen. *The Public Bank solution*. Third Millenium Press, Louisiana, 2013.
- CASTRO, Jorge Abrahão de, – *Política social no Brasil: direito social, distribuição de renda e crescimento econômico* – Ipea, Brasília 2013.
- CRUZ, Elaine Patricia da – *Entenda o financiamento de campanha no Brasil*, Revista Exame, 08/06/2010.
- DOWBOR, Ladislau. *O pão nosso de cada dia: processos produtivos no Brasil*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2016.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*. Outras Palavras, Autonomia Literária, São Paulo, 2017.
- THE ECONOMIST. *The missing \$20 trillion, Special Report on Offshore Finance*. Feb. 16th, 2013.
- FARIAS, Lindbergh. *Imposto sobre lucros e dividendos*. Senado Federal, 14/09/2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/14/imposto-sobre-lucros-e-dividendos-geraria-r-43-bi-ao-ano-diz-estudo>
- GFI – *Brasil: fuga de capitais* – *Global Financial Integrity*, Set. 2014, <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-II%C3%ADcitos-e-as-Crises-Macroecon%C3%B4micas-1960-2012.pdf> ;
- HASKEL, Jonathan; STIAN, Westlake. *Capitalism without Capital; the rise of the intangible economy*. Princeton University Press, Oxford, 2018.
- HUDSON, Michael. *Killing the Host: how financial parasites and debt destroy the global economy*. Islet, Baskerville, 2015. Acesso em: www.michael-hudson.com
- KLIASS, Paulo. *O conto dos juros básicos*. Outras Palavras, 14 de dezembro de 2017. <http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/o-conto-dos-juros-baixos>
- LULA, Luís Inácio da Silva. *Sou o candidato com maior perspectiva de ganhar as eleições*. – Entrevista, Agência EFE, em 26 de nov. 2017. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/11/24/lula-sou-o-candidato-com-maior-perspectiva-de-ganhar-as-eleicoes-no-brasil.htm?cmpid=copiaecola>
- MONBIOT, George. *Out of the wreckage: a new politics for an age of crisis*. Verso, London, New York, 2017.
- SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL (Sinprofaz). *Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2016*. Brasília/DF, março de 2017. <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos-pdf/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016.pdf>
- SPC Brasil Notícias. *Inadimplência desacelera em 2016 e fecha dezembro com 58,3 milhões de brasileiros negativados, mostram SPC Brasil e CNDL*, 10/01/2017. <https://www.spcbrasil.org.br/imprensa/noticia/2415>
- STURGEON, Alison e outros (Eds.). *How Money Works*. Penguin Random House, London, 2017. Acesso em: www.dk.com
- TJN – Tax Justice Network. *The cost of Tax Abuse: the Cost of Tax Evasion Worldwide*, 2011. Acesso em: <http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2014/04/Cost-of-Tax-Abuse-TJN-2011.pdf> p.4 ; e <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Appendix%20-%202012%20Price%20of%20Offshore%20pt%20-%20pp%201-59.pdf>
- STIGLITZ, Joseph. *Rewriting the rules of the American economy: an agenda for shared prosperity*. New York, London, W. W. Norton & Company, 2015. <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2015/06/report-stiglitz.pdf>
- U.N – Addis Ababa Action. Agenda of the Third International Conference on Financing Development (AAAA). 2015. <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>

TRIBUTOS SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS: PEÇA-CHAVE DA REFORMA TRIBUTÁRIA

CLAUDIO GUEDES FERNANDES

Economista. Consultor. Colaborador associado da ONG Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero – e da Associação pelo Controle do Tabaco e Promoção à Saúde – ACT+ –, membro cofundador do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável no Brasil, articulador da campanha TTF Brasil e membro da articulação global da sociedade civil organizada para a Conferência Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento.

RESUMO

O sistema financeiro global contemporâneo, interligado por tecnologia de ponta, constituído por institucionalidade de governança e composto por agentes de intermediação de transações fiduciárias em que a mercadoria é o dinheiro em busca de ganho sob a égide do juro como célula multiplicadora, é o que se conhece como os *mercados*. Agora, início do século XXI, as finanças atingiram excesso de liquidez proporcionando uma explosão de riqueza ao mesmo tempo em que as economias nacionais apresentaram aumento de desigualdade. Estudos de séries históricas mostram que políticas tributárias regressivas, inclusive com bastante leniência ao setor bancário e financeiro, foram responsáveis sistêmicas para tal acontecimento. Tributo sobre transação financeira é um instrumento-chave para a correção de tal desequilíbrio, justamente sendo aplicado onde mais se tem fato-gerador para a reprodução de capital. Propomos a expansão do instrumento no Brasil, com alocação das receitas para projetos voltados para a implantação da Agenda 2030 do desenvolvimento sustentável no País.

Palavras-chave: Capital; Desigualdade; Dívida; Mercados; Sistema financeiro; Tributos.

INTRODUÇÃO

Finanças, como processos derivados de valor, tem como princípio a confiança (fé) garantida por institucionalidade e contratualismo. No princípio era a moeda, criada pelo Rei da Lídia há mais de cinco mil anos, para resolver problemas de acumulação e crédito. Daí evoluiu. Pessoas ou empreendimentos com excedente de produção transformado em liquidez monetária e em títulos de posse depositados em uma instituição segura podiam dispor de seu *capital* para outras pessoas ou empreendimentos gerarem nova produção. Acredita-se, a partir de um contrato entre partes interessadas, que ao montante principal tem-se acréscimo de juros – princípio ativo de todo o sistema – sobre o uso do recurso por um período de tempo, amortizados a diferentes prazos, sob a lógica de que, durante e após este período, o devedor investiria de maneira eficiente e produziria um novo excedente. Isto é crédito. A partir dessa credibilidade se montou as bases imateriais e materiais do que conhecemos como o sistema econômico contemporâneo identificado como *capitalismo*, pois está voltado à reprodução de capital.

Neste momento, o *sistema* financeiro é constituído de institucionalidade precisa: bancos de investimento e corretoras (independentes ou departamentos de bancos comerciais de varejo, ou de grandes empresas) que administram capital de pessoas, empresas, fundos cumulativos de pensão ou de seguros, operando em redes integradas das bolsas de valores e títulos.

Essa dinâmica é supervisionada pelo Banco Central do país, pelo Ministério da Fazenda, ou Departamento do Tesouro, e, mais e mais nas economias organizadas no mundo, monitoradas através de um Conselho Monetário Nacional e uma Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O resultado das operações, com ganhos e perda de capital investido, é informado ao departamento de coleta de tributos, a Receita Federal. O Banco de Compensações Internacionais (BIS), localizado em Basel (Suíça), que reúne representantes de cinquenta e dois bancos centrais no mundo, é a câmara de compensação para todas as operações internacionais. Além dessas instituições normativas (regras) e operativas (executoras), há duas globais de política monetária e de desenvolvimento econômico, o FMI e o Banco Mundial, que supervisionam os sinais de vitalidade das economias nacionais e a global como um agregado, e atrelam pacotes de recuperação fiscal condicionados a políticas de *austeridade* econômica. O sistema inclui também os Bancos de Desenvolvimento Multilaterais e Nacionais, subvencionados pelo Estado, que têm a missão de traduzir liquidez financeira do mais alto nível em economia concreta e produtividade.

Todas essas instituições trabalham para garantir a reprodução do excedente de capital sendo produzido e reproduzido, a partir de uma *razão econômica* que atrela os afazeres humanos a ganhos materiais de algum tipo. Portanto, pode-se afirmar que toda população economicamente ativa – até o não economicamente ativo via os tributos que paga – participa do *sistema financeiro*, como pessoa física ou jurídica, através de suas contribuições previdenciárias, poupanças, empréstimos, parcelamento no pagamento de consumo, compra de seguros, moeda, contratos de opções, *swaps* etc.

Com a automatização e robotização, a redução da influência do valor da manufatura no agregado global está em inversão proporcional ao crescimento do setor financeiro na economia (MARAZZI, 2011). Como apontam Cohen e De Long (2016: 170), “não é surpresa que tal *boom* em finanças não só não estimula, mas, na verdade, retarda o crescimento do resto da economia. Lembrem-se, finanças, esmagadoramente, fornecem somente serviços intermediários ao resto da economia”.

1. TRIBUTOS SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS

Tributos sobre Transações Financeiras (TTF) – ou Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), como conhecido no Brasil – é um tipo de tributo que, se for implementado como parte de uma justa e progressiva arquitetura tributária que vise ao desenvolvimento sustentável, pode criar condições favoráveis a mudanças na relação entre Estado e o *mercado*. Esse tipo de tributo possui uma dupla função sistêmica, tanto regulatória quanto arrecadatória, incidindo sobre um mercado-símbolo e fundamental da economia contemporânea, tanto pelo seu papel de multiplicador de valor sobre capital quanto pelo papel de formador de reservas.

Esse tributo (TTF) incide sobre a negociação do ativo financeiro cada vez que há uma operação registrada, seja de câmbio, ações ou derivativos, seguros, crédito, ouro, etc. É um tipo de tributo sobre a *compra e venda* de ativos financeiros, da mesma forma como há tributos sobre a transação de mercadorias, imóveis ou serviços.

O fato gerador do IOF é a transação ou operação financeira em si, não o ganho de capital aferido após o fechamento dos negócios, como ocorre com os tributos sobre o ganho de capital, ou *juros*. Tampouco deve ser confundido com tributo sobre distribuição de dividendos para detentores de ações de empresas que tiveram lucro líquido em seu ano fiscal, que tem como fato gerador a distribuição de *lucro*.

Seu aspecto técnico é relativamente simples, mas sua operacionalização política é exercício de soberania de Estado sobre *o mercado*, o que requer engenharia institucional que desarme com fatos a ideologia econômica liberal hegemônica. Mas, como nos mostra a história, nem sempre foi assim; ao contrário, a razoabilidade pode fazer parte da prática de governar.

Como é mostrado neste artigo, tributos sobre operações financeiras podem ser instrumentos de regulação que reduzem os efeitos danosos do crescimento exponencial da financeirização da economia, além de ótima fonte de receita líquida para investimento na economia concreta.

1.1. Origem do Tributo sobre Transações Financeiras

O *Stamp Duty* (Obrigação do Selo), criado em 1694¹ na Inglaterra para validar documentos que possuíssem valor fiduciário ou oficial, é o primeiro tributo sobre operação financeira conhecido no mundo e continua sendo usado até hoje. Cada transação de compra ou venda de ações das primeiras corporações que passaram a captar recursos no mercado público de títulos (o *London Stock Exchange*) só era válida se o documento apresentasse o Selo Real em cera, o que determinava sua institucionalidade e garantia de legitimidade no caso de futuras negociações dos mesmos ativos. O Tesouro inglês retirava um valor fixo desse tributo especial para cada tipo de transação, com alíquotas pré-determinadas. Somente a partir de 1986, o tributo passou a ser percentual (*ad valorem*) e chega aos atuais 0,5% sobre as operações com ativos financeiros certificados, como ações e outros instrumentos financeiros securitizados (*shares and securities*).² Em 2003, o governo passa a arrecadar o tributo obrigatório do Selo Real também para as transações de compra e venda de imóveis e propriedades de terra, além dos tributos existentes sobre o lucro nessas transações.

O primeiro economista a se preocupar com o potencial nocivo da especulação financeira para a economia em geral foi John Maynard Keynes, que pensou o tributo sobre transações financeiras como uma forma de conter a *exuberância irracional*³ do espírito de cassino dos mercados. Seu objetivo era conter os abusos existentes, advogando por “um elevado imposto” (KEYNES, 1936: 116). Esta proposta era parte do princípio econômico estabelecido como roteiro para sair da Grande Depressão da década de 1930: a de que o Estado deve regular os mercados, incluindo, principalmente, o mercado de capitais.

A resposta de economistas que seguiram os princípios keynesianos, e pode ser usada como contraponto à ideia usurpada fora de contexto de Adam Smith pelo pensamento neoliberal, é que, conectado a uma *mão invisível* do mercado, há, de fato, um *braço visível* da eficiência de políticas públicas, decisões tomadas e ações implementadas por governantes.⁴ Ou seja, em tese, é função do Estado, mediante suas instituições responsáveis pela administração da riqueza produzida no país, trabalhar para o alcance do equilíbrio econômico e estabelecer o caminho para o desenvolvimento da nação.

1. De acordo com Dagnall (1994), o imposto teria sido criado primeiro na Espanha, e em 1620 apareceu na Holanda. Também foi aplicado em outras monarquias como a Prússia e a Dinamarca. Mas foi no Reino Unido que se estabeleceu como base da estrutura tributária do país.
2. Para mais informações, acessar o serviço de Receita e Aduana de Sua Majestade (*HM Revenue and Customs*) <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>
3. Stiglitz (2004) em estudo sobre a especulação gerada pela bolha da Internet e as crises cambiais da década de 1990, denominou “exuberância irracional” como sendo o *espírito de manada* que sustenta bolhas financeiras sem âncora em elementos fundamentais da economia.
4. Cohen e De Long (2016), economistas da Universidade Berkeley, da Califórnia, defendem o retorno da regulação financeira e incentivam a economia concreta a partir da inspiração da prática ativa e influente de Alexander Hamilton, o primeiro Secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América, um dos *fundadores* da primeira república democrática da era moderna, e o definidor de importantes princípios de políticas de incentivo em setores estratégicos para o desenvolvimento do país. Os autores argumentam que as melhores políticas públicas da história foram as que partiram de valores pragmáticos, não ideológicos, para sua criação e implementação, precedida de forte vontade política do líder em questão. O livro também aponta as mudanças neoliberais implementadas a partir dos anos 1980 como um *descarrilamento* dos princípios de funcionamento da economia concreta no capitalismo globalizado, com excessivo e crescente peso exercido pelo sistema financeiro, e outras atividades burocráticas, em comparação com o valor agregado da economia produtiva.

5. Além do dólar americano, hoje a libra esterlina, o franco suíço, o yen e o euro compõem a cesta de moedas de pagamento internacional. Apesar da atual ascensão no embate geopolítico, o Reminbi, moeda da China, ainda não é parte da cesta.
6. Em sua tradicional *Carta para Acionistas* (2003: 15), Warren Buffet, bilionário administrador de fundos de capital mobiliários e imobiliários, investidor e filantropista americano, presidente da Berkshire Hathaway, chamou a especulação com instrumentos derivativos de "armas de destruição em massa". Para Marazzi (2011) são "instrumentos tóxicos". No entanto, deve-se considerar também que derivativos são instrumentos de proteção ao risco para o comércio internacional, tanto para a volatilidade cambial como para o seguro da mercadoria transportada.
7. Diversos economistas advogam por liberalidade completa da economia, proponentes do "estado mínimo", ideia que surgiu em Viena nos anos 1920 em torno de Friedrich Hayek e Ludwig von Mises. Depois, nos anos 1940, vieram Simon Kuznets e, nos 1960, o monetarismo neoliberal de Milton Friedman, mentor do que se tornou conhecido como *Escola de Chicago*, que exerceu influência na formação de quadros técnicos da burocracia econômica dos Estados. Quando analisada a partir de parâmetros históricos, a evidência dos últimos 40 anos mostra que a proposta neoliberal é menos uma liberdade para empreender e, muito mais, a libertinagem oficializada nas relações corporativas entre grupos privados com os governos, detentores de poder para alocar recursos públicos e contratadores de serviços terceirizados de empresas privadas.
8. Hardt e Negri (2000), pensadores pós-marxistas, elaboram um cenário geopolítico mostrando que, por trás, e apesar da institucionalidade da soberania nacional, o poder político e econômico global pertence às corporações transnacionais organizadas em imensos conglomerados industrial-militar-financeiro-midiáticos. No terceiro livro da trilogia, Hardt e Negri (2011) advogam pelo retorno do comum e da comunidade como contraponto à homogeneização cultural capitalista e buscam desmontar, com menos propriedade e com certo cinismo acadêmico, os esforços para fortalecer instituições de governança multilateral como a ONU, suas agências, conferências e resoluções não vinculantes.

1.2. Taxa Tobin (1971)

Trinta e cinco anos depois, James Tobin, economista americano de orientação keynesiana, retoma essa ideia para propor a criação de um tributo global sobre transações cambiais, como forma de regular e coibir possíveis danos no mercado de moedas após a dissolução do lastro cambial entre o dólar e o ouro, que tinha sido acordado em Bretton Woods (1944), e a subsequente adoção do dólar americano, sem lastro físico ao metal, como eixo do sistema monetário internacional de câmbio flutuante, a partir de 1971, o que deixou a arquitetura monetária mundial atrelada ao resultado das políticas do Banco Central de um único país.⁵ No ano seguinte, prevendo uma corrida especulativa de alto risco ao mercado cambial, Tobin propõe um imposto regulatório, com alíquota mínima de 0,5%, mas promovendo 1% como a melhor taxa para evadir especulação na conversão de moedas para fins que não o de pagamento por contratos comerciais.

Porém a *Tobin Tax*, como ficou conhecida, não tinha em tese um objetivo arrecadatório, era mais punitiva e regulatória contra a frequência de operações no mercado cambial, que passara a apresentar aumento substancial de operações e volatilidade (flutuação de preços) com sua desvinculação do lastro físico e, conseqüentemente, exposição a maiores riscos a partir de ataques especulativos pelo aumento quantitativo de transações tóxicas.⁶ Apesar de ter sido uma proposta específica para o mercado cambial, foi a primeira vez que se incluíram princípios tributários que fossem internacionais, ou multijurisdicionais.

Diante do ceticismo de vários setores das administrações públicas dos países industrializados, todos respeitosos do *dogma* liberal favorável à desregulação dos mercados,⁷ a *Taxa Tobin* nunca foi introduzida. Hoje, com o mercado cambial do mundo operando em torno de 4,4 trilhões de dólares por dia, se aplicada uma alíquota de 0,1% por transação, poder-se-ia gerar mais de quatro bilhões diários de receita tributária líquida, um montante em torno de 884 bilhões de dólares anuais.

1.3. A Associação pela Taxação das Transações Financeiras (ATTAC, 1998)

Em 1998, sob efeito dos resultados das políticas alinhadas com o *Consenso de Washington* e três crises cambiais – México (1995), Sudeste Asiático (1997) e Rússia (1998) –, além de sinais evidentes de aumento de desigualdade também como consequência dessas políticas nos próprios países centrais, foi criada na França a *Associação pela Taxação das Transações Financeiras* (ATTAC). A partir daí, o tema também passou a fazer parte da agenda política da sociedade civil organizada, num movimento que se espalhou rapidamente pelo mundo, pelas redes de organizações sociais em diferentes países.

Mas a energia da ATTAC arrefece em 2005, passando a se associar ao Fórum Social Mundial e seguir pautas gerais críticas à globalização e à influência das corporações transnacionais para a manutenção da estrutura *imperial*⁸ de concentração de poder – representada por reuniões da Organização Mundial do Comércio, G8, G20 etc. –, deixando de focar exclusivamente no tributo como tática de *advocacy* para regular as transações e arrecadar recursos para agendas importantes nos campos social, ambiental e econômico.

1.4. A Taxa Robin Hood (2008)

Em face do gradativo desmonte das políticas sociais nos países europeus, fruto da transformação da administração do Estado no contexto do neoliberalismo, e dois anos

após a formação do *Leading Group* (organização de governança multilateral criada para desenvolver mecanismos inovadores para financiar agendas de desenvolvimento, hoje composto de 66 países e diferentes atores não governamentais),⁹ em 2008, no ápice da crise financeira internacional, surge na Inglaterra uma coalizão de organizações da sociedade civil denominada *Robin Hood Tax*, lideradas por ONGs como a Oxfam e StampOutPoverty, em parceria com a Coalition Plus, da França, e a WEED, da Alemanha.

9. www.leadinggroup.org

Ecoando a demanda da sociedade civil, em abril do mesmo ano, o Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, em discurso no Fórum de Alto-Nível do ECOSOC sobre a Conferência sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, ocorrida em Monterrey, México, em 2002, levanta o tema de que uma “taxa minúscula” nas operações financeiras seria importante para financiar a mudança de paradigma de desenvolvimento social e econômico no mundo.

A campanha Robin Hood Tax, que aqui assumiu o nome TTF Brasil,¹⁰ demanda tributos financeiros internacionais para cobrir a conta social causada pela *Grande Recessão* provocada pela crise de derivativos hipotecários de 2007-2008, cujas consequências se arrastam até hoje.

10. www.ttfbrasil.org

Além disso, elabora uma pauta de reivindicação baseada na alocação de recursos para o desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza mediante a cooperação internacional, incluindo o financiamento da saúde pública universal e a educação pública e gratuita, o que criaria outro paradigma de desenvolvimento, tornando-se uma alternativa à tendência atual de monetização e financeirização de serviços essenciais que são deveres do Estado, mas que estão sendo privatizados e mercantilizados, comprometendo tanto a qualidade desses serviços quanto a própria cadeia produtiva fundamental para a formação de uma *cidadania nacional* independente da razão econômica dominante de submissão ao mercado. Ao contrário, o caminho repetidamente escolhido é o do endividamento crescente em níveis tanto micro quanto macroeconômicos.¹¹

11. Lazzarato (2015), após ter alertado para a microeconomia do endividamento (LAZZARATO, 2012), desvenda a ideologia macroeconômica da financeirização do ato de governar, sob o ciclo da dívida pública crescente, que consolida uma *ditadura financeira* sobre a política e a “governamentalidade” (ato e forma de governar).

Certamente uma dívida pública sob controle pode ser instrumento para fomentar o desenvolvimento de um país. Porém, quando seus limites são extrapolados por práticas viciadas em um ciclo de dominação das finanças, as consequências podem ser graves, como fica evidente no caso da Grécia e do colapso financeiro em várias outras economias globais. O contexto posterior dominado por políticas de austeridade econômica, baixo crescimento e ampliação do endividamento do Estado, foi alcunhado de “novo normal” pela Secretária Executiva do Fundo Monetário Internacional, Christine Lagarde,¹² para quem “esse baixo crescimento econômico com aumento substancial do endividamento do Estado é um caminho perigoso para a ordem socioeconômica global”.

12. Discurso de abertura do segundo Fórum para financiamento do Desenvolvimento no Conselho Econômico e Social da ONU, em maio de 2017, Nova York.

1.5. A TTF na Agenda do G20 (2011)

Em 2011, em preparação para a cúpula do G20,¹³ a França, que presidia o grupo naquele ano, anunciou que a TTF estaria na agenda de discussão. O então presidente Nicholas Sarkozy encomendou à Fundação Bill & Melinda Gates um estudo sobre mecanismos inovadores de financiamento para o desenvolvimento. A Europa, ainda sob o duplo impacto da recessão global gerada pelo colapso financeiro e da grande crise fiscal da zona do Euro, buscava soluções para conter as dívidas públicas crescentes a patamares com maior exposição a riscos, tarefa desafiadora para os 26 países que, apesar de terem moeda única, mantêm diferentes tipos de sistemas tributários e regimes fiscais.

13. Instituição multilateral com reuniões anuais que congrega as 19 maiores economias soberanas do mundo (Alemanha, Arábia Saudita, África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia), a União Europeia, as instituições financeiras, de comércio e trabalho internacionais (FMI, Banco Mundial, OMC, OIT).

14. Center For Economic And Social Rights; Christian Aid (2014).

A proposta, apesar de não ter entrado na agenda de negociação oficial do G20, foi apresentada por Bill Gates (2011) e incluiu tributos especiais sobre tabaco, combustíveis fósseis e transações financeiras. No estudo, ele aponta que um pequeno tributo internacional na Europa seria capaz de gerar algo em torno de nove bilhões de dólares adicionais para a cooperação internacional – cifra modesta, de acordo com estudo das ONGs CESR e Christian Aid, que calculam que a arrecadação seria em torno de 70 bilhões, se implementada em toda União Europeia.¹⁴

Contudo, a apresentação de Gates não encantou. Presentes na sessão relataram posteriormente que ela foi mal planejada, pois interrompeu o debate sobre medidas para enfrentar a crise internacional. O diálogo no G20 tampouco avançou, em parte porque depois se descobriu que o presidente francês teria *jogado para a torcida* em período pré-eleitoral, já que a França não tinha entrado com o tema formalmente nos grupos de trabalho estabelecidos para seguimento, e as três presidências seguintes (México, Turquia, Rússia) eram contrárias à proposta de TTFs internacionais.

15. Ciclo de conferências internacionais da ONU para pensar e propor uma nova arquitetura financeira mundial que esteja de acordo com as capacidades, demandas e complexidades de financiamento do desenvolvimento sustentável no século XXI. A primeira conferência ocorreu em 2002, em Monterrey, México, um ano e meio após o estouro da bolha da Internet. A segunda ocorreu em Doha, em 2008, sob o trauma da crise financeira, e a terceira, em Adis Abeba, 2015, com a missão de encontrar meios para financiar a Agenda 2030 do desenvolvimento sustentável.

Além desses três países, Austrália, Estados Unidos, China e Japão também eram contra a medida, pois ela “distorceria os mercados”, nas palavras de John Hurley, Vice-presidente para Dívida Pública e Tributação do Federal Reserve Bank, negociador americano para a terceira Conferência Internacional do Financiamento para o Desenvolvimento.¹⁵

Assim, ao contrário da narrativa construída por ideólogos em posições de poder, os tributos sobre transações financeiras são uma forma de melhorar a regulação do sistema e de arrecadar receita para o desenvolvimento e a sustentabilidade.

1.6. Nova tentativa de implantar a TTF na União Europeia (2011 até o presente)

Entretanto, Alemanha e França, apoiadores da proposta no G20 em 2011, levaram o tema para o Parlamento da União Europeia, onde sofreu forte ataque do Reino Unido, com o Primeiro-Ministro David Cameron convidando as companhias financeiras do continente a se mudarem para a ilha,¹⁶ caso a TTF fosse adotada.

16. *The Telegraph*. Guerra de palavras. <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9050952/Cameron-and-Sarkozy-war-of-words-over-financial-transaction-tax.html>

Sem qualquer consenso no Parlamento Europeu, apenas 11 países¹⁷ dos então 27 comprometeram-se a seguir com a proposta de criar tributos sobre operações financeiras que fossem multijurisdicionais, ou seja, para além das respectivas fronteiras nacionais. O fato de que operam na mesma moeda facilitaria tecnicamente a implementação da TTF, mas a diferença inerente aos sistemas tributários dos países requer um processo de engenharia legislativa em cada um deles, o que significa inevitável embate político nos parlamentos nacionais, além do debate no Parlamento Europeu.

17. Desde 2016, durante as intermináveis negociações, a Estônia resolveu abandonar a proposta, que segue com Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal (o grupo dos dez, ou FTT 10, como são chamados).

Desde então, a negociação se arrasta. A eleição de Emmanuel Macron como presidente da França, em maio de 2017, mudou a posição do país, que agora defende o tributo apenas para operações em bolsa de ações, retirando qualquer outro ativo financeiro, particularmente os derivativos, o que reduzirá bastante seu poder arrecadatório. E, para complicar o processo, a justiça italiana acusa a negociadora de seu país de ter compartilhado informações sigilosas da negociação com a Ernst&Young,¹⁸ firma americana de consultoria contábil e financeira.

18. <https://www.reuters.com/article/us-italy-investigation-ernst-young/italian-magistrates-investigate-whether-ex-treasury-official-sold-secrets-idUSKBN1DM2KU>

Atualmente, o diálogo está estagnado, pois há incertezas políticas nos países e depende, inclusive, das discussões internas na Alemanha no início do quarto mandato de Angela

Merkel, com dificuldades para formar o governo. Daí, o tema nem sequer entrou na pauta da última reunião, em dezembro de 2017, dos Ministros de Finanças europeus – Ecofins.¹⁹

Neste cenário, é importante ressaltar que a França adotou unilateralmente o tributo sobre operações financeiras a partir de 2012, com a proposta de dedicar metade dos recursos arrecadados para a cooperação internacional e para projetos voltados para o meio ambiente, na luta contra as mudanças climáticas. Desde então, com incidência apenas sobre o mercado de ações, tem arrecadado um bilhão de euros anualmente.

19. HILLMAN, David. *Minutas de reunião interna da coalizão europeia Robin Hood Tax*. (London. Mimeo: dezembro 2017).

1.7. Países que adotaram TTFs

No momento, 33 países têm algum tipo de tributo sobre operação financeira. A Suécia teve a pior experiência, pois adotou, em 1990, uma alíquota de 1% sobre compra e venda de ações, o que definitivamente deprimiu o pequeno mercado de capitais do país, e o TTF foi definitivamente revogado no ano seguinte. O Reino Unido arrecada mais de seis bilhões de libras esterlinas com seu Selo Real sobre ações. Argentina, Colômbia, Equador, Malásia, Marrocos, Paquistão e Peru também adotaram algum tipo de tributo sobre operação financeira, e até a Suíça aplica uma alíquota de 0,15% sobre ações e debêntures públicas e privadas (HILLMAN E ASHFORD, 2012).

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A TRIBUTAÇÃO FINANCEIRA

O Brasil é o país que possui o mais amplo e elaborado conjunto de impostos sobre operações financeiras em todo mundo. É o que se pretende demonstrar a seguir, abordando a experiência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), implantado em 1966, e da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), instituída em 1996.

2.1. O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)

O IOF existe de forma elementar desde 1966 no Brasil, inserido na Constituição Federal da ditadura militar, como parte da arquitetura econômico e tributária planejada e fomentada pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), um *think-tank* da elite empresarial e militar brasileira que ajudou a planejar o Golpe de Estado de 1964, que apoiou a indicação de Octavio Gouveia de Bulhões para o Ministério da Fazenda e do economista Roberto Campos para o Ministério do Planejamento (DREIFUSS, 1981).

Dessa equipe surgem as institucionalidades do Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Nacional Econômico, a coleção de bancos públicos federais e estaduais, o Banco Nacional de Habitação e o Conselho Nacional de Seguros Privados (importante peça no estabelecimento da financeirização do risco no país).

Em 1966, sob a gestão dessa equipe, o IOF foi introduzido como mais uma técnica de controle disciplinar sobre as atividades econômicas no país, com objetivo restrito e regulatório. Posteriormente, teve seu escopo ampliado, incidindo sobre todos os tipos de operações financeiras permitidas no país.

O IOF foi mantido na Constituição Federal de 1988 (artigo 153, inciso V), cabendo ao Ministério da Fazenda determinar as alíquotas para cada ativo, que podiam variar de zero a 25%, simplesmente mediante a edição de uma portaria ou decreto presidencial.

20. Instituída pela Lei 9.311/1996. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) substituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que havia sido criado em 13 de julho de 1993, durante o governo de Itamar Franco, cujo ministro da Fazenda era Fernando Henrique Cardoso. Este, quando Presidente da República, transformou-o em Cide, com destinação específica dos recursos.
21. A Cide é um instrumento tributário de bastante valor para o incentivo de certos setores e também serve para inibir atividades econômicas que podem ser prejudiciais à sociedade, mas que são normalizadas no hábito, como o consumo de cigarros e álcool ou excessivo de refrigerantes e outros alimentos comprovadamente prejudiciais à saúde e aos orçamentos dos sistemas de saúde pública. Como o próprio nome já mostrava, a CPMF era uma Cide provisória, com prazo de validade previsto para dez anos, quando deveria ser revista pelo Congresso Nacional e se decidiria seu futuro.
22. Cruzando os dados produzidos pela ONG Global Financial Integrity no relatório elaborado por Kar (2014) com o conteúdo do ensaio de Cagnin e Freitas (2011), é visível a desaceleração nos fluxos ilícitos de capital do país. Uma vez que a CPMF é extinta, os volumes não só retornam como aumentam.
23. Contrário às análises pessimistas na época de sua implantação – como a de que a CPMF faria diminuir a busca por serviços bancários –, o que ocorreu foi que devido à estabilização monetária a partir do Plano Real, houve um crescimento substancial no número de contas abertas no período. Como relata Cagnin e Freitas (2011: 18-19), “o número de contas bancárias saltou de 77,3 milhões em 2002, para 112,1 milhões em 2007, o que representa crescimento da ordem de 45%. Evolução semelhante ocorreu com o número de clientes com conta de poupança, que registrou alta de 41,1% na mesma base de comparação, alcançando 82,1 milhões no final de 2007 (58,2 milhões em 2002)”.
24. Secretaria da Receita Federal.

A mais recente mudança substancial ocorreu em 2011, com a inclusão de derivativos (títulos de opções sobre o mercado futuro) na cartela de fatos geradores para coletar o tributo. Porém, a partir de 2012, em movimento para incentivar a expansão do *mercado*, as alíquotas do IOF para derivativos e ações foram zeradas e assim permanecem até o momento. Mas o IOF continua em funcionamento, com alíquotas variadas para cada tipo de ativo – 6,38% para uso de cartão de crédito para compras internacionais; 2,5% para seguros; 1,1% para câmbio etc., contribuindo com cerca de 3% do total de arrecadação da receita federal.

2.2. A Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF)

Outra experiência importante ocorreu em 1997, quando passou a vigorar no Brasil a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF),²⁰ tributo especial que usou o dispositivo constitucional da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (Cide) para arrecadar recursos por atividades específicas. Diferente do IOF, a Cide pode ter seu recolhimento vinculado a um fundo ou a uma política determinada.²¹

Durante o período em que a CPMF e o IOF conviveram no Brasil, além da receita dos tributos, outras externalidades positivas chamam atenção, como a redução nos fluxos ilícitos de capital ao exterior²² e auxílio nas investigações sobre lavagem de dinheiro, momento em que o Ministério Público, a Corregedoria Geral da República e a Polícia Federal passaram a se interessar por dados que, cruzados com outras informações, revelassem discrepâncias de contabilidade envolvendo recursos públicos e colusões com iniciativas privadas.

Em 2007, o Congresso Nacional decidiu abolir a CPMF. Além da campanha difamatória promovida pelos meios de comunicação, pesou contra a CPMF seu caráter regressivo. Quando foi extinta, a Contribuição arrecadava cerca de R\$ 38 bilhões.²³ Com a sua extinção, e para compensar parte das perdas, o governo editou o Decreto n. 3.699/2008, elevando as alíquotas de IOF. Como consequência, entre 2007 e 2008, a arrecadação do IOF aumentou mais de 150% (de R\$ 8 para R\$ 21 bilhões), caindo, em 2009 (R\$ 18 bilhões) em decorrência da crise financeira mundial e seus impactos na economia local.

Em 2016, o total arrecadado pelo IOF atingiu R\$ 32 bilhões,²⁴ sendo que as alíquotas das ações corporativas e dos derivativos, um dos mais valiosos ativos financeiros por volume de transações, permanecem zeradas desde outubro de 2012. Na Bolsa de Valores de São Paulo, em 2017, com um volume de negociação diária média de mais de R\$ 8 bilhões e meio de reais, caso a alíquota do IOF fosse 0,05% sobre cada operação, o governo teria arrecadado mais de cem bilhões de reais no ano.

Entretanto, a opção brasileira tem sido sacrificar os projetos de desenvolvimento para favorecer os detentores dos títulos de dívida pública e manter os ganhos seletivos do mercado no curto prazo, atraindo capital internacional para participar do mercado de capitais do país com um dos maiores juros reais e nominais do mundo. É desta forma que o Brasil, com sua robusta engenharia institucional financeira, construída e expandida de acordo com as normas técnicas que estão consolidadas na *indústria das finanças* no mundo, participa como mercado periférico de importância crescente para a circulação do capital para além das fronteiras nacionais. Como sintetiza Paraná (2016: 165), “é por meio do influxo de dólares, ou seja, da absorção da escassez de poupança estadunidense, que o Brasil se insere de modo periférico como plataforma de valorização no capitalismo financeirizado.” Hoje, 45% das operações no mercado são executadas por corretoras estrangeiras. Das cinco maiores, apenas uma é brasileira (*idem*, página 182).

Curioso e contraditório é que, enquanto temos uma avançada arquitetura financeira e monetária, vista como “referência internacional no que diz respeito ao modelo de controle de riscos, pós-negociação e acompanhamento de beneficiário final” (idem, página 168), inclusive do ponto de vista do avanço tecnológico da BM&F Bovespa, padecemos, por termos políticas econômicas incipientes e inconsistentes, implementadas com viés liberalizante, com foco no curto prazo imposto pelo mercado, gerando um baixo retorno no investimento público no longo prazo.

3. AS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS E O DESAFIO DE REDUZIR AS DESIGUALDADES

Se pudéssemos sintetizar em uma palavra o maior desafio para o Brasil e o mundo no início deste século 21, ela seria *desigualdade*. Assim ficou explícito na resolução da ONU, *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*,²⁵ resultado de dois anos e meio de negociação dos Estados-Membro das Nações Unidas. Este documento é taxativo ao apontar que, para eliminar a pobreza extrema e alcançar o caminho da sustentabilidade, todas as ações e políticas públicas implementadas a partir de 2015 devem buscar a redução das desigualdades econômicas e sociais. Ou seja, não há condições de desenvolvimento sustentável sem políticas de redução de desigualdades.

25. <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>

Apesar da Agenda 2030 ser um roteiro de governança multilateral, sem qualquer vinculação ou força de lei para os países signatários, ela não deixa de ser um marco ao elencar 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sob o princípio de *não deixar ninguém para trás*, proteger o meio ambiente e reduzir as desigualdades, que vão das relações de gênero aos agentes econômicos privados e públicos. Mas, para transformar o texto em realidade, outras relações entre esses entes precisam ser construídas, outras formas de conduzir os negócios precisam ser estabelecidas, com mecanismos transparentes de monitoramento e avaliação, quando envolvam recursos públicos ou quando intervenções privadas e governamentais ameçam ambientes estabelecidos.

Neste sentido, as instituições precisam evoluir e as deficiências da democracia representativa ser substituídas por responsabilidade pública mediante diferentes tipos de parcerias, inclusive com a implementação de mecanismos inovadores de financiamento dedicados a mobilizar recursos e promover investimentos que colaboram para mudar o paradigma do desenvolvimento econômico.

A Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), resultado da Conferência Internacional do Financiamento para o Desenvolvimento, é o componente da Agenda 2030 que busca adequar a arquitetura financeira mundial com as metas dos ODS. Apesar dos problemas, um aspecto positivo é que a AAAA exorta os países a realizarem mudanças significativas em seus sistemas tributários, inclusive fazendo a transição de sistemas regressivos dependentes de tributação indireta para sistemas progressivos ancorados em tributações diretas. Também sugere implementar mecanismos inovadores de tributação voltados ao financiamento da Agenda 2030 (ONU, 2015, parágrafos 69 e 81) e, mesmo não nomeando os impostos sobre operações financeiras como um desses tributos – mas explicitamente sugerindo uma forma de Cide global sobre o tabaco (parágrafo 32) –, a AAAA reconhece a importância de estabelecer formas para que todos os países, inclusive os mais pobres, aumentem progressivamente sua arrecadação doméstica e enfrentem, com políticas tributárias, a expansão da desigualdade.

26. Peter Thomson, embaixador de Fiji, Presidente da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de abril de 2017, observou, na abertura do primeiro Laboratório de Financiamento para o Desenvolvimento, que a liquidez mundial corresponde a mais de três anos do PIB do planeta. "Há mais de onze trilhões de dólares estacionados em aplicações sem qualquer retorno, ou com retorno negativo." A Rede por Justiça Fiscal, por sua vez, estima que de 21 a 32 trilhões de dólares circulariam usando intermediação de jurisdições financeiramente opacas, ou paraísos fiscais. Os *Panamá Papers*, o escândalo de Lichtenstein e os recentes *Paradise Papers*, publicados pelo Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos (icij.org) estimam que tais esquemas custaram centenas de bilhões de dólares em evasão fiscal. O Senado Federal brasileiro estimou em 2016, quando fizeram a Lei de Repatriação de Capital, que cerca de 400 bilhões de dólares nacionais estariam depositados em alguma jurisdição financeiramente opaca.

27. Como mostra Foucault (2004 e 2005), o neoliberalismo é resultado de uma ideologia que se infiltrou em todos os níveis de razão governamental – que ele chama de *governamentalidade*, ou ato e forma de governar. Dez anos depois de seu estudo, a síntese institucional se consolidou no *Consenso de Washington*, que gerou o mundo contemporâneo através do achatamento político a um modelo econômico voltado à desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros e de mercadorias, desarticulando direitos trabalhistas e reconfigurando relações de emprego, assim criando os elementos assimetricamente distorcidos da globalização apontados por Stiglitz (2002) e Santos (2001). As consequências adversas acenderam o movimento social *altermundialista* contrário a esse tipo distorcido de globalização assimétrica que tem como marco inaugural os protestos de 1999 em Seattle, durante cúpula da OMC. Esses protestos impulsionaram movimentos como o Fórum Social Mundial, ATTAC, Robin Hood Tax e, mais recentemente, o *Occupy* e a consolidação da ideia dos 99%.

28. www.bis.org

Uma pergunta que sempre retorna ao debate sobre a persistência da pobreza e da miséria num cenário de elevada liquidez financeira²⁶ é: como pode a desigualdade econômica e social persistir e aumentar, diante de tanto excedente anual produzido globalmente? Como pode haver ainda tanta pobreza em um mundo com tanta riqueza e luxo?

Parte da resposta pode ser encontrada na obra de Thomas Piketty (2014) que coloca em evidência o porquê da expansão da desigualdade no mundo no Século XX, demonstrando como decisões tributárias regressivas e mercados financeiros desregulados contribuíram para a assimetria no tamanho e na importância desses mercados comparados com o montante gerado pela economia concreta. Em síntese, o *capitalismo financeiro é uma forma amplificada do neoliberalismo de submissão dos Estados ao funcionamento dos mercados*.²⁷

O resultado de décadas de aperfeiçoamento e expansão global de tais políticas é mostrado no contraste entre a taxa de dez por um no retorno do investimento financeiro, comparado com o da economia concreta por cinquenta anos, como nos mostra Thomas Piketty. O capital já acumulado e reproduzido através de operações financeiras cresce dez vezes mais rápido do que a formação de novo capital mediante investimento na criação de bens ou prestação de serviços. Assim, ao mesmo tempo em que a riqueza aumenta, torna-se cada vez mais alheia à necessidade de reprodução do capital pelo meio de trabalho concreto e produtivo. O trabalho precário, a regressão dos direitos, a ampliação do endividamento público e a consequente restrição para investimentos em infraestrutura econômica e social comprometem o desenvolvimento das sociedades. Além disso, sucessivas crises econômicas e fiscais são enfrentadas por políticas de austeridade de ajustes macroeconômicos receitados pelo Fundo Monetário Internacional, que acabam por aprofundar o endividamento e prolongar as crises sociais.

Assim se consolida um vicioso ciclo de dependência e submissão financeira de Estados aos mercados que negociam seus títulos de dívida pública, como diversos tipos de Notas do Tesouro Nacional. Por sua vez, os credores que os compram com base na confiança em que a governança financeira mundial assegurará o integral cumprimento dos seus contratos. No entanto, a institucionalidade multilateral depende da sobrevivência desse contratualismo, base da evolução dos mercados de crédito e de sua derivação para o monumental volume que hoje circula no globo e gera riqueza a uma classe cada vez mais reduzida em proporção a população total.

O Banco Internacional de Compensações (BIS) estimou em seu relatório anual de 2010 que o sistema financeiro global tinha um valor (multiplicação de contratos fechados e futuros por valores de operação) maior que 70 vezes o valor pecuniário do Produto Interno Bruto de todos os países somados. A *Central Intelligence Agency* (CIA), em relatório sobre o estado da economia no mundo após a crise de 2007-2008, calculou que apenas o mercado de derivativos (contratos de opção futura sobre ativos financeiros e os fundos *hedge*) equivalia a 11 vezes o PIB global, ou 858 trilhões de dólares (FERNANDES, 2014).

Como relata o BIS,²⁸ apenas o mercado de câmbio de moedas opera por dia o equivalente a 4,4 trilhões de dólares. Dívidas públicas e outros contratos circulam e também alimentam esse sistema, assim como os movimentos de importação e exportação, empreendimentos e expansão de produção. Mas, a maior parte do capital que circula nos *mercados* fica nos próprios *mercados*, pois as negociações secundárias compõem a esmagadora maioria das operações. Apenas a menor parte é transferida para dinamizar a produtividade e desenvolver empreendimentos e as economias nacionais.

Portanto, a partir da compreensão deste quadro, é possível apontar um conjunto de determinantes na configuração do desafio da economia política contemporânea, incluindo os desafios do Brasil. Os países em desenvolvimento e a maioria dos países desenvolvidos não conseguem receita suficiente para cumprir suas agendas de investimento público e têm de se endividar, num ciclo crescente de razão de dívida por PIB.

Com fontes de receitas principalmente centradas em tributação sobre trabalho, produtos e serviços (tributos indiretos), essas políticas tributárias regressivas comprimem a atividade econômica concreta e produtiva, em benefício do mercado financeiro que negocia títulos de propriedade de *commodities*, de grandes empresas, de dívidas públicas, de contratos cambiais e de novos instrumentos financeiros.

Como não conseguem honrar seus compromissos financeiros de forma sustentável devido à volatilidade econômica e às externalidades adversas ao crescimento devido a políticas de austeridade, os Estados estimulam a atividade financeira com incentivos tributários, firmemente acreditando no mantra neoliberal da *reaganomics* (economia do lado da oferta, ou *supply side economics*), segundo o qual desonerar a riqueza promoveria o investimento, a geração de empregos e o bem-estar, o que várias pesquisas e a própria História já provaram ser um equívoco.

As políticas de “austeridade” comprometem o investimento no capital humano, com cortes profundos nas áreas sociais, preparando uma massa de pessoas a serem futuras desempregadas e endividadas, sem que tenham habilidades outras a não ser aquelas requeridas “pelo mercado”.

Enquanto isso, busca-se proporcionar cada vez mais acesso a avanços tecnológicos que demandam o investimento do tempo das pessoas em agregar valor simbólico a suas individualidades e às fontes de entretenimento via redes sociais,²⁹ que mantêm aceso o sonho de alcançar o tipo de riqueza exposto por quem tem acesso aos altos volumes de capital. Tudo isso ajuda a amortizar os sentidos da maioria das pessoas que, assim, se submetem ao retrocesso dos direitos trabalhistas e sociais, e ao endividamento pessoal crescente gerado pela utilidade marginal psicológica do consumo conspícuo, agora reforçado pelo acúmulo de capital simbólico.

29. Gorz (1989) demonstra como o trabalho produtivo vai sendo substituído por um volume cada vez maior de matrizes administrativas improdutivas, cíclicas e relativamente irrelevantes para a economia concreta, em que não só o sujeito não se reconhece no produto final, como vai-se tornando mais comum que sequer exista produto final fruto do trabalho.

CONCLUSÃO

A crise de crédito gerada pelos ativos tóxicos, negociados com o aval das três agências de avaliação de risco – Moody’s, Standard&Poors e JP Morgan –, atingiu um espectro amplo de empresas, não se restringindo aos conglomerados financeiros, mas tocou toda uma cadeia produtiva de grandes corporações que estavam expostas ao risco em suas carteiras de investimento.

Ford, Chrysler e General Motors, por exemplo, estiveram à beira da falência, o que mostra concretamente o processo de financeirização corporativa. Estas empresas desenham, fabricam e montam automóveis, mas o seu lucro e sua sobrevivência dependem do serviço de financiamento para o consumo de seus produtos. Em 2005, 40% dos lucros corporativos advinham do setor financeiro (COHEN; DE LONG, 2016). Segundo Braga (2012: 666), “esta é a dominante na estrutura do capitalismo desde, pelo menos, os anos 1970, uma vez que as próprias corporações tornaram-se ativas na gestão financeira da massa de dinheiro de que são proprietárias”.

A Bolsa de Mercadorias e Futuros Bovespa (BM&F Bovespa) é empresa privada de capital aberto com ações negociadas em seu pregão. A partir de 2003 em Nova York (em São Paulo, em 2005), as bolsas foram autorizadas a se transformar em sociedades anônimas com fins lucrativos. Passam, então, a competir abertamente em um mercado global de capital. “Dessa maneira, confirma-se o fato de que as bolsas de valores constituem o verdadeiro *mercado* em que a riqueza geral é avaliada, sendo assim as receptoras *par excellence* dos surtos de valorização e desvalorização da riqueza financeirizada e mundializada” (BRAGA, 2002: 663).

Assim, o fato de que temos a consolidação das atividades do setor financeiro nacional em uma única bolsa apresenta a enorme facilidade técnica para agregar dados e, conseqüentemente, permitir regulação e *accountability* (prestação de contas) nas operações de mercados ainda relativamente transparentes como o brasileiro.³⁰ A própria tecnologia e a centralidade da compensação facilita a aplicação dos tributos sobre as operações financeiras. Contudo, o governo deve melhor se preparar e desenvolver inovações tributárias que sejam compatíveis com os avanços tecnológicos dos processos financeiros para tributar o imenso e crescente volume de transações operadas no mercado de capitais por algoritmos matemáticos robotizados, que se aproveitam dessas vantagens para obter ganhos assimétricos, como nas transações em alta frequência.³¹

A tendência mundial é o fortalecimento e a consolidação dos mercados de capitais, que ainda têm muito espaço a ser ampliado pelo uso das tecnologias digitais e aumento quantitativo de usuários em todo o mundo, com os excedentes dos ganhos se transformando em consumo conspicuo e luxo, resultado da interface metodológica entre semiótica e economia³² na produção de valor agregado na reprodução de capital, tanto fiduciário como simbólico. A entrada da China e da Índia no sistema financeiro global aumenta exponencialmente o alcance da multiplicação de capital no mundo.

Portanto, diante do contexto apresentado, usar a tributação progressiva como princípio, e sobre os fluxos de capital como prática, é uma forma de enfrentar a desigualdade provocada por sistemas tributários regressivos que beneficiam a acumulação nos mercados de capitais e a expansão da riqueza financeira no agregado nacional e global.

Transformar o mundo ao nosso redor requer investimento de energia e recursos especificamente voltados para criar novos paradigmas que revertam o tripé de destruição deixado pelo *anjo da história* (BENJAMIN, 1987): depredação, apropriação e expropriação. Não acontece por milagre, nem tampouco pela dinâmica natural dos mercados, como querem ideólogos e políticos oportunistas, precisa ser induzido. Desde Hamilton nos Estados Unidos, esta é a função do Estado para alcançar o desenvolvimento. Os países que seguiram esta linha prosperaram.

A Agenda 2030 aponta que o caminho para reverter o curso de desagregação planetária, das mudanças climáticas e da expansão da desigualdade seria desenvolver modelos de desenvolvimento que integrem os campos social, econômico e ambiental. É possível implementar gestões integradas e criar paradigmas de eficiência concretos que enfrentem os desafios do desenvolvimento nacional.

O volume e o valor de negócios financeiros cria um grande potencial arrecadatório para o Estado investir em inovação social, ambiental e tecnológica. A campanha “TTF Brasil” advoga por um percentual dessa arrecadação para um fundo público que financie a sociedade civil organizada e seus projetos de transformação voltados para o monitoramento dos governos e expansão da cultura democrática, geração de trabalho

30. Segundo Braga (2012: 650), há um sistema informal financeiro, o *shadow banking*, que opera fora do radar das instituições de regulação: “Sistema bancário constituído por instituições sem acesso aos empréstimos dos bancos centrais, sem cobertura dos seguros contra perda de capital, vinculadas a operações fora dos balanços contábeis dos bancos a que informalmente se vinculam e livres de regulação dos Bancos Centrais. Formados por bancos de investimento, fundos de *hedge*, veículos para investimentos estruturados, etc. considerados como agentes do tipo banqueiro sem banco ou banqueiro sombra (*shadow banking*)”. Além da existência dos paraísos fiscais, ou jurisdições com opacidade financeira.

31. TAF, ou em inglês *HFT*, por *high frequency trading*.

32. Marazzi (2012) e Lazzarato (2014) trabalham com a interface metodológica entre semiótica e economia, constituindo um ramo recente da economia propagado pela Escola de Lausanne, Suíça.

e renda, defesa de direitos humanos, e criação de soluções inovadoras em tecnologias sociais de emancipação para as pessoas aprisionadas no ciclo de dependência e submissão de classe que perpetua as condições de reprodução da pobreza. A outra parte arrecadada deveria ser alocada em projetos públicos de fomento à inovação científica e tecnológica, à educação, incluindo o esporte, e à saúde. Isto é simbólico, pois figura o uso de recursos reais que são extraídos e transformados em liquidez a partir da *virtualidade* financeira gerada pela especulação, e alocados especificamente em um projeto de desenvolvimento sustentado a médio e longo prazo, algo ainda não experimentado no Brasil.

O ponto principal é que há ferramentas técnicas necessárias para o processo de desenvolvimento em bases mais equitativas. E isto não significa quebrar o contratualismo financeiro, mas redirecionar políticas públicas para priorizar o desenvolvimento material e subjetivo do capital humano do país, reduzindo a desigualdade e alcançando sustentabilidade e o bem-estar social, que deveria ser, de fato, princípio e mais alto objetivo do ato de governar. |

BIBLIOGRAFIA

- ASHFORD, Christina.; HILLMAN, David. (2012). *Financial transactions taxes: myth-busting* (London. StampOutPoverty).
- BENJAMIN, Walter (1987). *Sobre o conceito de história. Tese IV. In Magia e Técnica, Arte e Política* (São Paulo. Brasiliense).
- BRAGA, José Carlos (2012). *Crise sistêmica e era da indeterminação no início do século XXI. In As transformações no sistema financeiro internacional*. Volume II. Cap. 17 (Brasília. IPEA).
- BUFFET, Warren (2003). *Letter to shareholders*. (Omaha. Berkshire Hathaway).
- CAGNIN, Rafael F; FREITAS, Maria C. P. de. (2011). *Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF* (Brasília. IPEA).
- CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS; CHRISTIAN AID. (2014). *A Post-2015 Fiscal Revolution: Human Rights Policy Brief* (Washington DC).
- COHEN, Stephen S.; DE LONG, J. Bradford. (2016). *Concrete Economics* (Cambridge. Harvard Book Review).
- DAGNALL, H. (1994). *Creating a Good Impression: three hundred years of The Stamp Office and stamp duties* (London. HMSO).
- DREIFUSS, René Armand (1981). *1964: a conquista do estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe* (São Paulo. Vozes).
- FERNANDES, Claudio (2014). *O drama ideológico das taxas sobre transações financeiras na Europa*. In *Democracia Econômica para o Desenvolvimento Sustentável* (Recife. Gestos).
- FOUCAULT, Michel (2004). *Security Population Territory*, Course on the College de France, 1978. (New York. Picador).
- FOUCAULT, Michel (2005). *The birth of biopolitics*, Course on the College de France, 1979 (New York. Picador).
- GATES, Bill (2011). *Innovation with impact: financing the 21st Century Development* (Cannes. Gates Foundation).
- GORZ, André (1989). *Critique of economic reason* (London. Verso Books).
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio (2000). *Empire* (Cambridge and London. Harvard University Press).
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio (2011). *Commonwealth* (Cambridge and London. Harvard University Press).
- HILLMAN, David. *Minutas de reunião interna da coalizão europeia Robin Hood Tax* (London. Mimeo: dezembro 2017).
- KAR, Dev (2014). *Brazil: Capital Flight, Illicit Flows, and Macroeconomic Crisis, 1960-2012* (Washington DC).
- KEYNES, J. M. (1936) *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo. Nova Cultural (1988).
- LAZZARATO, Maurizio (2012). *The making of the indebted man* (Los Angeles. Semiotext(e)).
- LAZZARATO, Maurizio (2015). *Governing by debt* (Los Angeles. Semiotext(e)).
- LAZZARATO, Maurizio. (2014) *As revoluções do capitalismo* (Rio de Janeiro. Civilização Brasileira).
- MARAZZI, Christian (2011). *The violence of financial capitalism* (Los Angeles. Semiotext(e)).
- MARAZZI, Christian (2012). *O lugar das meias* (Rio de Janeiro. Civilização Brasileira).
- ONU (2015). *Agenda de Ação de Adis Abeba*.
- PARANÁ, Edemilson (2016). *A finança digitalizada. Capitalismo Financeiro e Revolução Informacional* (Florianópolis. Insular).
- PIKETTY, Thomas (2014). *O Capital no Século XXI* (Rio de Janeiro. Intrínseca).
- SANTOS, Milton (2001). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (Rio de Janeiro. Record).
- SIGLITZ, Joseph (2002). *Globalization and its discontents* (New York. W. W. Norton).
- STIGLITZ, Joseph. (2004). *The Roaring Nineties* (New York. W. W. Norton).

Capítulo 5.

Tributação sobre a propriedade e a riqueza

CONDIÇÕES BÁSICAS PARA GARANTIR A FUNCIONALIDADE DA TRIBUTAÇÃO RECORRENTE AO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO URBANO E RURAL

CLAUDIA M. DE CESARE

Exatora da Receita Municipal, Prefeitura de Porto Alegre. Mestre em Engenharia Civil pela UFRGS, com dissertação sobre avaliação de imóveis; PhD sobre equidade em tributação imobiliária pela University of Salford, Inglaterra. Pesquisadora e professora. Membro do corpo docente do Lincoln Institute of Land Policy; do conselho consultivo do International Property Tax Institute (IPTI); do Instituto Justiça Fiscal (IJF) e do corpo docente do Programa de Educação Fiscal da Prefeitura de Porto Alegre.

RESUMO

A tributação ao patrimônio imobiliário pode desempenhar um papel extraordinário para distribuir os ônus e benefícios da urbanização de forma justa, recuperar investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis privados, inclusive aqueles provenientes da alteração do uso de rural para urbano, combater a especulação imobiliária e a ociosidade da terra rural. Seria desejável que os impostos recorrentes sobre o patrimônio imobiliário (IPTU e ITR), cujas características são intrinsecamente mais progressivas, tivessem maior importância relativa no sistema tributário brasileiro. Entretanto, sua importância como fonte de receita no país permanece muito aquém do seu potencial. Este estudo busca discutir as causas do baixo aproveitamento destes instrumentos como fonte de receita, analisar quais são os obstáculos legais e jurídicos que afetam a gestão tributária do imposto, e sugerir alterações legais para superar os entraves identificados. Visando a evitar disfuncionalidades desnecessárias, é primordial que sejam revisitados vários aspectos, incluindo disposições relativas às competências tributárias, ciclos entre as avaliações realizadas para fins fiscais, publicidade de mapas cadastrais e dados, compulsoriedade de convênios de intercâmbio de dados de natureza territorial e padronização de monitoramento dos resultados.

Palavras-chave: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre a Terra Rural (ITR); Avaliações de imóveis para fins tributários; Competências tributárias; Ciclos avaliatórios; Valor venal; Desempenho tributário.

INTRODUÇÃO

Os municípios nos termos do Art. 156, inciso I e §1º, da Constituição Federal de 1988, possuem competência tributária para instituir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja incidência é limitada à propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel localizado em zona urbana do município ou em áreas urbanizáveis constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes (Código Tributário Nacional, CTN, Lei n. 5.172/1966, Art. 32).

Com base nas premissas estabelecidas na Constituição e no CTN, o IPTU está inconfundivelmente estruturado para proporcionar que as famílias mais ricas contribuam mais com o financiamento das despesas públicas realizadas no âmbito local. Esta característica é de fundamental importância para o Brasil, cujo sistema tributário é essencialmente regressivo e que permanece entre os países com os piores índices de desigualdade,¹ embora tenha apresentado alguns progressos importantes na redução da pobreza e desigualdade principalmente entre 2004 e 2014.²

Na tributação sobre patrimônio, o IPTU merece destaque por viabilizar a integração entre política fiscal e urbana, e possuir um perfil estritamente local. A sua instituição está vinculada à responsabilidade pelo ordenamento territorial e a função social da propriedade,³ aspectos prescritos expressamente no texto constitucional. Inclusive o IPTU é identificado na modalidade dos instrumentos tributários e financeiros de política urbana (Art.4, IV, “a”) no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001). A sua forte vinculação com a política urbana resulta de o IPTU ter potencial para promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. Além disto, a receita proveniente deste instrumento é uma fonte importante de recursos para financiar, de forma sustentável, o desenvolvimento urbano.

A despeito das suas potencialidades, a arrecadação do IPTU é baixa se comparada aos padrões internacionais e contribui pouco como fonte de financiamento local. Desde a década de 2000, sua arrecadação representa entre 0,42% e 0,52% do PIB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2000-2016). Isto equivale a entre 5% e 6% da receita corrente dos municípios. Contudo, a margem de fortalecimento do instrumento é ampla. Por exemplo, análises empíricas recentes estimam o potencial de arrecadação do IPTU entre 0,90% e 1,25% do PIB (ver ORAIR e ALBUQUERQUE, 2017; CARVALHO JR., 2017; DE CESARE *et al.*, 2014; e NORREGARD, 2013).

Além de questões relacionadas à baixa importância do instrumento como fonte de receita, as ineficiências de caráter administrativo podem prejudicar inclusive a inerente progressividade do IPTU ou, até mesmo, produzir regressividade na distribuição da carga tributária. Exemplos de ineficiências administrativas incluem iniquidades nas avaliações dos imóveis para fins tributários, omissões do cadastro imobiliário, falta de ações eficientes para arrecadação e cobrança do tributo, ou mesmo deformações no modelo de instituição do imposto.

Nem todas as ineficiências são relacionadas ao esforço fiscal ou capacidade institucional dos municípios. Omissões e excessos no regimento de instituição do instrumento têm prejudicado sua funcionalidade. Por exemplo, a forte intervenção do Poder Judiciário nas competências tributárias atribuídas ao Poder Executivo municipal, em vez de contribuir para garantir que os preceitos constitucionais e legais sejam respeitados, cria obstáculos inconcebíveis que resultam em iniquidades, geram distorções e tendem a limitar a relevância do IPTU como fonte de receitas.

Quanto à tributação da terra rural, a competência tributária é da União. Entretanto, a Emenda Constitucional n. 42/03 autorizou o governo federal a transferir por intermédio de acordo, a fiscalização e cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) aos municípios que assim optarem (Art. 153, 4o, III, Constituição Federal). A importância do ITR como fonte de receita é ainda mais insignificante do que a do IPTU, representando entre 0,01% e 0,02% do PIB. É preocupante a ausência de tributação da propriedade rural no país. Além de a legislação vigente ser obsoleta, não existe qualquer integração entre a política de tributação dos imóveis urbanos e rurais no país.

1. Segundo o World Bank Group (2017), a desigualdade do país é superada apenas pela Colômbia e Honduras na América Latina e Caribe, e por poucos países da África subsaariana. De acordo com a OXFORD BRASIL (2017), a renda dos 5% mais ricos e dos 95% mais pobres da população é equivalente.
2. Entre 2004 e 2014, aproximadamente de 28,6 milhões de brasileiros – aproximadamente 14% da população – saíram da pobreza (World Bank Group, 2017). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), foi observada a queda de 11% na concentração de renda, medida pelo coeficiente de GINI, que reduziu de 0,555 para 0,497 em 10 anos.
3. O parágrafo 4º do Art.182 da Constituição Federal, que trata da política de desenvolvimento urbano, admite o uso do IPTU progressivo no tempo, de forma facultativa, para fins puramente extrafiscais, visando ao cumprimento da função social da propriedade.

Devido à alta concentração da renda e, principalmente, da riqueza, seria desejável que os impostos recorrentes sobre o patrimônio imobiliário (IPTU e ITR), cujas características são intrinsecamente mais progressivas, tivessem maior importância no contexto brasileiro. Para tanto, é preciso identificar os obstáculos a serem superados para viabilizar o fortalecimento, promover a equidade e potencializar importância da tributação ao patrimônio imobiliário no sistema tributário brasileiro. Este estudo busca discutir as causas do baixo aproveitamento destes instrumentos como fonte de receita, analisar quais são os obstáculos legais e jurídicos que afetam a gestão tributária do imposto, e sugerir alterações legais para superar os entraves identificados.

1. COMPARATIVO INTERNACIONAL: AMÉRICA LATINA E PAÍSES SELECIONADOS

Os dados sobre arrecadação em PIB (%) estão ordenados de forma decrescente e conforme o PIB *per capita* de cada país (Figura 1 e Figura 2, respectivamente).

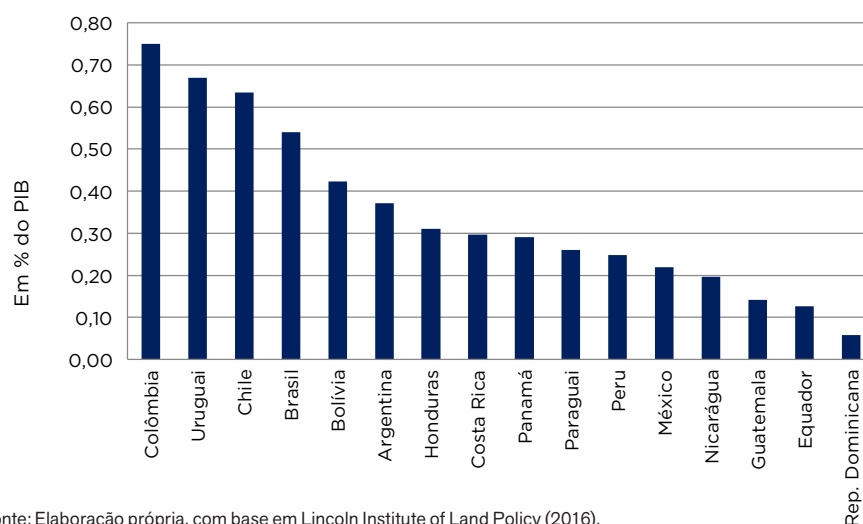
A importância dos impostos recorrentes sobre bens imóveis é inferior a 1% do PIB em países latino-americanos. A arrecadação é superior a 0,5% do PIB em apenas quatro países, quais sejam: Colômbia (0,75%), Uruguai (0,67%), Chile (0,63%) e Brasil (0,54%), que recentemente passou a ser incluído nesta categoria.

A despeito da correlação esperada entre a arrecadação tributária e a riqueza do país, não há evidências de que a arrecadação seja maior nos países mais ricos. Por exemplo, em termos comparativos, a arrecadação é maior na Colômbia do que em países como Argentina, Panamá, Costa Rica ou México, nos quais o PIB *per capita* é maior, evidenciando que a intensidade com a qual o patrimônio imobiliário é tributado talvez seja preponderantemente uma escolha fiscal.

O Brasil apresenta um desempenho melhor do que a média dos países estudados, que é de 0,35% do PIB, entretanto seu desempenho é significativamente inferior ao observado na Colômbia, Uruguai e Chile.

FIGURA 1 – ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

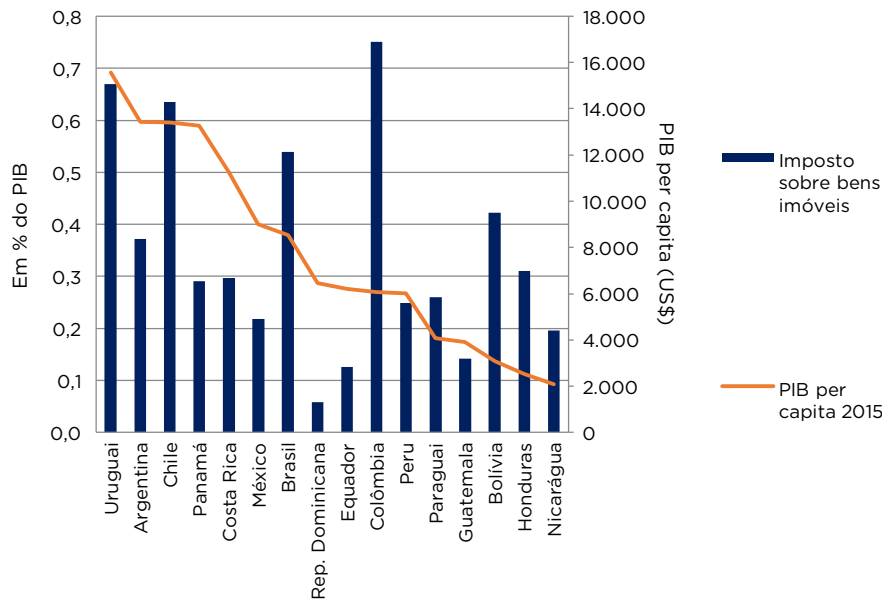
Em % DO PIB
PAÍSES LATINO-AMERICANOS SELECIONADOS
ENTRE 2013 E 2016



Fonte: Elaboração própria, com base em Lincoln Institute of Land Policy (2016).

FIGURA 2 – ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Em % do PIB e PIB *per capita* (US\$)
 PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA
 ENTRE 2013 E 2016

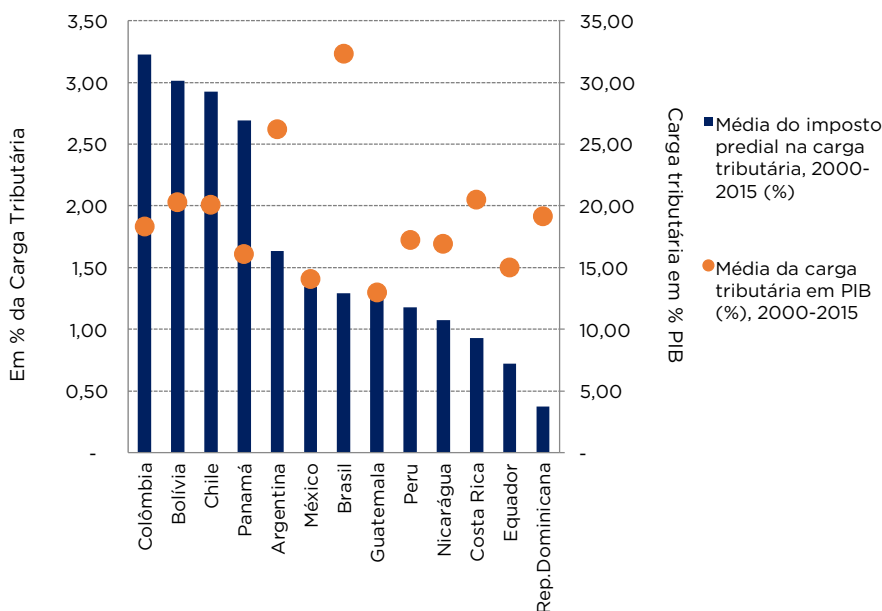


Fonte: Elaboração própria, com base em Lincoln Institute of Land Policy (2016).

Nos países latino-americanos, o imposto recorrente sobre bens imóveis representa, em média, menos de 2% da carga tributária (ver Figura 3). Brasil e Argentina chamam atenção por serem países com elevada carga tributária em termos comparativos, entretanto, com baixa participação dos tributos imobiliários na sua composição.

FIGURA 3 – PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE BENS IMÓVEIS NA CARGA TRIBUTÁRIA

Em %
 PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA
 MÉDIA DE 2000-2015

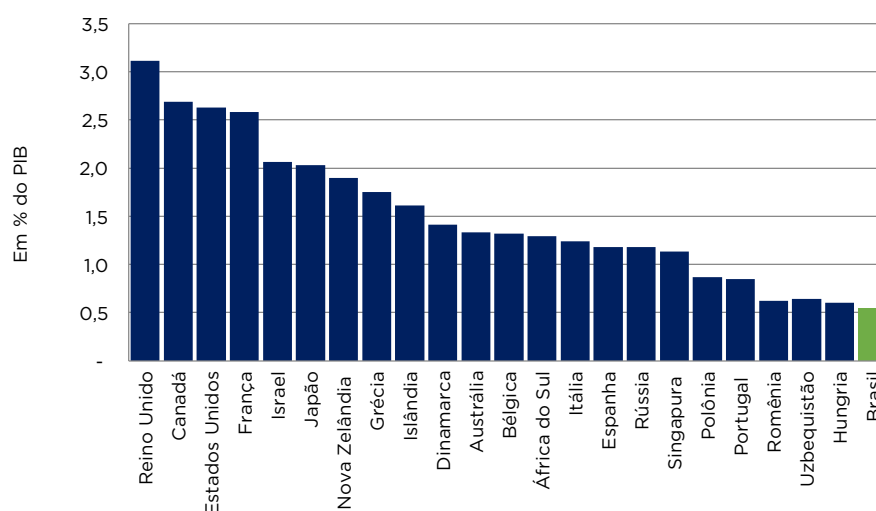


Fonte: Elaboração própria, com base em Lincoln Institute of Land Policy (2016).

No contexto internacional mais abrangente, países como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, França e Japão comprovam a viabilidade de maior importância dos impostos recorrentes como fonte de receitas (Figura 4). A arrecadação superior ou próxima a 1% do PIB é comum. Nos Estados Unidos, o imposto representou 47% das receitas próprias municipais em 2013, chegando a representar 82% em distritos escolares (TAX POLICY CENTER, 2017).

FIGURA 4 – ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Em % do PIB
PAÍSES SELECIONADOS
2015



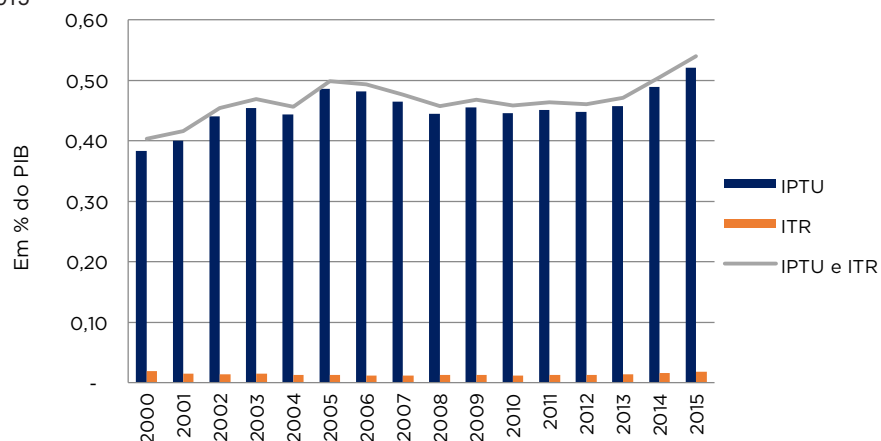
Fonte: Elaboração própria, com base em OECD (2017).

2. BRASIL: DESEMPENHO COMO FONTE DE RECEITA E PERFIL DA ARRECAÇÃO

A participação destes impostos em relação ao PIB (%) no período compreendido entre 2000 e 2015 é apresentada na Figura 5. A importância do ITR é praticamente nula. Sua arrecadação oscilou entre 0,012% e 0,020% do PIB, enquanto a arrecadação do IPTU variou entre 0,38% do PIB (2000) e 0,52% do PIB (2015). No mínimo, 95% da receita arrecadada por impostos recorrentes sobre bens imóveis no país é proveniente da tributação urbana.

FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO IPTU E DO ITR

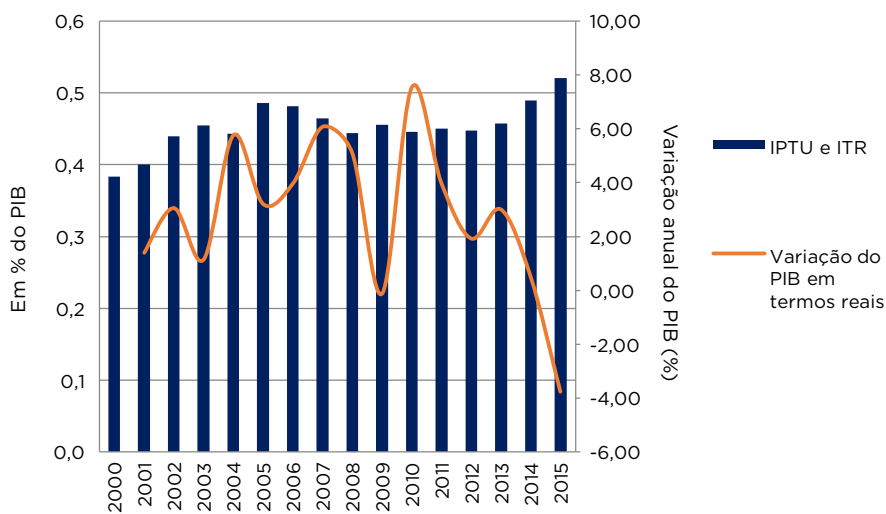
Em % do PIB
BRASIL
2000-2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda (várias edições entre 2001-2016).

A Figura 6 ilustra o comportamento da arrecadação em relação ao PIB (%), assim como a variação anual (%) do PIB em termos reais. O melhor desempenho dos tributos em análise foi registrado em 2015, quando juntos arrecadaram 0,54% do PIB. Entre 2003 e 2011, as variações observadas na arrecadação foram marginais. De 2000 a 2015, a arrecadação destes impostos em PIB (%) cresceu aproximadamente 35%. Parte deste crescimento é resultante do esforço dos municípios na administração do IPTU. Entretanto, é possível observar que o período de melhor desempenho em termos de arrecadação foi a partir de 2012, ano no qual apareceram os primeiros sinais da forte recessão econômica vivenciada nos anos seguintes.

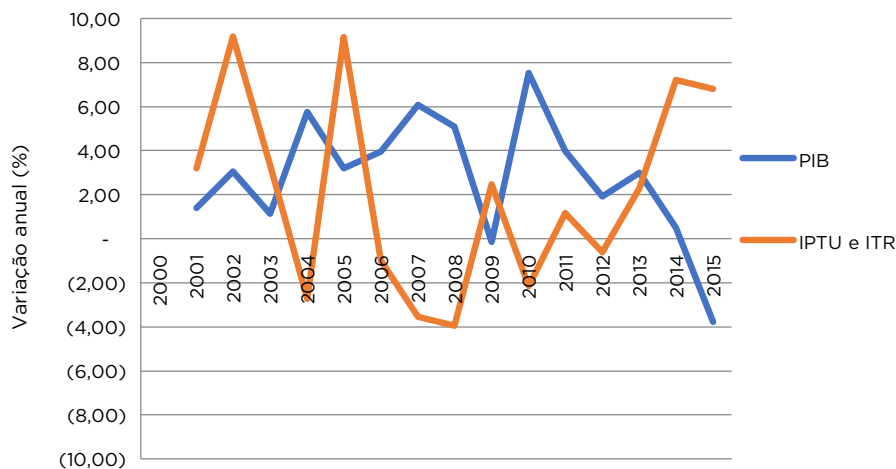
FIGURA 6 – ARRECADAÇÃO DO IPTU E ITR EM % DO PIB
EM VALORES REAIS DE 2015 (INDEXADOR: IPCA)
BRASIL
2000-2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda (várias edições entre 2001-2016).

A Figura 7 ilustra a correlação negativa entre a arrecadação do IPTU e ITR e o crescimento da economia. De fato, estes impostos são mais estáveis, isto é, menos afetados por flutuações econômicas. Conseqüentemente, verifica-se a tendência de crescimento da arrecadação em momentos de queda do PIB.

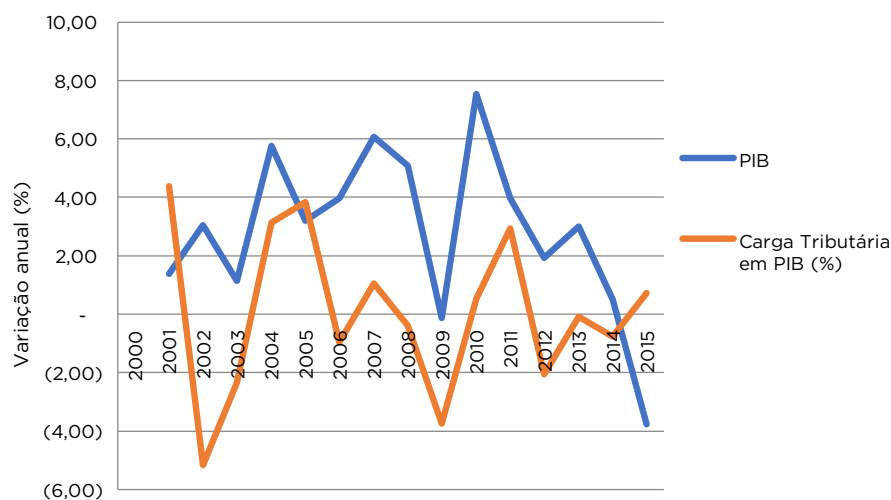
FIGURA 7 – VARIAÇÃO ANUAL (%) DA ARRECADAÇÃO DO IPTU E ITR E DO PIB
EM VALORES REAIS DE 2015 (INDEXADOR: IPCA)
BRASIL
2000-2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda (várias edições entre 2001-2016).

Em contraste, a tendência da carga tributária brasileira é de acompanhar o comportamento da economia, devido à forte participação de tributos que incidem sobre bens e serviços, que são sensíveis às flutuações econômicas (ver Figura 8).

FIGURA 8 – VARIAÇÃO ANUAL (%) DA CARGA TRIBUTÁRIA E DO PIB
EM VALORES REAIS DE 2015 (INDEXADOR: IPCA)
BRASIL
2000-2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda (várias edições entre 2001-2016).

No que tange à participação na carga tributária, o melhor desempenho do IPTU e ITR foi registrado em 2015, ano no qual a arrecadação destes impostos representou 1,65% da arrecadação tributária. Na média, sua participação foi de 1,43% entre 2000 e 2015. Não obstante os avanços observados desde 2000, é relevante reconhecer a reduzida importância destes tributos para o financiamento público.

Em nível municipal, a arrecadação do IPTU *per capita* em termos reais, a preços constantes de 2000, cresceu 108%, variando de R\$ 28 em 2000 a R\$ 58 por habitante em 2015. Contudo, outros tributos próprios cresceram mais do que o IPTU. Por exemplo, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis por ato oneroso (ITBI) cresceu 284% no mesmo período. Em média, a arrecadação do IPTU representou em torno de 25% dos tributos próprios, e apenas aproximadamente 5% das receitas correntes. A dependência das transferências intergovernamentais para o financiamento municipal permanece elevada. Em 2016, as transferências representaram 62,76% da receita orçamentária dos municípios brasileiros, enquanto as receitas tributárias próprias representaram 16,34% (BREMAEKER, 2017).

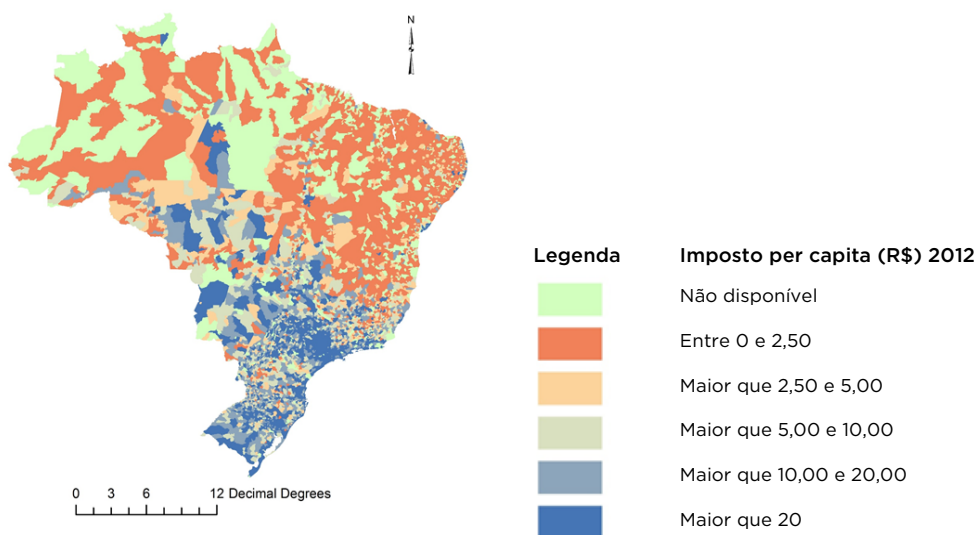
3. CARACTERÍSTICAS DO PERFIL DA ARRECADAÇÃO NO BRASIL

O perfil da arrecadação do IPTU apresenta uma série de características relevantes (DE CESARE, 2016):

- Arrecadação é simbólica em muitos municípios. Considerando uma amostra de municípios que concentravam 95% da população em 2012, a arrecadação total do imposto dividida pela população brasileira foi de aproximadamente R\$ 108,31 por habitante. Entretanto, a média aritmética da arrecadação *per capita* nos municípios foi somente R\$ 28,27 e 50% dos municípios brasileiros arrecadaram até R\$ 17,15 por habitante apenas.

- Ao avaliar o desempenho *per capita* do IPTU de acordo com categorias de municípios e regiões, foi constatado que, em média, a arrecadação tende a ser menor em municípios pequenos, bem como naqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste. Por exemplo, municípios com até 5 mil habitantes localizados nas regiões Norte e Nordeste arrecadaram, em média, R\$ 2,72 e R\$ 2,15 respectivamente, enquanto municípios classificados na mesma categoria populacional localizados na Região Sul e Sudeste arrecadaram R\$ 17,20 e R\$ 22,72 por habitante. A arrecadação média de municípios com mais de 500 mil habitantes foi próxima de R\$ 200 nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Nas regiões Norte e Nordeste, a arrecadação média foi de R\$ 41 e R\$ 70 respectivamente.
- A análise espacial dos dados ratifica as fortes diferenças regionais, utilizando dois indicadores, quais sejam: arrecadação *per capita* (ver Figura 9) e em relação ao PIB (ver Figura 10). Observa-se que a arrecadação supera 0,5% do PIB em poucos municípios no contexto brasileiro.

FIGURA 9 – DIFERENÇAS REGIONAIS NO IPTU
 RECEITA (R\$) *PER CAPITA*
 BRASIL
 2012



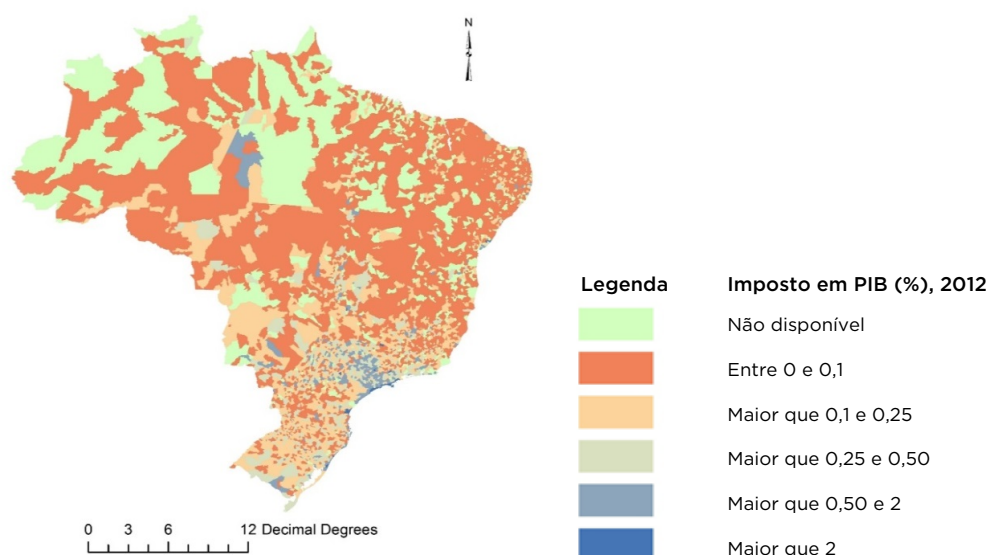
Fonte: De Cesare (2016).

A variabilidade no desempenho do IPTU é alta mesmo em grupos mais homogêneos de municípios: Utilizando o coeficiente de variação, foi comprovada a elevada variabilidade interna nos grupos de municípios classificados por população e região. A variabilidade reduz um pouco na medida em que a população aumenta, sugerindo que as cidades maiores apresentam um desempenho mais uniforme do que os municípios menores, nos quais a variabilidade dos grupos chega a superar a 500%. O fato é um indicativo indiscutível do amplo potencial de melhoria do imposto, que é maior nos municípios menores.

Poucos municípios são responsáveis por grande parte da arrecadação do IPTU (ver Figura 11). Por exemplo, a cidade de São Paulo, que concentra 6,1% da população

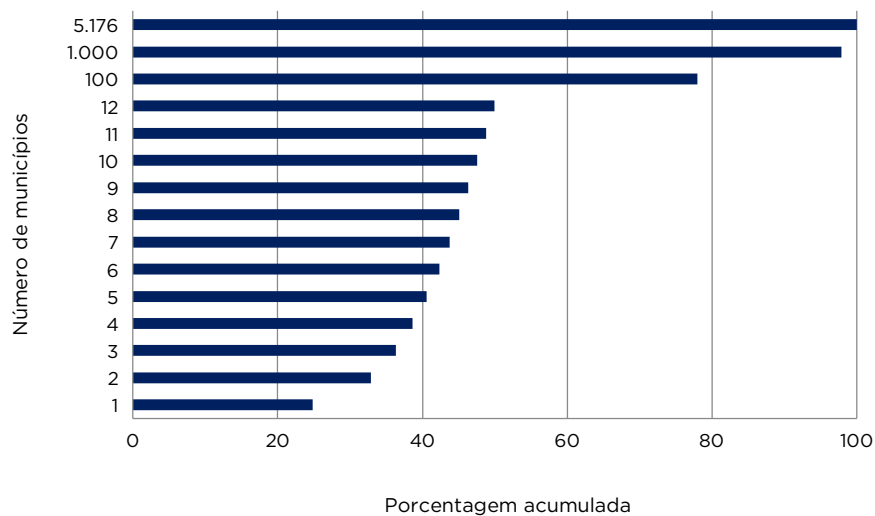
Brasileira, participou com aproximadamente 24% da receita arrecada no país. Doze municípios, que concentram 18% da população brasileira, contribuíram com 50% de receita arrecadada. Por fim, 98% da receita foram produzidos por 1.000 municípios, que concentram 71% da população. Os demais municípios participaram com 2% da receita arrecadada no país.

FIGURA 10 – DIFERENÇAS REGIONAIS NO IPTU
RECEITA EM % DO PIB
BRASIL
2012



Fonte: De Cesare (2016).

FIGURA 11 – PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ARRECAÇÃO DO IPTU
(% ACUMULADO)
BRASIL
2012



Fonte: De Cesare (2016).

4. DESEMPENHO DO IPTU: FATORES DETERMINANTES E POTENCIAL DE MELHORIA

4.1. Fatores que afetam o desempenho como fonte de receita

O desempenho de impostos recorrentes sobre bens imóveis depende de uma série de fatores que, direta ou indiretamente, influenciam o potencial do imposto para gerar receita, incluindo: a) esforço fiscal, isto é, aspectos relacionados à administração tributária; b) escolhas relacionadas à política fiscal, como, por exemplo, a magnitude das alíquotas ou a extensão dos benefícios fiscais; c) características socioeconômicas das jurisdições, tais como: o valor do estoque imobiliário, nível e distribuição da renda, nível de urbanização, entre outros. Além disto, o nível institucional de desenvolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário influencia os resultados.

O esforço fiscal é mensurado mediante três indicadores, quais sejam: a) grau de cobertura do cadastro imobiliário, que é relacionado ao nível de desatualização da base de dados sobre os imóveis; b) nível de atualização das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis; e c) grau de eficiência na arrecadação do tributo, resultante da relação entre o imposto arrecadado de forma espontânea e o imposto lançado. Seguem algumas evidências em relação a estes aspectos indicadores.

- Carvalho Jr. (2017) comparou o número de imóveis cadastrados de uso residencial com o número de domicílios levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para fins censitários, utilizando uma amostra de 46 municípios. A média do grau de cobertura do cadastro foi de aproximadamente 75%, atingindo o mínimo de 39% e sendo comum a inclusão de apenas 60% dos imóveis residenciais no cadastro fiscal.
- Quanto ao nível de avaliação, os imóveis estavam avaliados para fins fiscais, em média, a 46% do seu valor de mercado (entre 6% e 80%) em uma amostra de 52 municípios brasileiros, extraída da base de dados do Lincoln Institute of Land Policy (2017). Com base na relação entre o valor de mercado dos imóveis e o PIB, Carvalho Jr. (2017) estimou que o nível médio das avaliações utilizadas para fins fiscais foi de 40% do valor de mercado em 46 municípios. Ambas as análises evidenciam que os imóveis são subavaliados para fins tributários.
- Quanto à eficiência na arrecadação, verifica-se que ainda há amplo espaço de melhoria. Os municípios selecionados na base de dados do Lincoln arrecadaram, em média, 65% da receita lançada, entre 18% e 95%. Carvalho Jr. (2017) apresentou resultados semelhantes.
- Em relação à importância das isenções, Carvalho Jr. (2017) identificou que as isenções beneficiam, em média, 14% dos imóveis cadastrados. A estimativa de perda de arrecadação produzida por estes benefícios fiscais foi estimada em 11%. Entretanto, apenas 60% dos 44 municípios que responderam sobre o número de imóveis isentos possuíam estimativas da perda de arrecadação. De toda a forma, somando os casos de isenções com os imóveis omissos (não cadastrados), é possível concluir que 36% dos imóveis não são tributados. Em outras palavras, mais de 1/3 dos imóveis não pagam IPTU.⁴
- Cabe, também, discutir os resultados de análises empíricas sobre os fatores determinantes na arrecadação do imposto. De Cesare *et al.* (2014) analisaram fatores

4. Com base em dados de 2003, Ipea (2011) identificou que somente uma a cada três famílias paga IPTU. O resultado foi atribuído ao excesso de isenções, descontos e inadimplência. A situação é mais crítica nas regiões Norte e Nordeste, onde menos de 15% das famílias pagam IPTU.

que influenciam a arrecadação *per capita* do IPTU, mediante modelos estatísticos de regressão múltipla desenvolvidos para anos específicos e da combinação entre séries temporais associadas a cortes transversais utilizando modelos de efeito aleatório para analisar mudanças ocorridas entre 2000, 2005 e 2010. As principais conclusões destes estudos são apresentadas a seguir:

- O IPTU *per capita* cresce com a renda das famílias, tamanho da população e grau de urbanização do município. Os coeficientes das variáveis população e porcentagem de população urbana cresceram de 2000 a 2010, indicando que o desempenho dos municípios grandes e urbanizados está aumentando ao longo dos anos em comparação com os demais municípios. Ou seja, quanto maior o grau de urbanização de uma cidade, maior tende a ser o seu potencial de arrecadação do IPTU.
- Fatores relacionados à eficiência na administração tributária e à melhor capacidade institucional são correlacionados positivamente com a arrecadação *per capita*. Por exemplo, melhores resultados foram observados em municípios que dispunham de mapas digitais, realizavam o cálculo do valor venal (planta genérica de valores) empregando sistemas de avaliação em massa, usavam internet banda larga, e possuíam marco regulatório urbano instituído (plano diretor e código de obras).
- O IPTU *per capita* tende a ser maior para os municípios localizados em regiões metropolitanas, cidades que, em geral, atraem centros comerciais e industriais, assim como em cidades turísticas e de veraneio. Neste caso, a arrecadação *per capita* tende a ser elevada, pois o valor do patrimônio imobiliário tende a ser desproporcional em relação à população residente, que tende a ser pequena.
- Os modelos estatísticos desenvolvidos confirmam diferenças regionais previamente discutidas. Além disto, ao realizar a análise ao longo do tempo, observa-se que o crescimento do desempenho dos municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste em relação àqueles nas regiões Norte e Nordeste.
- A arrecadação *per capita* aumenta com o crescimento do grau de autonomia fiscal dos municípios, medida pela arrecadação *per capita* do imposto sobre serviços (ISS).
- O rendimento do IPTU decresce com o aumento da desigualdade, medida pelo índice Gini. Os efeitos do nível de renda por habitante e do índice Gini foram mais relevantes em 2000 do que em 2010, provavelmente refletindo as melhorias observadas na redução das desigualdades a partir de 2004.

Sepúlveda e Martínez-Vázquez (2011) estudaram os efeitos das transferências intergovernamentais na arrecadação do IPTU no Brasil, havendo identificado que as transferências *per capita* são negativamente correlacionadas com a arrecadação *per capita* do IPTU. No mesmo estudo, indicam que a arrecadação do IPTU diminui com o aumento do PIB *per capita*, concluindo que municípios mais desenvolvidos preferem dedicar seu esforço fiscal na arrecadação do imposto sobre serviços (ISS), que gera mais receita com pressões políticas menores. Embora testada esta hipótese, este resultado não foi confirmado no estudo desenvolvido por De Cesare *et al.* (2014).

4.2. Potencial de arrecadação do IPTU

Na sequência, são resumidos os resultados de análises empíricas dedicadas a estimar o potencial de desempenho do IPTU como fonte de receita no Brasil.

- Na ausência de dados para desenvolver estimativas precisas para mensurar o desempenho do imposto que incide sobre bens imóveis no contexto internacional, Norregaard (2013) propôs uma medida simplista na qual os países são agrupados segundo níveis semelhantes de riqueza. A média de desempenho dos melhores resultados de cada grupo é assumida viável para os demais países classificados naquele grupo. Enquanto a arrecadação potencial foi estimada em 2,9% do PIB para os países mais ricos, a arrecadação foi estimada em 0,9% para países de nível médio de renda, grupo no qual o Brasil foi classificado. Neste caso, foi considerada a média do desempenho de cinco países (aproximadamente 20% do grupo).
 - De Cesare *et al.* (2014) aplicam dois enfoques distintos para realizar as projeções utilizando dados reais sobre a arrecadação do IPTU. A Projeção 1, cuja metodologia é inspirada no modelo conceitual desenvolvido por Bahl (1979),⁵ estima o potencial de arrecadação do IPTU com base na hipótese de perfeita administração tributária,⁶ entretanto, sem prever alterações na estrutura legal do imposto, tais como aumento de alíquotas ou redução das isenções. A análise foi baseada em uma pequena amostra de 20 municípios, responsáveis por 50% da receita de IPTU arrecadada no país, cujo grau de cobertura do cadastro, nível das avaliações e grau de eficiência na arrecadação eram conhecidos. O mesmo potencial de melhoria em termos percentuais foi assumido viável para os municípios cujos dados eram desconhecidos. Na Projeção 2, considerada mais consistente pelos autores, o potencial de arrecadação foi estimado com base em resultados de arrecadação efetivamente observados na prática. A metodologia consistiu em agrupar os municípios considerando a renda *per capita* e PIB *per capita*. Para cada grupo, foi verificado qual o melhor potencial de arrecadação *per capita* eliminando dados extremos considerados atípicos. A análise desenvolvida assumiu que os municípios classificados no mesmo grupo possuíam potencial de arrecadação semelhante. O potencial de arrecadação foi estimado em 1% e 1,15% do PIB (crescimento de 132% e 167%) respectivamente nas Projeções 1 e 2.
 - Também inspirado no modelo desenvolvido por Bahl (1979), Carvalho Jr. (2017) descreveu a arrecadação do IPTU em PIB como função dos seguintes fatores: valor de mercado dos imóveis em PIB (base de cálculo potencial); grau de cobertura do cadastro em termos do valor de mercado dos imóveis; nível das avaliações dos imóveis cadastrados; percentagem tributada do valor venal dos imóveis no cadastro; e grau de eficiência da arrecadação. Com base na análise de 46 municípios, classificados em quatro extratos, de acordo com o nível de renda, foram examinados o desempenho atual e cenários de melhorias viáveis para cada um dos fatores estudados. O modelo foi simplificado para viabilizar a sua aplicação para municípios cujos fatores eram desconhecidos, fundamentalmente combinando o nível da avaliação dos imóveis cadastrados e a percentagem tributada do valor venal para criar uma variável que indica a tributação em relação ao valor de mercado. Foi assumida a inexistência de erro aleatório, de forma que a nova variável foi calculada como o resíduo do modelo, sendo estimada em 0,11%.⁷ Adaptando a proposta de Bahl e Wallace (2008), na qual o índice de 3 a 4 vezes o PIB foi recomendado como um *proxy* do valor de mercado do patrimônio imobiliário em países em desenvolvimento, o autor aplicou um fator de correção resultante da relação entre o PIB e da renda familiar do município. A lógica da equação é que municípios com renda familiar alta terão um patrimônio imobiliário mais caro do que municípios com renda familiar mais baixa, mesmo que apresentem o mesmo nível de produção. Uma série de modelos foi desenvolvida para estimar os fatores necessários para a aplicação do modelo simplificado. Cenários de melhoria nos indicadores relacionados ao
5. Arrecadação = Base de cálculo * TR * CVR * VR * CLR. Onde: TR é a alíquota; CVR é o grau de cobertura do cadastro; VR é o nível da avaliação; e CLR é o grau de eficiência da arrecadação.
 6. Assumiram-se as seguintes premissas: (i) cadastro imobiliário atualizado; (ii) nível das avaliações dos imóveis representando 100% do valor de mercado dos imóveis; (iii) plena eficiência em termos de arrecadação.
 7. Carvalho Jr. (2017) sugere que a nova variável reflete o nível de avaliação de 15% e de tributação de 0,80% sobre os valores venais constantes no cadastro.

8. Nível de arrecadação foi considerado igual ou maior a 80%; nível de cobertura do cadastro foi assumido em 95%; e tributação em relação aos valores de mercado foi considerada de 0,48% para municípios menores do que 100 mil habitantes e de 0,64% para os demais, resultando em um nível de avaliação dos imóveis cadastrados de 60% a 80%.

esforço fiscal foram construídos para municípios agrupados segundo a população. No cenário considerado mais viável,⁸ o potencial de arrecadação foi estimado em 1,25% do PIB.

- Orair e Albuquerque (2017) estimaram o crescimento da arrecadação do IPTU 0,5% para 0,9% do PIB. As ineficiências na arrecadação foram modeladas com base na técnica da fronteira estocástica, estimação da máxima verossimilhança, com dados em painel (séries de tempo com cortes transversais) para os municípios brasileiros no período 2002-2004. Foram excluídas informações extremas e, em função da heterogeneidade dos municípios, realizadas estimações em separado para grupos de municípios mais comparáveis entre si, segundo a tipologia de hierarquia dos centros urbanos. Conforme os autores, a arrecadação adicional da ordem de 0,4% do PIB seria distribuída desigualmente de acordo com a densidade urbana e outras especificidades das localidades. De toda forma, é feita a ressalva, válida para os demais estudos, sobre a importância de estudos de caso que avancem no conhecimento das particularidades das distintas localidades.

Em suma, as análises estimam o potencial de arrecadação entre 0,9% e 1,25% do PIB (expectativa de incremento entre 80% e 145%). Ou seja, há pleno consenso sobre a existência de potencial não explorado na tributação ao patrimônio imobiliário.

5. O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR)

Segundo dados do Ministério da Fazenda (2017), aproximadamente 2.100 municípios possuem convênio vigente com a Receita Federal para fiscalizar e cobrar o ITR. Não é possível, entretanto, alterar os dispositivos legais para o lançamento do imposto. Uma das vantagens deste acordo é a alocação de 100% da receita arrecadada aos municípios. Caso contrário, apenas 50% da arrecadação é transferida aos municípios.

Contudo, como adiantado anteriormente, a arrecadação do ITR é insignificante, representando entre 0,01% e 0,02% do Produto Interno Bruto (PIB). Sua participação na carga tributária é irrisória e inclusive vem sendo reduzida de 0,08% (1999) a 0,06% (2016), conforme dados do Ministério da Fazenda (2000-2016). Em 2017, a arrecadação do ITR foi inferior a R\$ 50 mil ao ano em quase 3 mil municípios, e superior a R\$ 1 milhão em apenas 328.

Sem qualquer indício comprovado de eficácia, o ITR foi estruturado com a finalidade essencialmente extrafiscal de promover o aproveitamento eficiente da terra rural (I, § 4º, Art. 153, Constituição Federal). O tributo é regulamentado pela Lei n. 9.393/1996. A base de cálculo é valor da terra nua (VTN) tributável que deve refletir o preço de mercado de terras, a ser estabelecido por autoavaliação da terra nua a preços de mercado (Art. 8. e Art. 10). A apuração e o pagamento do ITR são efetuados pelo contribuinte, sujeitos a eventual homologação posterior ao recolhimento do imposto por parte do Fisco.

O imposto resulta da multiplicação do valor da terra nua tributável (VTN t) pela alíquota correspondente. A terra nua é o imóvel por natureza ou acessão natural, compreendendo o solo com sua superfície e a respectiva mata nativa, floresta natural e pastagem natural. As alíquotas crescem em função da área dos imóveis e do seu grau de subutilização, variando de 0,03% a 20% (Constituição Federal, Art. 153, § 4º). Como ilustrado na

Figura 12, a alíquota aplicada é 0,03% para áreas inferiores a 50 ha (500 mil m²) desde que o grau de utilização seja igual ou superior a 80%. Nas mesmas condições, a alíquota aplicada é de 0,10% para áreas entre 200 ha e 500 ha (2 e 5 milhões m²). A alíquota máxima para áreas subutilizadas, que é de 20%, supera o limite estabelecido no Estatuto da Cidade para a aplicação do IPTU progressivo no tempo que é de 15% (Estatuto da Cidade, Art. 7, § 1º) e objetiva promover a função social da propriedade.

$$\text{ITR} = \text{Valor da terra nua tributável (VTN t)} * \text{alíquota aplicável}$$

Onde: 'VTN t' é valor da terra nua tributável, que resulta do VTN multiplicado pelo quociente entre a área tributável e a área total. Cabe salientar que a distinção entre área tributável e não tributável não é considerada para fins de determinação do VTN; 'VTN' é a avaliação da terra nua por seu valor de mercado, sendo excluídos do cálculo os valores relativos às: a) construções, instalações e benfeitorias, tais como: prédios, depósitos, galpões, casas de trabalhadores, estábulos, currais, mangueiras, aviários, pocilgas, etc.; b) culturas permanentes e temporárias; c) pastagens cultivadas e melhoradas; d) florestas plantadas; 'ÁREA TRIBUTÁVEL' é a área total do imóvel excluídas as ÁREAS NÃO TRIBUTÁVEIS. 'ÁREAS NÃO TRIBUTÁVEIS' incluem a) áreas de preservação permanente; b) áreas de reserva legal; c) áreas de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); d) áreas de interesse ecológico, e que ampliem as restrições de uso previstas para as áreas de preservação permanente e de reserva legal, que sejam comprovadamente imprestáveis para a atividade rural; e) áreas de servidão ambiental; f) áreas cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; g) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas; 'ÁREA TOTAL' é a área do imóvel.

FIGURA 12 – ALÍQUOTAS DO ITR

Em %
BRASIL

ÁREA TOTAL DA TERRA (HA)	GRAU DE UTILIZAÇÃO (EM %)				
	MAIOR QUE				ATÉ 30
	80	65-80	50-65	30-50	
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Onde: 'GRAU DE UTILIZAÇÃO' é a relação percentual entre a área efetivamente utilizada pela atividade rural e a área aproveitável; 'ÁREA APROVEITÁVEL' é área total do imóvel, excluídas: a) as áreas não tributáveis; b) as áreas ocupadas com benfeitorias úteis e necessárias destinadas à atividade rural.

Nos termos do Art. 153, § 4º, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel, definidas conforme critérios que variam de 30 a 100 ha dependendo da localização do município. O Art. 3º estabelece ainda as seguintes isenções:

- Imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, que, cumulativamente: a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção; b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse limites pré-estabelecidos para pequenas glebas rurais; c) o assentado não possua outro imóvel.
- Conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total não ultrapasse limites pré-estabelecidos para pequenas glebas rurais, desde que: a) o imóvel seja explorado por uma família, podendo ser admitida a ajuda de terceiros; b) o proprietário não possua imóvel urbano.
- Áreas rurais ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos que estejam sob a ocupação direta e sejam explorados, individual ou coletivamente.

Há ainda a previsão de benefícios (reduções) na ocorrência de calamidade pública decretada pelo Poder Público, que resulte frustração de safras ou destruição de pastagens, e em áreas oficialmente destinados à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

É improvável que a tributação do ITR tenha resultando em avanço no perfil de ocupação de terras rurais, caracterizada por latifúndios. De acordo com o IBGE (2009), “a concentração na distribuição de terras permaneceu praticamente inalterada nos últimos vinte anos, embora tenha diminuído em 2.360 municípios. Conforme dados divulgados por intermédio dos Censos Agropecuários de 1985, 1995 e 2006, os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares ocupavam 43% da área total de estabelecimentos agropecuários no país, enquanto aqueles com menos de 10 hectares ocupavam, apenas, 2,7% da área total”. Cabe salientar que 1% dos estabelecimentos possuía mais de 1.000 hectares.

Além disto, é indiscutível a heterogeneidade das características da terra rural no país. Por exemplo, a área média dos estabelecimentos de agricultura familiar é entre 5,5 ha e 10 ha nos estados do Distrito Federal, Alagoas, Pernambuco e Sergipe. Contudo, a média é superior a 50 ha nos estados do Mato Grosso, Tocantins, Pará e Acre. Similarmente, é acentuada a variabilidade no tamanho médio dos estabelecimentos classificados na categoria não familiar, cuja média varia de 75 ha (Sergipe) até 1.600 ha (Mato Grosso). Se por estados as variações são surpreendentes, em nível municipal, estas variações tendem a serem maiores. Uma área considerada pequena em um município pode ser caracterizada como latifúndio, em outro. É, portanto, inadequado o estabelecimento de regramento uniforme para aplicação das alíquotas no país.

Inclusive, em estados mais rurais, a arrecadação do ITBI – que abrange imóveis urbanos e rurais – é superior à do IPTU em ao menos 60% dos municípios localizados nos estados de Rondônia, Tocantins, Maranhão, Alagoas, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás; 77% dos municípios localizados no Estado do Mato Grosso; e em 85% dos municípios do Estado do Tocantins (CARVALHO JR. 2018). Isto demonstra que limitar a competência tributária municipal aos imóveis urbanos pode prejudicar o potencial de arrecadação própria de municípios com características mais rurais.

Por outro lado, a gestão administrativa e fiscalização do ITR por parte da União é deficiente. O descaso pode estar relacionado ao fato da viabilidade de arrecadação de outros tributos muito mais rentáveis como fonte de receita e fáceis de administrar. Farias, Silva e Leite (2017) arrolam as prováveis causas dos resultados insatisfatórios do ITR:

- Falta de fiscalização, decorrente da distância entre contribuintes e o fisco;
- A ausência de fiscalização resulta em perda de arrecadação e ineficácia do instrumento uma vez que a grande maioria das declarações informa áreas tributáveis menores e maior grau de utilização da área.
- Impunidade, produzida pela falta de fiscalização sobre os valores declarados, assim como pela falta de cobrança efetiva das dívidas. A arrecadação do ITR foi de R\$ 1,303 bilhão em 2015. Entretanto, com base em dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, os autores relevam que aproximadamente 20 mil contribuintes acumulavam uma dívida de ITR de R\$ 20,80 bilhões (em média, R\$ 1 milhão por contribuinte);

- Existência de uma multiplicidade de cadastros sobre imóveis rurais, cujos dados não estão integrados em uma base territorial única. Entre estes cadastros, se pode citar o Cadastro de Imóveis Rurais (CIR), gerido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); o Cadastro de Imóveis Rurais para fins tributários (Cafir) cuja atualização é baseada nas declarações dos contribuintes; e ainda o Cadastro ambiental rural (CAR), administrado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Embora administrados em nível nacional, não há consistência entre estes cadastros. Por exemplo, enquanto o Cafir da Receita Federal inclui 7,4 milhões de imóveis, o CIR do Incra engloba 5,7 milhões de imóveis.
- Ausência de sistema cadastral único e público da propriedade rural, embora a União esteja administrando o ITR desde 1990. Embora a Lei n. 10.267/2001 tenha instituído o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, que seria resultante da integração do CIR e Cafir, quase duas décadas depois da promulgação da lei, a Receita Federal e o Incra se limitam apenas a intercambiar dados.

É no mínimo preocupante o fato de que a terra rural no país está praticamente isenta de tributação. Isto representa não apenas um desperdício da base tributável, mas também aumenta o risco de comportamento especulativo.

6. REFLEXÕES E PERCEPÇÕES SOBRE OBSTÁCULOS À FUNCIONALIDADE DO IPTU E ITR

Embora exista uma longa tradição em tributação imobiliária no Brasil,⁹ falácias, obstáculos jurídicos, omissões e inconsistências legais têm produzido insegurança jurídica e prejudicado a funcionalidade do IPTU.

6.1. Competências tributárias

Como explicado inicialmente, a Constituição Federal garantiu aos municípios a competência tributária constitucional para instituir o IPTU. O CTN define o fato gerador, sujeito passivo e base de cálculo do IPTU. Assegurando a autonomia fiscal, as alíquotas – magnitude e estrutura –, as isenções e outros benefícios fiscais são estabelecidos por lei municipal. De forma inequívoca, o Art. 142 do CTN assegura que a constituição do crédito tributário compete privativamente à autoridade administrativa. O parágrafo único deste artigo alerta que: “A atividade administrativa é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional”. Portanto, o lançamento, a fiscalização, a arrecadação e cobrança de tributos são atividades que competem privativamente à autoridade administrativa, que é o Poder Executivo.

No caso do IPTU, a atividade de lançamento abrange a estruturação e manutenção do cadastro imobiliário, assim como a apuração da base de cálculo (valor venal dos imóveis). Em um sistema funcional, estas atividades são realizadas livres de intervenções políticas.

Embora seja inquestionável a competência tributária garantida aos municípios no contexto constitucional, observa-se a forte intervenção do Poder Judiciário quando o tema é IPTU, desrespeitando as competências atribuídas aos municípios na Constituição Federal e no CTN. A Súmula n. 160/1996¹⁰ do Superior Tribunal de Justiça (STJ), transcrita na sequência, determina que atualizações da base de cálculo do IPTU em percentual superior ao índice oficial de correção monetária necessitam ser realizadas por lei.

9. Instituída pela Real Coroa Portuguesa em 1808, a “Décima Urbana” foi inicialmente introduzida com base em uma alíquota de 10% aplicada sobre a renda líquida extraída dos prédios urbanos (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2008). Por sua vez, o direito de tributar os imóveis urbanos foi transferido aos municípios pela Constituição de 1934.

10. http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf

Súmula 160/1996, STJ:

É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.

Conseqüentemente, a mera apuração da base de cálculo do imposto passou a ser condicionada à aprovação de Lei nas Câmaras de Vereadores desde 1996. A Súmula resulta da interpretação do inciso II, Art. 97, do CTN, que trata da necessidade de lei para majoração de tributos. Para fins do disposto no inciso II, o § 2º estabelece que a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo não constitui majoração de tributo.

Embora este seja um artigo genérico, isto é, aplicável a qualquer tributo, o STJ limitou a sua validade ao IPTU que é o único tributo cuja mera apuração da base de cálculo necessita de sanção do Poder Legislativo. Por exemplo, não há exigência de sanção legal para a atualização da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) cujos valores, de forma idêntica ao IPTU, são estabelecidos com base em preços de mercado que não guardam relação direta com índices de inflação. A atualização da base de cálculo do IPVA é realizada por portaria, resolução ou instrução normativa. De forma semelhante, o Fisco tem plena liberdade de apurar a base de cálculo de outros tributos patrimoniais cuja base de cálculo é idêntica ao IPTU, tais como: o Imposto sobre a Transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e doação, de quaisquer bens ou Direitos (ITCMD), instituídos em nível municipal e estadual respectivamente.

Inclusive há controvérsias na interpretação do § 2º, Art. 97, do CTN. Enquanto o Poder Judiciário interpreta que deve ser exigida lei para a mera atualização da base de cálculo do IPTU quando a variação do imposto for superior à correção monetária, Geraldo Ataliba entende que o Art. 97 do CTN ao contrário de vedar, autoriza, expressamente, ao decreto atualizar o valor venal dos imóveis. Ataliba (1978) explica que “o princípio de que trata o artigo é o da legalidade, a exceção do §2º é aberta em favor do decreto. Isto é inequívoco”. De fato, majorar um tributo significa aumentar as alíquotas ou alterar a base de cálculo de forma a incluir elementos adicionais. Atualizar a base de cálculo dos tributos, independente da sua natureza, é meramente um procedimento administrativo necessário para o lançamento tributário, que deve respeitar a natureza conceitual respectiva.

Além de desrespeitar preceitos constitucionais e legais, a Súmula expõe os gestores públicos a pressões políticas de grande magnitude para a mera atualização da base de cálculo do IPTU. No processo legislativo, a análise dos projetos de lei que tratam da reavaliação dos imóveis é influenciada por quatro principais fatores, tais como: a) base do governo na Câmara de Vereadores e composição dos partidos políticos; b) oportunismos associados à política populista (complementar); c) posicionamentos radicais contra majoração da carga tributária; d) interpretações sem fundamentação teórica ou empírica sobre o impacto das reavaliações; e. negociações sobre questões externas ao conteúdo técnico.

Em processos marcados pelo profundo desgaste político, os municípios ficam reféns do Poder Legislativo municipal. Por exemplo, Porto Alegre e João Pessoa estão há 26 anos e 45 anos, respectivamente, sem conseguir implementar projetos de lei que tratam da reavaliação de imóveis.

Em suma, a Súmula n. 160/1996 atribui, aos vereadores, o arbítrio de rejeitar indefinidamente reiteradas propostas de atualização do valor venal dos imóveis, desvirtuando a configuração constitucional do IPTU que prevê a distribuição da carga

tributária de acordo com o valor do imóvel. O resultado é o enfraquecimento do imposto que deveria ser o principal instrumento fiscal dos municípios.

6.2. Base de cálculo e magnitude da carga tributária

A base de cálculo afirma e confirma a espécie tributária à qual se vincula por meio da sua correspondência jurídica com o critério material delineado constitucionalmente, sob o risco de inconstitucionalidade do tributo que vier a ser exigido ante a desconfiguração da sua especificidade constitucional. No caso do IPTU, é inquestionável que a base de cálculo do IPTU é o valor de venal dos imóveis (Art. 33, CTN), qual seja: “aquele que o imóvel alcançará para a compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis” (BALEEIRO, 2010). Portanto, há descumprimento da Carta Magna e do CTN ao lançar o imposto com base em valores que não refletem o valor venal, cuja estimativa deve ser embasadas na análise dos preços praticados no mercado imobiliário.

Nem todos compreendem que avaliar os imóveis pelos seus valores de mercado para fins tributários está relacionado à distribuição da carga tributária. A magnitude do imposto é função das alíquotas estabelecidas por lei nas Câmaras de Vereadores. É, portanto, por intermédio das alíquotas que resultará a decisão política de estabelecer um IPTU expressivo, capaz de arcar com a manutenção dos serviços e equipamentos públicos municipais, ou cobrar valores simbólicos visando meramente ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.3. Desatualização das avaliações dos imóveis realizadas para fins fiscais

A desatualização da base de cálculo do IPTU produz injustiça fiscal e contraria o interesse coletivo, ferindo inclusive os princípios da isonomia e da capacidade contributiva contidos na Carta Magna. Enquanto algumas zonas da cidade ou tipos de imóveis valorizam; outras zonas ou tipos de imóveis depreciam. A manutenção de avaliações desatualizadas faz com que uma parcela dos imóveis pague mais do que deveria, prejudicando tipicamente imóveis que desvalorizaram e áreas nas quais não houve investimentos públicos. Em contraste, esta política tende a beneficiar os imóveis que valorizaram no período.

Não apenas em países desenvolvidos, mas também em países latino-americanos, a reavaliação de imóveis é exigida por lei no Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala e Uruguai. Os prazos máximos estabelecidos variam entre 2 a 5 anos. Na Argentina, cada província legisla sobre o tema.

A falta de regulamentação do tema no Brasil resulta em largos períodos entre avaliações genéricas. Mesmo limitando a análise às capitais, os ciclos avaliatórios superam dez anos em Vitória, São Luiz, Rio Branco, Porto Velho, Teresina, Natal, Belém, Maceió, Porto Alegre e João Pessoa. Além disto, antes da última reavaliação, a maior parte dos municípios estava sem reavaliar os imóveis para fins de IPTU por período igual ou superior a 10 anos: Curitiba (10), Aracaju e Salvador (16), Rio de Janeiro (20) e Recife (24). A desatualização do valor venal gera iniquidades tributárias severas na distribuição da carga tributária, que desconfiguram a essência da especificidade constitucional do IPTU. Há inclusive municípios cujas avaliações estão desatualizadas há mais de 20 anos (Figura 13).

Além disto, em alguns casos, foi utilizado critério arbitrário na atualização do valo dos imóveis. Por exemplo, coeficientes cabalísticos foram aplicados em Fortaleza, variando segundo o uso e classes de valor dos imóveis. Em Recife, a parcela do valor venal referente ao valor da terra permanece inalterada desde o início dos anos 90, embora o valor das construções tenha sido alterado recentemente.

FIGURA 13 – DESATUALIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DE IMÓVEIS PARA FINS DE IPTU NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

CAPITAL	ANO DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO DO VALOR VENAL	INTERVALO SEM ATUALIZAR EM 2017
Rio de Janeiro/RJ	2017	0
Recife/PE	2015	2
Goiânia/GO	2015	2
Curitiba/PR	2014	3
Aracaju/SE	2014	3
Campo Grande/MS	2014	3
São Paulo/SP	2013	4
Salvador/BA	2013	4
Florianópolis/SC	2013	4
Fortaleza/CE	2013	4
Palmas/TO	2013	4
Manaus/AM	2011	6
Brasília/DF	2011	6
Cuiabá/MT	2010	7
Boa Vista/RR	2009	8
Belo Horizonte/MG	2009	8
Vitória/ES	2006	11
São Luís/MA	2005	12
Rio Branco/AC	2005	12
Porto Velho/RO	2004	13
Teresina/PI	2003	14
Natal/RN	2000	17
Belém/PA	1998	19
Maceió/AL	1997	20
Porto Alegre/RS	1991	26
João Pessoa/PB	1971	46

Fonte: Elaboração própria com base em consultas diversas.

6.4. Heterogeneidade dos municípios

Como discutido anteriormente, municípios maiores e com maior capacidade institucional tendem a arrecadar mais IPTU em termos relativos. Um fator preponderante é a economia de escala no uso de tecnologias relevantes para mapeamento, cadastramento e avaliação de imóveis. Municípios menores tendem a necessitar de mais recursos em termos relativos para exercer estas funções ou mesmo para exercer as atividades de arrecadação e cobrança do IPTU.¹¹ A realização de consórcios intermunicipais pode ser um elemento-chave para viabilizar o uso de tecnologia moderna em municípios menores. Os consórcios públicos estão previstos na Lei n. 11.107/2007, regulamentada por meio do Decreto Federal n. 6.017/2007. Embora existam experiências exitosas, a formação destas parcerias ainda é um desafio. Lamentavelmente, não existe qualquer instância de apoio institucional e capacitação técnica para aqueles municípios que são incapazes de desempenhar funções administradas de maior complexidade.

6.5. Estruturação do ITR necessita ser revisitada

Até agora o ITR tem-se mostrado inócuo quer seja como um instrumento de geração de receita quer seja como um instrumento de combate a latifúndios improdutivos. Inicialmente, cabe salientar que a segmentação do imposto recorrente sobre bens

11. Pesquisa realizada pelo International Property Tax Institute em 2007 sobre *benchmarking* indica que o custo por parcela relativo aos serviços de cadastramento e avaliação de imóveis reduz dramaticamente para jurisdições que possuem mais de 750 mil inscrições cadastrais. A média do custo por parcela para estas jurisdições foi inferior a 50% da média do custo das demais jurisdições.

imóveis em dois níveis distintos de governo produz uma série de disfuncionalidades desnecessárias, quais sejam:

- Duplicidades de esforço fiscal e desperdício de dinheiro público para manutenção duas bases territoriais distintas (urbano e rural). Embora parte dos desafios seja distinto, é idêntico o esforço relativo ao conhecimento do território, mapeamento e manutenção do cadastro.
- Propensão a situações no qual parte das propriedades está no limbo, não sendo tributadas nem pelo ITR nem pelo IPTU.
- Perda do controle pleno municipal sobre o ordenamento territorial e uso do solo, que é de competência exclusiva dos municípios. A política fiscal é um elemento preponderante para garantir a função social da propriedade e o desenvolvimento urbano sustentável. Portanto, a segmentação da gestão fiscal limita a função de ordenamento territorial dos municípios. A ingerência fiscal dos municípios sobre a terra rural pode inclusive precipitar o processo especulativo que resulte na transformação precoce de áreas rurais em loteamentos.
- Além disto, é de competência municipal instituição da outorga onerosa visando à recuperação das mais valias nos processos de alteração do uso do solo, por exemplo, de rural para urbano (Estatuto da Cidade, Art. 29).

Outras fragilidades relacionadas ao ITR são discutidas na sequência. O regramento legal vigente é obsoleto, complexo, e desconectado de legislações mais modernas como, por exemplo, do Estatuto da Cidade.

- A tributação é condicionada a definição precisa do grau de aproveitamento da terra, uma série de reduções e exclusões de áreas assumidas como não tributáveis na apuração da base de cálculo;
- Embora seja relevante penalizar a subutilização da terra rural, a diferença entre a alíquota mínima (0,03%) e máxima (20%) é exagerada. A alíquota mínima representa praticamente a isenção, e a máxima é confiscatória, sendo inclusive superior aquela definida no Estatuto da Cidade para a aplicação do IPTU progressivo no tempo sobre imóveis urbanos. Certamente, a alíquota é aceita porque é minimizada pela subavaliação extrema dos imóveis e superdimensionamento do seu grau de utilização.
- Respeitando a preservação ambiental, a amplitude das isenções deve ser analisada. Não obstante a legitimidade de conceder incentivos fiscais para promover o aproveitamento adequado das áreas rurais, como qualquer outro detentor de patrimônio imobiliário, os proprietários de imóveis rurais devem contribuir com os gastos públicos de acordo com o valor do seu patrimônio.
- As alíquotas e seus critérios de enquadramento são únicos em um país marcado pela profunda heterogeneidade entre os seus municípios. Isto impede que os municípios possam utilizar a política fiscal para incentivar o desenvolvimento econômico municipal, bem como deter a expansão de latifúndios improdutivos ou a manutenção de terras ociosas. Por exemplo, uma área classificada como um latifúndio no Nordeste do país talvez seja uma pequena propriedade rural para municípios localizados no Mato Grosso. O próprio conceito de produtividade pode variar de acordo com as condições locais.

6.6. Importância de monitoramento do desempenho

O lançamento de impostos ao patrimônio imobiliário depende fortemente do esforço fiscal e envolve atividades complexas, tais como: estruturação e manutenção do cadastro atualizado, avaliação em massa de imóveis, e arrecadação e cobrança de um grande número de contribuintes. É preciso monitorar o desempenho de componentes operacionais críticos, tais como: o grau de atualização do cadastro, o nível e a uniformidade (dispersão) das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis, e a eficiência das ações de arrecadação e cobrança. Poucos municípios monitoram estes indicadores.

6.7. Questões adicionais

- A formalização de convênios de cooperação é uma estratégia usada por diversos municípios para minimizar os custos de manutenção do cadastro imobiliário e as ações de cobrança. Neste sentido, é de fundamental importância o intercâmbio de dados com os Cartórios de Registro de Imóveis, bem como com companhias de utilidade pública. Os convênios vigentes resultam do sucesso de negociações individuais entre os municípios e os diferentes órgãos.
- Na maioria dos municípios, a matrícula emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis não inclui o número da inscrição do imóvel no cadastro imobiliário municipal, dificultando o controle territorial, prejudicando a segurança jurídica quanto aos direitos reais, e perpetuando erros nas matrículas, bem como no cadastro imobiliário municipal.
- Até a presente data, não foi realizado qualquer esforço concreto de integração entre as bases territoriais geridas pelos municípios, dificultando análises mais abrangentes da gestão fiscal ou territorial.
- A publicação dos mapas cadastrais e dados exclusivamente sobre os imóveis na internet é uma forma de incentivar a participação da população no processo de fiscalização e controle do território. Enquanto alguns municípios como Cascavel publicam seus dados cadastrais relativos às características dos imóveis, outros temem ferir sigilo fiscal, previsto no Art. 198 do CTN. Este é outro tema que carece de regulamentação principalmente no contexto atual, marcado por maior transparência e controle social.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Embora o lançamento dos impostos que incidem sobre o patrimônio imobiliário dependa fortemente do esforço fiscal e envolva atividades complexas, existem obstáculos legais e jurídicos importantes a superar para que os impostos recorrentes sobre bens imóveis possam ocupar um papel de maior relevância para reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro, financiar os gastos públicos municipais, incentivar o desenvolvimento urbano sustentável, e evitar a ociosidade e subutilização da terra rural. Com base nos obstáculos legais e jurídicos identificados na seção anterior, seguem sugestões para a regulamentação do IPTU e ITR visando a evitar disfuncionalidades desnecessárias:

- Transferir a competência para a tributação da terra rural aos municípios. Neste caso, a receita arrecadada caberia integralmente aos cofres municipais, tal qual ocorre hoje para os municípios que firmaram convênio para a fiscalização e arrecadação do ITR.

- Estabelecer, entretanto, a estrutura legal básica do instrumento em nível nacional. O regramento atual deve ser simplificado. Por exemplo, sugere-se que a base de cálculo seja o valor de mercado do imóvel, entendido como o preço provável de comercialização da terra nua no mercado imobiliário. É importante transferir o direito de definir as alíquotas aos municípios, viabilizando maior integração entre a política urbana e rural, desde que respeitando limites instituídos em nível nacional. A alíquota máxima deve ser reduzida para 15%, buscando igualar o limite estabelecido para aplicação do IPTU progressivo no tempo. Embora as alíquotas devam incentivar a produtividade das áreas, é necessário que todos participem do financiamento público. Portanto, sugere-se aumentar consideravelmente a alíquota mínima que é fixada em 0,03%.
- Realizar um diagnóstico sobre a perda de receita gerada pelas isenções e a eficácia destas isenções para o cumprimento de objetivos extrafiscais propostos para o ITR. Com base nestas análises, revisar a legislação. Entretanto, é primordial assegurar a não incidência do ITR em áreas de preservação, desde que seja formalizada a preservação destas áreas mediante termo de compromisso firmado com órgãos ambientais e averbado na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.
- Garantir a competência pela administração de ambos os tributos aos municípios, incluindo a responsabilidade por cadastro, avaliações, arrecadação e cobrança. Em relação ao IPTU, é preponderante ratificar, em nível nacional, a competência tributária exclusiva do Poder Executivo municipal de atualizar a base de cálculo, possivelmente mediante Emenda Constitucional que assegure que estas atualizações sejam realizadas por decreto ou instrução normativa, da mesma forma que são realizadas para os demais tributos.
- Exigir que as avaliações de imóveis para fins de IPTU sejam atualizadas em intervalos de no máximo 4 anos, por intermédio da inserção da obrigatoriedade na LRF. A regulamentação de ciclos entre as avaliações contribuirá para minimizar as pressões sobre os gestores públicos municipais. Contudo a regulamentação de prazos máximos entre as reavaliações desenvolvidas para fins de IPTU pode ser inócua, se a necessidade idiossincrática e injustificada de aprovar a atualização do valor venal por lei, originada devido à Súmula n. 160/1996 do STJ, não for revertida.
- Reegrar a publicidade de mapas cadastrais e dados exclusivamente sobre os imóveis como forma de incentivar a participação da população no processo de fiscalização e controle do território. Nos termos do Art. 198 do CTN que trata de sigilo fiscal, devem ser preservados os dados relativos ao contribuinte, tais como: sua situação econômica ou financeira, ou sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.
- Monitorar o desempenho do IPTU e ITR nos Tribunais de Conta dos Estados, mediante um grupo de indicadores globais e intermediários de desempenho. Além dos indicadores globais para mensurar arrecadação (por exemplo, receita em relação ao PIB, receita *per capita*, participação nas receitas correntes e nos tributos próprios (%), e variação da receita arrecadada em termos reais, etc.), sugere-se o monitoramento dos seguintes indicadores: grau de atualização do cadastro, o nível e a uniformidade (dispersão) das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis, e nível de eficiência da arrecadação. A eventual exigência dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) para a apresentação

destes dados pode contribuir não apenas com que os seus apontamentos seja mais eficazes para a melhoria da gestão administrativa, mas também para incentivar o próprio controle interno dos municípios.

- Apoiar e capacitar tecnicamente os municípios com menor capacidade institucional para a gestão eficiente do IPTU e ITR. Idealmente, deveria ser instituída uma agência em nível federal ou regional – pública ou privada – capaz de apoiar as ações municipais e promover a realização de ações mediante consórcios intermunicipais. Muitos municípios não carecem desta instância de apoio. Entretanto, é fundamental este apoio para outros municípios. A realização de consórcios intermunicipais pode ser um elemento-chave para viabilizar o uso de tecnologia moderna em municípios menores.
- Garantir a cooperação entre diferentes níveis de governo. A atuação fiscal conjunta e articulada entre as administrações tributárias contribui para eliminar omissões de dados e combater a sonegação. É essencial que estes arranjos institucionais sejam estabelecidos formalmente. Portanto, dados administrados pelo Governo Federal devem ser disponibilizados para a atualização dos cadastros municipais sobre imóveis rurais e urbanos.
- Exigir a compulsoriedade de convênios com Cartórios de Registro de Imóveis e empresas que fornecem serviços públicos para a manutenção do cadastro imobiliário dos municípios, mediante regramento que garanta o intercâmbio contínuo de dados.
- Obrigar que a inserção do código de inscrição do cadastro imobiliário municipal na matrícula do registro de imóveis seja realizada pelos Cartórios de Registro de Imóveis, visando a garantir mais segurança aos direitos de propriedade. |

BIBLIOGRAFIA

- ATALIBA, Geraldo (1978). *Imposto predial urbano (IPU): Planta de valores*. Estudos e Pareceres de Direito Tributário, São Paulo, v.1, p. 163-202.
- BALEEIRO, Aliomar. (2010) *Direito tributário brasileiro*. 11ª edição. Forense: Rio de Janeiro. ISBN: 9788530905064
- BAHL, Roy. (1979) *The practice of urban property taxation in less developed countries*. In: BAH, Roy (Ed.). *The taxation of urban property in less developed countries*. Madison: University of Wisconsin Press, cap. 1.
- BRASIL (1966) *Código tributário nacional*. Lei n. 5. 172 de 25 de outubro de 1966. República Federativa do Brasil, 1966. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*. República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- BRASIL (2003). *Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional. República Federativa do Brasil*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm
- BRASIL (2000). *Lei Complementar n. 101, 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF)*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm
- BRASIL (2001). *Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. República Federativa do Brasil. http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm
- BREMAEKER, François E. J. (2017) *As finanças municipais em 2016*. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais (OIM). http://oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/9F6A7C79-0659-5E1C-8463455A1979EDF402102017075943.pdf&i=3095
- BREMAEKER, François E. J. (2016) *O potencial de arrecadação do IPTU*. Rio de Janeiro: Observatório De Informações Municipais (OIM). http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/BF511950-96B8-0699-5DAA965B581B250028122016014806.pdf&i=3065
- CARVALHO Jr., Pedro Humberto (2017) *Property tax performance and the potential in Brazil*. 259 f. Trabalho de conclusão de tese de doutorado (PhD em Tax Policy). Faculty of Economic and Management Sciences. University of Pretoria, Pretoria, Africa do Sul.
- CARVALHO Jr., Pedro Humberto. *Imposto sobre a transmissão de bens imóveis*. Plataforma Política Social, ANFIP e FENAFISCO. Texto para discussão, 2018.
- DE CESARE, Claudia M. (2016) *Brasil* In: DE CESARE, Claudia M. (Ed.). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, cap. 3, p. 37-76, ISBN: 978-1-55844-357-0.
- DE CESARE, Cláudia M.; DANTAS, Rubens Alves; RIBEIRO, José Luís Duarte; PORTUGAL, José Luiz. (2014) *La diversidad del reto: Factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil*. In: BONET, Jaime Alfredo; MIRANDA, Andrés Muñoz; MANNHEIM, Carlos R. Pineda. *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, cap. 2, p.29-58.
- DE CESARE, Claudia M.; FERNANDES, Cíntia Estefânia; CAVALCANTI, Carolina Baima (Org.). (2015) *Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)*. Brasília: Ministério das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy. 111 p. Coleção de Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, vol. 3, ISBN: 978-85-7958-056-7.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2006*. ISSN – 0103-6151. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agro 2006: IBGE revela retrato do Brasil agrário*. Agência IBGE notícias. 2009. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/13719-asi-censo-agro-2006-ibge-revela-retrato-do-brasil-agrario.html>.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ECONÔMICA APLICADA–IPEA (2011). *Equidade fiscal no Brasil*:

Impactos distributivos da tributação e do gasto social. Rio de Janeiro: IPEA (Comunicado do IPEA n. 92).

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (2016), *Indicadores, Tributação imobiliária na América Latina: Uma análise comparativa. Base de dados.* <http://datatoolkits.lincolninst.edu/language/pt-br/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators>

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017). *ITR Convênio – Consulta de entes conveniados.* Receita Federal do Brasil, 2017. <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controladoConsulta.asp>

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2001-2016). *Carga tributária no Brasil 2000-2015: Análise por tributos e bases de incidência.* Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal: Subsecretaria de Tributação e Contencioso. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/>

NORREGARD, John (2013). *Taxing immovable property: revenue potential and implementation challenges.* International Monetary Fund (IMF). *Working Paper*, Washington, v. 13, n. 129.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALBUQUERQUE, Henrique Melo (2017). *Capacidade de Arrecadação do IPTU: Estimativa por fronteira estocástica com dados em painel.* Texto para discussão, n. 2309. Brasília: IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2309.pdf

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2017). *Tax Statistics. OECD, 2017.* http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/oecd-tax-statistics_tax-data-en

OXFAM BRASIL (2017) *A distância que nos une: Um retrato da desigualdade no Brasil. Brasil: Brief Comunicação.* https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf

SEPULVEDA, Cristian; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. (2011) *Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America.* *Working Paper Series*, Georgia, v.11, n. 09.

SMOLKA, Martin Oscar; DE CESARE, Claudia M. (2010) *Property tax and informal property: The challenge of third world cities.* *Working Paper*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

SUPERIOR TRIBUNAL DA JUSTIÇA –STJ (1996). *Súmula n. 160, de 12 de junho de 1996.* Revista eletrônica, STJ. Poder Judiciário. Brasília, Brasil. http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf

TAX POLICY CENTER (2017). *The State of State (and Local) Tax Policy.* In: *The Tax Policy Briefing Book: A Citizens' Guide to the Tax System and Tax Policy.* <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-state-governments>.

THE WORLD BANK. *Poverty & Equity Data Portal.* <http://povertydata.worldbank.org/Poverty/Home>.

WORLD BANK GROUP (2017). *Poverty and inequality monitoring: Latin America and the Caribbean.* In: The World Bank. *Salvaguardas contra a reversão dos ganhos sociais durante a crise econômica no Brasil.* <http://documents.worldbank.org/curated/pt/469091487328690676/pdf/112896-WP-P157875-PORTUGUESE-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-SafeguardingBrazilEnglish.pdf>

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL

FÁTIMA MARIA GONDIM BEZERRA FARIAS

Economista, Auditora-fiscal da Receita Federal do Brasil aposentada, presidente do Instituto de Justiça Fiscal.

RAIMUNDO PIRES SILVA

Agrônomo, mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE-Unicamp.

ACÁCIO ZUNIGA LEITE

Engenheiro Florestal, Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela FUP-UnB.

RESUMO

Este artigo busca analisar as experiências internacionais sobre a tributação do patrimônio rural e a trajetória, alcances e limites do ITR (Imposto sobre a Propriedade Rural) como ação de Estado no Brasil. Trata-se de uma reflexão sobre a abrangência dos resultados e limites do ITR sobre remota e atual concentração da terra e, de uma forma mais abrangente, sobre os interesses particulares na dominação da ordem legal do Estado e da sociedade. Tarefa que busca uma análise que efetivamente inspire e contribua para a agenda da reforma tributária no país.

Palavras-chave: ITR; Estrutura agrária; Função social da propriedade rural; Caráter extrafiscal e progressivo do ITR; Patrimonialismo e Pacto Agrário.

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a despeito de não ter cumprido seu papel instituído na Carta Constitucional de 1988, ainda, continua a ser a ferramenta fiscal diante da remota e atual concentração da terra e de suas consequências ao patrimônio ambiental no país, recursos necessários à vida.

A trajetória histórica da tributação da propriedade rural no país se edifica num processo simultâneo de construção do instituto legal tributário e de desconstrução de sua eficácia e eficiência fiscal, retrato do impacto do interesse particularista do latifúndio ante o Estado.

Este artigo procura apontar elementos para a compreensão do ITR. Primeiro, faz um breve relato das experiências internacionais sobre a tributação do patrimônio rural. Em seguida, analisa a tributação do patrimônio rural no contexto histórico para se responder: por que o ITR, como ação de Estado, não consolida sua competência disposta na Carta constitucional? Por fim aborda os eixos de reformulação do ITR para contribuir na discussão empírica e social acerca da reformulação desse tributo agrário.

Trata-se de uma dimensão de análise focada na questão da ação do Estado, cuja abordagem expõe uma reflexão sobre a abrangência dos resultados e limites do ITR sobre a remota e atual concentração da terra, e de uma forma mais abrangente sobre os interesses particulares na dominação da ordem legal do Estado e da sociedade. Tarefa que busca uma análise que, de fato, inspire e contribua para a agenda da reforma tributária no país.

1. TRIBUTAÇÃO DA TERRA: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A tributação sobre propriedade imobiliária existe em quase todos os países do mundo, do ponto de vista dos efeitos fiscais e extrafiscais. Do ponto de vista fiscal, sua arrecadação tem sido importante fonte de recursos para os governos, sobretudo subnacionais, os quais podem ter razoável autonomia política e administrativa capazes de tornar efetivo o tributo. Sob o ângulo extrafiscal, alguns países (como, por exemplo, a Colômbia) possuem legislações que procuram estimular o adequado uso do solo urbano e rural, por vezes, estimulando o uso do solo para determinadas atividades econômicas ou protegendo propriedades voltadas para o interesse social.

Estudo da FAO (1975) mostrou que a tributação rural tem capacidade de incrementar a produção agrícola e assegurar um uso mais eficiente dos recursos do setor. Entretanto, como fonte de arrecadação, ao longo do tempo perdeu terreno para os tributos sobre a exportação de produtos agrícolas. Deixou-se de lado o caráter fiscal e passou-se a explorar a capacidade extrafiscal do tributo, que foi amplamente utilizada em diversas áreas (fundiária e ambiental).

Como assinala Bird & Slack (2006), as propriedades rurais e especialmente agrícolas são favorecidas de várias maneiras – por exemplo, através de avaliações mais baixas, isenções para parte ou a totalidade da propriedade da fazenda, menores taxas de imposto nas fazendas, ou descontos de impostos agrícolas.

Em alguns países, as terras agrícolas simplesmente não são tributadas de forma recorrente (Figura 1), apesar de na China a tributação imobiliária ser aplicada somente na transferência de titularidade ou mudança de uso da propriedade. Em outros, em vez de avaliar o imóvel rural pelo seu valor de mercado (o que provavelmente reflete o maior e melhor uso), as fazendas são avaliadas pelo seu valor no uso atual ou valor de arrendamento. O valor de uso atual não leva em conta as expectativas de valoração futura da propriedade que é antecipada e refletida no preço de mercado da própria terra. Mesmo em sistemas que utilizam o valor de mercado como base tributária, o valor de uma fazenda para fins fiscais é geralmente determinado pelo preço de venda se continuar a ser usado como uma fazenda.

FIGURA 1 – TRATAMENTO DADO AO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE
PAÍSES SELECIONADOS

PAÍS	CARACTERÍSTICAS
Austrália	Alíquotas a critério local
Japão	Avaliado como agrícola, se fora da área urbana.
Alemanha	A base de cálculo inclui máquinas/gado, sem imposto comercial.
Reino Unido	Isenções
Argentina	Valor baseado na localização, área, fertilidade e usos alternativos.
Chile	Valor de uso atual
México	O valor depende do uso da terra, construções (em valor unitário) e, eventualmente, taxas de impostos mais baixas.

Fonte: Bird & Slack (2004: 34-35).

Segundo Wald (*apud* FAO, 1975:46), a tributação sobre a terra agrícola pode ser classificada de acordo com a base tributária, considerando a área, o valor da renda da terra e o rendimento do imóvel. Obter boas avaliações de imóveis rurais também não é um processo barato, sendo inacessível para alguns governos, dificultando o nível de aceitação social do imposto, pela incapacidade de ser justo e administrado com responsabilidade. Em muitos países em desenvolvimento, as práticas de avaliação são precárias, o número de assessores treinados é pequeno, e o emprego de técnicas – como o mapeamento científico do solo, os levantamentos de produtividade e os manuais de avaliação – é raro.

Na maioria dos países desenvolvidos, como os da Europa e os Estados Unidos, a tributação sobre a terra está plenamente estabelecida e a arrecadação apresenta maior participação relativa no PIB, sobretudo se compararmos com o Brasil, cuja tributação sobre a propriedade da terra, rural e urbana, ainda está distante de seu potencial. Dados colhidos por Carvalho Jr. (2017) mostram as seguintes participações da arrecadação em relação ao PIB (2014): Estados Unidos: 2,63%; Canadá: 2,69%; França: 2,58%; Reino Unido: 3,11%; Colômbia: 0,90%; e Brasil: 0,44%.

Bird & Slack (2006) assinalam que nos países em desenvolvimento a taxação da propriedade em área rural representa parte insignificante da receita total dos governos. Em regra, o nível de abrangência do imposto é reduzido, com baixa capacidade de avaliação dos imóveis, alíquotas baixas e dificuldades de cobrança do imposto. Os valores arrecadados das propriedades nas comunidades rurais são menores que nas áreas urbanas, e há pouca ou nenhuma informação sobre a propriedade e suas características, capazes de fornecer uma adequada base de tributação. Por vezes, as baixas taxas de imposto existentes são imposições dos governos de nível superior. Mesmo quando os governos subnacionais têm condições de administrar o imposto, encontram dificuldades políticas de dar visibilidade ao tributo e elevar a taxação.

Uma característica marcante da maioria dos impostos sobre a propriedade em todo o mundo é a baixa imposição, nominal e efetiva, devido aos péssimos índices de avaliação e gestão tributária. Por outro lado, os autores sugerem que, por estarem mais próximos dos contribuintes e haver maior controle nos valores arrecadados do tributo e por sua utilização no bem-estar dos cidadãos, os tributos sobre propriedade de competência municipal poderiam contar com o apoio da sociedade em um eventual processo de reforma tributária.

Nos países da América Latina o imposto sobre propriedade imobiliária tem muitos desafios a vencer para ser bem-sucedido. Segundo De Cesare (2012), as principais deficiências se relacionam a cadastros que, por vezes, são mais caros e sofisticados e, portanto, não podem ser suportados pelo município que administra o imposto. Mesmo assim, afirma a autora, existem algumas experiências exitosas na América Latina, como na Colômbia onde o imposto representa 11,3% da receita local, muito acima das receitas observadas na maioria dos países do continente (entre 0,20 e 1,0 por cento do PIB municipal).

Em termos de competência administrativa, somente no Brasil, na Venezuela e no Equador o imposto sobre propriedade rural é definido na esfera nacional e o da propriedade urbana na esfera municipal. De Cesare (2012) conclui que a maioria dos municípios da América Latina não tem estrutura administrativa capaz de gerenciar os tributos imobiliários com eficiência; que não existem estudos suficientes para afirmar categoricamente que a competência municipal é mais adequada que a centralizada; e que a tributação imobiliária, em geral, tem peso relativo pequeno nos orçamentos municipais (Figura 2).

FIGURA 2 – COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR ESFERA DE GOVERNO

PAÍSES SELECIONADOS

2012

PAÍS	IMPOSTO	BASE TRIBUTÁVEL	ESFERA LEGISLATIVA	RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA
Argentina	Impuesto inmobiliario	Rural/urbano	Estadual	Estadual
Chile	Impuesto territorial	Rural	Central	Central/Municipal
Colômbia	Impuesto predial unificado	Rural/urbano	Central/Municipal	Central/Municipal
Equador	Impuesto sobre los predios rurales	Rural	Central/Municipal	Central/Municipal
México	Impuesto predial	Rrural/urbano	Estadual	Estadual/Municipal

Fonte: adaptado de De Cesare (2012:19)

No entanto, verifica-se que o imposto tem-se tornado mais importante nas maiores cidades, e que gestões compartilhadas entre governos locais e centrais podem ser uma solução para fortalecer as administrações tributárias com baixa capacidade para realizar boas avaliações, cobrar e fiscalizar o tributo.

Bird & Slack (2006) constatam que, além dos objetivos fiscais, existem países que usam os impostos sobre a terra rural para obterem resultados extrafiscais, como, por exemplo, melhor utilização do solo. Impostos com essas características devem levar em consideração, na sua concepção e avaliação, fatores que impactam nos padrões de uso da terra, tais como: controle da especulação da terra, aumento dos valores da terra para fins públicos e reforma agrária.

Segundo o autor, na Grã-Bretanha, Colômbia, Filipinas e Tunísia é possível encontrar exemplos de uso da tributação da terra para solucionar problemas estruturais, forçando, em tese, uma subdivisão das grandes propriedades, sobretudo as improdutivas.

O caso da Índia é exemplar, na tentativa, sem sucesso, de utilizar a tributação rural como instrumento de reforma agrária, por meio de uma imposição tributária sobre a terra rural para compensar a exclusão das receitas agrícolas do imposto de renda federal. A elite proprietária percebeu seus interesses contrariados e rebateu a iniciativa.

No Uruguai, em 1965, um projeto de Reforma das Estruturas Agrárias, previa uma tributação para tornar mais justa e racional a subdivisão da terra. Apesar da orientação da FAO (1975) de que uma rígida e progressiva tributação sobre a terra, baseada no valor de mercado ou em sua capacidade potencial de produção, poderia induzir a uma reforma substancial na tendência estrutural, até o momento, não há experiências positivas de utilização extrafiscal da tributação rural no tocante ao melhor uso da terra.

Em muitos países o imposto rural isenta as pequenas propriedades de baixo valor. Também se observam alíquotas progressivas em função do valor da propriedade, que em alguns casos agregam o total dos imóveis rurais de um contribuinte. Na Tailândia, por exemplo, a alíquota legal aumenta conforme o valor avaliado da propriedade, embora em termos efetivos, a tributação seja regressiva. Alguns países impõem maiores alíquotas sobre as terras ociosas, embora com pouco efeito ao melhor uso da terra.

O caráter extrafiscal do tributo sobre a propriedade rural pode ser observado em diversos países, onde essas ações são empreendidas com o propósito de estimular a produção e produtividade da terra agrícola, a fixação do homem ao campo e a exploração indireta da terra. Nesses casos, a tributação ocorre pelo tipo de organização empresarial e de cultivo, dentre outras.

Países como Nova Zelândia, Austrália, Espanha, Brasil, Iugoslávia, Polônia, Equador e Uruguai já utilizaram (alguns ainda utilizam) dispositivos legais que, de alguma forma, estimulam a produtividade agropecuária, tais como: isenções em melhoramentos no imóvel e suas explorações agrícolas; reabilitação do solo; alíquotas que tributem mais os solos menos produtivos ou utilizados. Na Austrália, por exemplo, a terra designada para produção primária está isenta em todos os estados (exceto no Estado da Tasmânia). Em Nova Gales do Sul, segundo Bird e Slack (2004), estão isentos do imposto estadual as terras utilizadas para residência principal (até determinado limite), produção primária, manutenção de animais e aves ameaçadas de extinção, vilas e lares de idosos, associações sem fins lucrativos, órgãos governamentais ou semigovernamentais e os conselhos de terra aborígenes.

2. TRAJETÓRIA DA TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL

A tributação da propriedade rural remonta a fins do século XIX, primórdios da era republicana nos idos da Constituição de 1891, a qual promulgou esta competência fiscal dos estados. A ordenação fiscal da propriedade rural aconteceu sob a vigência da Lei de Terras, Lei n. 601/1850¹, a qual institucionalizou a rigidez da propriedade fundiária, enunciando-a definidamente como patrimônio privado, criou o instituto da terra devoluta e proibiu novas posses (Moraes, 1987).

O acesso à terra passa a ser pela via de mercado, a terra passa ter preço como renda capitalizada (Smith, 1990). Isto não quer dizer que a posse pela grande exploração agrícola, de terras devolutas, tenha arrefecido; a partir de então, a posse de terras devolutas acontece pela grilagem (Silva, 2008).

Para Florestan Fernandes (1974), o período de transição do império para a era republicana é marcado pelo arranjo entre os interesses do latifúndio e as instituições do Estado em torno da grande lavoura, cuja ordem legal regulava e organizava a dominação dos proprietários ao mesmo tempo em que excluía a população livre (pequenos produtores rurais) de direitos. Assim, a situação nacional adquiria um significado político que transcendia a mera privatização do Estado. Decorrentes dessa composição estrutural sancionada pela tradição de uma longa prática (desde o descobrimento) formaram-se, de um lado, as camadas populares excluídas da esfera política; e, de outro, as camadas dominantes (latifundiários) que detinham o comando do poder político e os privilégios, consequências que se fazem presentes na evolução política posterior do Brasil, como Florestan Fernandes a interpreta.

O latifúndio determinava um grau de concentração social e de poder, com efeitos anômalos na eficácia do tributo sobre a propriedade rural. A terra edificou uma estrutura de privilégios e de dominação patrimonialista, com consequências que se fazem sentir nos dias atuais – *“passado e presente nunca estão completamente separados”*, como disse o autor.

Esta situação manteve-se inalterada por longo período. A partir de meados do Século XX há uma série de medidas administrativas que, no entanto, não altera substancialmente essa longa tradição patrimonialista.

Em 1961, a competência fiscal sobre a propriedade rural foi transferida dos estados para os municípios pela Emenda Constitucional (EC) n. 5/1961.

Posteriormente, em 1964, no primórdio da ditadura militar, foi promulgado o Estatuto da Terra (Lei Ordinária n. 4.504/1964), que estabeleceu as formas de governança da propriedade centralizada no governo federal, mais especificamente, no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra).²

Tal instituto legal dispôs sobre os direitos e obrigações concernentes aos bens rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária (Art. 1º § 1º) e de promoção da Política Agrícola (modernização/desenvolvimento rural). Instituiu que o direito à propriedade rural estava condicionado ao princípio múltiplo da função social³. Determinou as categorias normativas de intervenção fundiária: (a) assegurar a todos a oportunidade de acesso à propriedade rural (Título II), especificando desde desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária regularização fundiária, distribuição das terras públicas, zoneamento e cadastro fundiário e criação do Fundo Nacional da Reforma Agrária; (b) promover o desenvolvimento, especificando desde a assistência e proteção a economia

1. Até então, no período colonial a ocupação das terras era via o instituto da sesmaria ou da posse (para melhor esclarecimento ver Moraes, 1987 e Silva, 2008).

2. O Estatuto da Terra é editado (Lei) e são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra. O Decreto nº 1.110/1970 criou o Incra que acumulou todos os direitos, competências, atribuições e responsabilidades do Ibra e do Inda.

3. Artigo 2º § 1º do Estatuto da Terra: "A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem."

rural (colonização, assistência técnica, crédito rural, obras e eletrificação rural, entre outras ações) até a tributação da propriedade rural (ITR).

O Estatuto fixou competência ao ITR para fins de induzir a redução de áreas improdutivas ou ociosas ao estabelecer critérios fiscais de progressividade e regressividade (Art. 49 e 50) no uso da propriedade rural, levando em conta os seguintes fatores: valor da terra nua; grau de utilização da terra na exploração (agrícola; pecuária e florestal); grau de eficiência da exploração; área total de imóveis rural de um mesmo proprietário. E impôs função extrafiscal: instrumento da função social da propriedade.

O Estatuto da Terra conferiu uma intervenção agrária estatal de caráter dual. Uma face distributivista de democratização da propriedade fundiária, incentivo à propriedade familiar e penalização do latifúndio; e outra produtivista de concentração da terra, capital e trabalho, com a consolidação da grande empresa capitalista (BRUNO, 1995). Era uma tentativa de, por um lado, conciliar a redistribuição de terras com avanço do capitalismo no campo, e apaziguar os camponeses (controle das tensões sociais), e por outro, tranquilizar os proprietários de terra, promovendo o desenvolvimento econômico.

No entanto, em vez de culminar numa complementaridade dos propósitos (distribuição da propriedade fundiária e de promoção da política agrícola), o Estatuto da Terra passou a ser aplicado, exclusivamente, para a estruturação modernizante da propriedade rural. Compeliu-se uma modernização harmonizada com a concentração fundiária conjugada com os setores industriais e as agroindústrias.

Nesse período, a agricultura estava-se tornando um grande negócio; era ótimo investimento, e parcelas do capital financeiro-industrial para lá se dirigiram, aproveitando as benesses oferecidas aos que se lançassem nesse ramo. O papel diretor da política econômica foi crucial, e indissociável de outros processos coetâneos: centralização da política de Estado, crédito agrícola, construção do mercado externo e interno (trabalhador operário e classe média emergente), industrialização substitutiva de importações, etc. Isto requereu a construção de um aparato regulador da distribuição da renda e da riqueza entre as elites agrárias, e destas em relação ao empresariado emergente (DELGADO, 2012).

Segundo MARTINS (1981), o princípio da modernização passa ser o definidor do ordenamento fundiário e da reforma agrária brasileira, sendo muito mais drástico em relação ao pequeno do que em relação ao latifundiário, já que para este sempre existiu a possibilidade de se transformar em empresa.

Na execução do ITR observaram-se evasão e ineficiência fiscal, além de incoerências administrativas, ao tributar de forma díspar tanto o minifúndio como latifúndio, penalizando mais o minifúndio, devido à sistemática de cálculo do imposto que não discriminava o contribuinte segundo categoria de imóveis (minifúndio, empresa rural e latifúndio). Isto se deveu ao fato de que os coeficientes de dimensão, localização, condições sociais e produtividade não se refletiram na prática da base tributária. Nessa época, questões de natureza mais estruturais, responsáveis por grandes distorções fundiárias não ocupavam o espaço devido nas ações do governo militar. A questão reformista do Estatuto da Terra ficou sendo, de fato, de fachada, porém, os preceitos legais ali disponíveis persistem sua vigência nos dias atuais.

A Constituição de 1998 vai ao encontro do Estatuto da Terra em seu Art. 5º §1º inciso XXIII (Título dos Direitos e Garantias Fundamentais), ao reafirmar que a propriedade

rural somente é um direito quando observa o dever de cumprir o princípio múltiplo da função social.

O Art. 153 § 4º da Carta Constitucional determina o ITR tanto no Direito agrário ao efetivar o seu caráter extrafiscal na função social de propriedade – tributo de caráter agrário –, como no Direito tributário, ao auferir um imposto sobre a propriedade rural à luz dos princípios delineados na Carta, dentre os quais merecem destaque:

- Princípio da Isonomia: tratar os desiguais de forma desigual e igualmente aos iguais – nos termos do Art. 153º § 4º, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel;
- Capacidade contributiva: contribuição de acordo com a capacidade para contribuir (Art. 145 § 1º); e
- Não confisco (Art. 150): veda a expropriação.

A Carta determina que a governança fiscal do ITR é de competência da União. Entretanto preceitua que os municípios poderão fiscalizar e cobrar tal imposto, se assim optarem, sem que isso implique redução ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. O uso municipal dos recursos oriundos do Imposto Territorial Rural (ITR) está disposto no inciso VI do Art. 153 da Constituição Federal; 50% do valor arrecadado devem ser transferidos ao município de origem do imóvel.

Até 2003, a competência de legislar e administrar o ITR eram exclusivos da União. A Emenda Constitucional n. 42/03 passou a permitir a possibilidade da administração municipal compartilhada. Nesse sentido, ela estabeleceu a previsão para que os municípios pudessem optar pela fiscalização do tributo.

Posteriormente, em 2005, a Lei n. 11.250 dispôs sobre a possibilidade de celebração de convênios entre a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal (SRF) e os Municípios, visando a delegar atribuições de fiscalização, inclusive à de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR, cabendo a essa esfera a totalidade da arrecadação. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto n. 6.433/2008 e pela Instrução Normativa da Receita Federal n. 884/2008.⁴

Em 1990, a Lei n. 8.422 transferiu a capacidade de cobrar e arrecadar ITR, do Incra para a Secretaria da Receita Federal (SRF). Mais adiante, em 1996, a Lei n. 9.393 manteve o caráter extrafiscal e da progressividade do ITR conforme o preceito constitucional (Art. 153), o qual buscava incentivar a propriedade produtiva e desestimular a improdutiva ou ociosa. Com isso, os imóveis deveriam ter alíquotas fixadas progressivamente em razão do uso, mas também de suas áreas totais. Entretanto, esta mesma Lei desonerou o patrimônio rural (DIEESE 2013, pág. 15):

“(…) a supressão do dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e nos seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30%; redução da “progressividade no tempo”, modificando a legislação anterior, com diminuição de alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos; extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm); e substituição das três tabelas previstas na Lei anterior por apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país”.

4. Até junho de 2017 havia 2.117 municípios conveniados segundo a Receita Federal do Brasil (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>) – 38% do total de municípios brasileiros que perfazem um total de 5.570 municípios segundo o IBGE (www.ibge.gov.br).

Em 2002, o ITR, através do Decreto n. 4.382, foi regulamentado em 82 artigos que abordaram praticamente toda a matéria referente a este tributo.

Nota-se, dessa forma, que nos anos posteriores à Carta de 88, o ITR sofreu várias mudanças, desde alterações no arranjo federativo de governança até na constituição de sua base de cálculo, em contraste com a característica que permaneceu inalterada, que foi sua natureza declaratória. Somando-se a isto, a falta de fiscalização, decorrente da grande distância entre o contribuinte e fisco; a ausência de um sistema cadastral único e público da propriedade rural; e a impunidade permitiram irrelevância extrafiscal e arrecadação efetivamente irrisória do tributo. Do ponto de vista social, essas anomalias fiscais desguarneceram a sociedade civil de instrumentos capazes de conter o movimento especulativo fundiário e a permanência do latifúndio improdutivo e das terras ociosas.

A tendência de regularização das terras rurais, protegida no Direito Constitucional, não encontrou na política agrária acordo de compromisso semelhante. Ao contrário, o consenso no aparato estatal, anestesiado pela questão ideológica forjada sobre o direito de propriedade absoluto, impactou negativamente a aplicação do princípio múltiplo da função social com a desativação da regulação fundiária e da completa autonomia dos mercados para operar a terra como se fora mercadoria como outra qualquer.

Para Delgado (2017), nesses anos, o projeto de modernização conservadora da agricultura se reestrutura, articulado externamente pela reprimarização do comércio exterior brasileiro (inserção primário-exportadora), e organiza-se internamente como pacto agrário de poder entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política. Por outro lado, o perfil distributivo deste modelo não é menos perverso, os ganhos de produtividade viram renda da terra e do capital, capturadas privadamente pelos proprietários das terras e do capital; mas os custos sociais e ambientais da super exploração desses recursos e do trabalho precarizado aí envolvido são da sociedade como um todo.

Como outrora, o velho e o presente se articulam (FERNANDES, 1974) no arranjo das instituições do Estado, agora sob a hegemonia do pacto agrário (cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado).

2.1. ITR em números

O ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, Art. 153, inciso VI, § 4º da Constituição.

O imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore só ou com sua família e não possua outro imóvel. São isentos do imposto o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, e os imóveis rurais oficialmente reconhecidos como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos. Nas áreas protegidas pela legislação ambiental, o ITR não tributa:

- a) áreas de preservação permanente e de reserva legal;
- b) áreas de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas;
- c) áreas cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; e
- d) áreas alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público.

De acordo com a Lei n. 9.393/1996, o tributo é calculado pela seguinte fórmula $VTN_t \times \text{Alíquota}$. A base de cálculo do ITR é o VTN_t obtido do valor venal do imóvel excluído deste o valor das benfeitorias e atividades agrosilvopastoris (Art. 10, § 1º). A informação da base de cálculo é prestada anualmente pelo contribuinte ao declarar o Valor da Terra Nua – VTN correspondente ao imóvel, apurado em 1º de janeiro do ano em que as informações são prestadas. O VTN reflete a autoavaliação da terra nua pelo contribuinte (Art. 8º, § 2º). O Grau de Utilização (GU) é calculado da relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável. A área aproveitável é igual à área tributável menos as áreas ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias.

Na Figura 3, pode-se observar que o ITR é um tributo com a finalidade extrafiscal, com fins de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e terras ociosas e, portanto, a especulação fundiária, o que, na prática, não ocorre, como aponta APPY (2015:16):

(...) há um consenso de que o ITR tem sido extremamente ineficiente como instrumento de indução ao aumento da produtividade e como instrumento de desestímulo à especulação com terras. Esta deficiência do ITR está, em grande medida, relacionada ao baixo custo do imposto para os proprietários na forma como o imposto é cobrado hoje em dia, uma vez que este baixo custo não desestimula a manutenção de propriedades improdutivas.

Há que ressaltar que o problema de arrecadação do ITR decorre do seu caráter autodeclaratório, pois a tendência é que os proprietários, no preenchimento da DITR (Declaração do ITR), reduzam o valor do imposto, com informações inexatas das mais diversas formas, a saber: a) subavaliando o valor de mercado da terra nua; b) superestimando a área não tributável (de interesse ambiental) do imóvel; e c) superestimando o grau de utilização (GU) da área aproveitável. O que por sua vez não é averiguado, em decorrência da fiscalização precária (APPY, 2015).

FIGURA 3 – ALÍQUOTAS DO ITR

BRASIL
2006

HECTARE	GRAU DE UTILIZAÇÃO				
	> 80	65 - 80	50 - 65	30 - 50	< 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
50 a 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
200 a 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
500 a 1000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
1000 a 5000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Mais de 5000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Anexo da Lei n. 9.393/2006

Em termos de arrecadação, a Figura 4 mostra uma trajetória inicial díspar, sendo que a partir de 2007 aponta-se uma trajetória ascendente de arrecadação do ITR. Nesse período, vários municípios brasileiros celebraram convênio com a RFB (antiga SRF) para administrar de forma compartilhada o imposto.

O Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (SindPRA) mostrou que historicamente o ITR representou menos que 1% da carga tributária nacional (Figura 5).

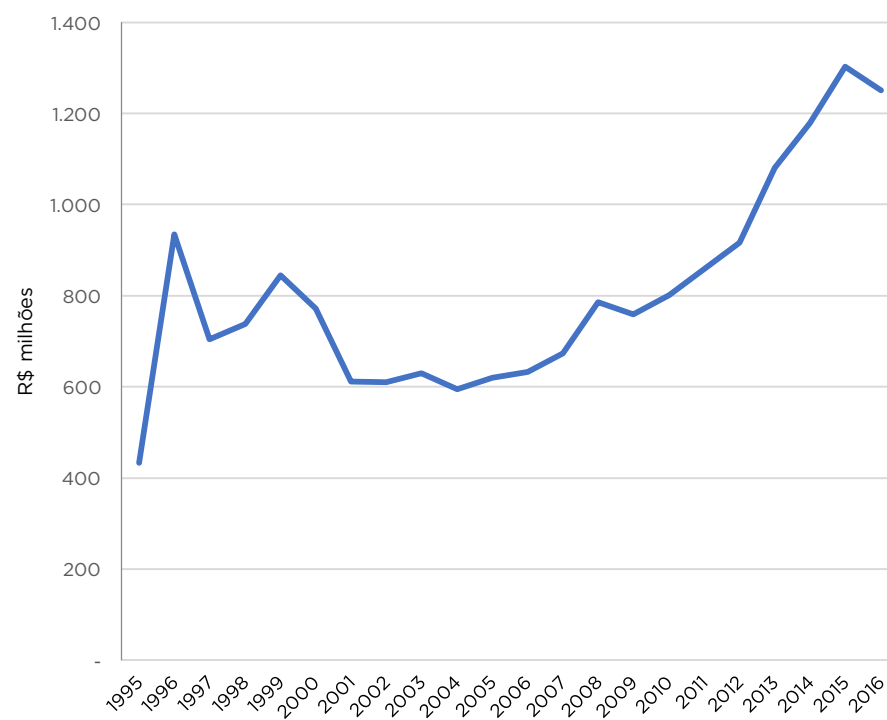
A participação relativa do IRT no total das receitas federais arrecadadas em 2016 e 2017 foi de apenas 0,10% (Figura 6).

FIGURA 4 – ARRECADAÇÃO DE ITR

Em R\$ milhões, INPC 2016

BRASIL

1995-2016

Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>**FIGURA 5 – O ITR COMO % DA CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL**

BRASIL

1996-2014

ANO	% DA CARGA TRIBUTÁRIA
1996	0,12
1997	0,27
1998	0,18
1999	0,17
2000	0,18
2005	0,09
2006	0,09
2010	0,07
2012	0,07
2014	0,09

Fonte: SindPRA (OXFAM, 2016).

FIGURA 6 – ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS

PERÍODO: JANEIRO A NOVEMBRO – 2017/2016

Em R\$ milhões a preços de novembro de 2017 – IPCA)

RECEITAS	2017	2016	VAR. (%) [A]/[B]	PARTICIPAÇÃO (%)	
	[A]	[B]		2017	2016
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	30.206	30.263	(0,19)	2,48	2,49
I.P. I - TOTAL	44.444	42.361	4,92	3,65	3,48
I.P.I - FUMO	4.830	5.233	(7,71)	0,40	0,43
I.P.I - BEBIDAS	2.555	2.430	5,17	0,21	0,20
I.P.I - AUTOMÓVEIS	3.931	2.700	45,60	0,32	0,22
I.P.I - VINCULADO À IMPORTAÇÃO.	12.990	12.873	0,90	1,07	1,06
I.P.I - OUTROS	20.138	19.125	5,30	1,65	1,57
IMPOSTO SOBRE A RENDA-TOTAL	327.940	344.675	(4,86)	26,93	28,34
I. RENDA - PESSOA FÍSICA	31.324	30.353	3,20	2,57	2,50
I. RENDA - PESSOA JURÍDICA	113.646	139.920	(18,78)	9,33	11,50
ENTIDADES FINANCEIRAS	19.165	24.209	(20,83)	1,57	1,99
DEMAIS EMPRESAS	94.481	115.712	(18,35)	7,76	9,51
I. RENDA - RETIDO NA FONTE	182.970	174.402	4,91	15,03	14,34
I.R.R.F - RENDIMENTOS DO TRABALHO.	102.277	94.461	8,27	8,40	7,77
I.R.R.F -RENDIMENTOS DE CAPITAL.	48.061	48.139	(0,16)	3,95	3,96
I.R.R.F -RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR.	22.586	22.207	1,71	1,85	1,83
I.R.R.F -OUTROS RENDIMENTOS.	10.046	9.595	4,70	0,82	0,79
IOF - I. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	31.612	31.968	(1,12)	2,60	2,63
ITR - I. TERRITORIAL RURAL	1.274	1.188	7,27	0,10	0,10
COFINS - CONTRIB. P/ A SEGURIDADE SOCIAL	200.589	195.329	2,69	16,47	16,06
ENTIDADES FINANCEIRAS	17.296	18.900	(8,49)	1,42	1,55
DEMAIS EMPRESAS	183.293	176.429	3,89	15,05	14,51
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	53.734	51.993	3,35	4,41	4,28
ENTIDADES FINANCEIRAS	2.846	3.042	(6,44)	0,23	0,25
DEMAIS EMPRESAS	50.888	48.951	3,96	4,18	4,02
CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	65.652	67.014	(2,03)	5,39	5,51
ENTIDADES FINANCEIRAS	15.371	16.914	(9,12)	1,26	1,39
DEMAIS EMPRESAS	50.281	50.099	0,36	4,13	4,12
CIDE-COMBUSTÍVEIS	5.399	5.438	(0,72)	0,44	0,45
PSS - CONTRIB. DO PLANO DE SEGURIDADE DO SERVIDOR	31.095	28.640	8,57	2,55	2,35
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	35.981	44.331	(18,83)	2,95	3,65
RECEITA PREVIDENCIÁRIA [B]	354.746	349.365	1,54	29,13	28,73
ADMINISTRADAS POR OUTROS ÓRGÃOS [D]	35.082	23.631	48,46	2,88	1,94
TOTAL GERAL [E] = [C] + [D]	1.217.754	1.216.195	0,13	100,00	100,00

Fonte: Receita Federal

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>

Segundo o Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal (Cafir) 7.442.515 imóveis rurais se encontravam em situação ativa em 03/09/2015, sendo que, desse total, 80% tinham menos que 50 hectares, e os imóveis com mais de 1000 hectares representavam 1,1% (Figura 7).

FIGURA 7 – IMÓVEIS RURAIS CADASTRADOS NO CAFIR POR FAIXA DE ÁREA

BRASIL

2015

IMÓVEIS	TOTAL	ATÉ 50	50/200	200/500	500/1000	1000/5000	MAIS 5000
Número	7.442.515	5.968.638	1.025.707	265.447	92.598	79.750	10.375
%	100%	80%	14%	4%	1%	1%	0,1%

Fonte: <http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais>

Ao se comparar os dados do Cafir da Receita Federal com os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Inbra (SNCR), pode se verificar uma diferença significativa dos imóveis cadastrados: enquanto na Receita a quantidade de imóveis é 7.442.515, no Inbra é 5.766.542.⁵ Tal questão expõe a fragilidade dos dados cadastrais centralizados no governo.

5. Disponível em http://www.inbra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundatoria/estatisticas-de-imoveis-rurais-brasil_cadastro_imoveis_rurais_geral_pub_e_priv.pdf

A Figura 8 mostra que o número de declarações do ITR entregues por ano é díspar e pendular. Além disso, ela apresenta a arrecadação e o valor médio do ITR arrecadado por ano. Considerando-se que 80% das declarações são de pequenas propriedades, e 1,1% de grandes, em 2015, o valor médio variou de R\$ 29,6 (pequenas propriedades) a R\$ 2.151,6 (grandes propriedades).

FIGURA 8 – ITR: DECLARAÇÕES RECEPCIONADAS, VALOR TOTAL E MÉDIO ARRECADADO POR ANO (1)

BRASIL
2005-2009

ANO	QUANTIDADE		ARRECADAÇÃO (R\$ Milhões)	VALOR MÉDIO ARRECADADO (R\$)
	Número	Variação Anual		
2005	4.247.584		619	145,7
2006	4.418.335	4,02%	633	143,3
2007	4.608.799	4,31%	673	146
2008	4.771.993	3,54%	785	164,5
2009	4.894.525	2,57%	759	155,1
2010	5.016.657	2,50%	802	159,9
2011	5.209.495	3,84%	858	164,7
2012	5.241.969	0,62%	916	174,7
2013	5.344.925	1,96%	1.080	202,1
2014	5.471.347	2,37%	1.179	215,5
2015	5.505.301	0,62%	1.303	236,7

Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>
(1) A preços de dez/2016 – IPCA

6. O máximo e o médio preço de terras no Brasil tiveram as seguintes cotações R\$ 60.000 e R\$ 11.527,00, respectivamente, em julho/agosto de 2017, segundo o Relatório Bimestral (set 2017): Análise do Mercado de Terras, Ed 78 – IEG/FNP, pág. 27 (disponível em www.informaecon-fnp.com e <https://agribusinessintelligence.informa.com/>).

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 2015, apresentou dados surpreendentes: 19.673 pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de ITR com a União totalizando R\$ 20,8 bilhões. Decompondo este número por classes de devedores, observa-se que 1% deles representavam 66% (R\$ 13,9 bilhões) do total da dívida; 5% representavam 88% do total (R\$ 18,3 bilhões); e 10% detinham 94% da dívida total (R\$ 19,6 bilhões). Em termos agrários, o impacto desse recurso pode significar a aquisição de 347 mil hectares a 1,8 milhões de hectares de terras.⁶

2.2. Problemas do ITR

O ITR foi criado com a finalidade precípua de desestimular a expansão de latifúndios improdutivos e terras ociosas – função extrafiscal, além de auferir o tributo. No decorrer o ITR sofreu várias mudanças, desde constituição de sua base de cálculo até governança (relação dos entes federados na gerência desse tributo).

Entretanto, algumas características permaneceram ao longo do processo histórico que moldou esse tributo: sua natureza declaratória, a falta de fiscalização no meio rural e a ausência de um sistema cadastral consistente de registros escriturais e a impunidade decorrente da grande distância entre contribuinte e fisco.

Do ponto de vista social, essas fragilidades esvaziam a função idealizada para o ITR, desguarnecendo o Estado de instrumentos fiscais de arrecadação capazes de conter o movimento especulativo da terra, o qual motiva a permanência de grandes propriedades rurais improdutivas. O estudo de Silva e Barreto, 2014 (*apud* APPY 2015:18) aponta através de dois exemplos essas fragilidades de arrecadação fiscal pública:

“No caso do primeiro imóvel, de 1.442 ha, o valor da terra nua (VTN) declarado foi de R\$ 34,00/ha, enquanto que o valor efetivo de mercado na região é de R\$ 2.942,00/ha (86 vezes maior). Da

mesma forma, o proprietário declarou que desmatou apenas 110 ha (ou seja, que 1.332 ha seriam área não tributável), quando o desmatamento efetivo foi de 1.400 ha (havendo apenas 42 ha de área não tributável). Por fim, o proprietário declarou grau de utilização superior a 80% quando o grau de utilização efetivo ficou entre 50% e 65%. Corrigindo-se todos estes erros, o valor do ITR devido pelo imóvel passaria de R\$ 11,00 para 140.027,00, valor mais de 12 mil vezes superior ao apurado na DITR. No caso do segundo imóvel a diferença ocorreu apenas no VTN que foi declarado na DITR como sendo de R\$ 34,00/ha, quando o valor efetivo de mercado na região é de R\$ 2.236,00. A área desmatada (927 ha) e o grau de utilização (maior que 80%) declarados corresponderam ao verificado in loco. No caso deste imóvel, a correção do VTN resultaria em uma elevação do valor do ITR devido de R\$ 93,00 para R\$ 6.218,00. Trata-se de uma diferença muito relevante, ainda que menor que no caso do primeiro imóvel”.

Appy (2015) destaca que em relação às informações declaradas pelo contribuinte que resultam em áreas tributáveis menores e em graus de utilização maiores, não existe fiscalização adequada para combater as inexatidões. Acrescenta ainda que, além do baixo interesse da Receita Federal pela administração do tributo de inexpressiva arrecadação, existe um motivo importante que fragiliza a fiscalização: a inexistência de um cadastro de imóveis georreferenciados acessível à Receita Federal e aos municípios.⁷

7. Atualmente se encontram cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural do Inbra (SNCR), como imóveis rurais (em 2015), 61,39% dos 850 milhões de hectares de terras existentes no país.

Outro fato a ressaltar é que o aparato legal do ITR não dispõe dos mecanismos suficientes para, efetivamente, induzir formas produtivas de exploração agrícola. Por exemplo, não estão previstos índices de produtividade para as atividades agrícolas (importante da atividade na ocupação do solo), mas, apenas, para as atividades de pecuária e alguns produtos florestais.

Na questão ambiental a clara predominância do foco na ocupação produtiva da terra e na especulação fundiária na legislação do ITR acaba mitigando, ou mesmo prejudicando, a dimensão de conservação ambiental do imposto. Para Appy (2015: 26), “O descolamento entre a legislação do ITR e o Código Florestal fica claro quando se considera que o descumprimento da legislação ambiental não tem praticamente qualquer impacto sobre o valor do ITR devido pelo proprietário rural. De fato, se uma propriedade rural desmatar além do permitido no Código Florestal (não respeitando as exigências de constituição de APP e RL) e se a parcela irregularmente desmatada for ocupada de forma produtiva pelo proprietário então não haverá qualquer penalidade na apuração do imposto”.

Por fim, a questão da fiscalização, a inexistência de um cadastro de imóveis georreferenciados unificado público (SNCR–Cafir) na gestão pública (federal e municipal), e acessível à sociedade civil é, provavelmente, o principal motivo da não averiguação das informações fornecidas pelos proprietários rurais, contribuindo, conseqüentemente, para a precariedade na fiscalização pública e social quando da apuração do ITR.

Na realidade há hoje, no Brasil, três principais cadastros federais de imóveis rurais geridos por instituições diferentes que, em grande medida, não se comunicam, dificultando o cruzamento de informações e a fiscalização do ITR.

Primeiro, o Cadastro de Imóveis Rurais (CIR), gerido pelo Inbra no âmbito do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual gera o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), documento identificador do imóvel para fins agrários.

Segundo, o Cadastro de Imóveis Rurais para Fins Tributários (Cafir), gerido pela Receita Federal, cuja atualização é feita através do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (Diac).

Terceiro, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), administrado pelo Ibama, que é uma base de dados com informações literais e gráficas de todos os imóveis rurais do país, porém com linguagem incompatível com os demais cadastros.

No entanto, a Lei 10.267, de 2001, trouxe a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), a ser gerido conjuntamente pelo Incra e pela Receita Federal com o objetivo de condensar em um único cadastro, as informações do cadastro do CIR/SNCR e do Cafir. Embora essa harmonização cadastral intersetorial tenha avançado bastante, havendo troca de informações entre as duas entidades (visando, entre outros, minimizar a duplicação de informações), o fato é que o processo de unificação dos cadastros no CNIR ainda não foi completado. Seguem, ainda, os dois cadastros distintos geridos pelo Incra e pela Receita de forma autônoma com processos cadastrais também distintos. E esses cadastros, apesar da competência federal, seguem distintos ao cadastro do Imposto de Renda, sendo que a unificação dos três cadastros federais poderia resguardar o governo de incoerências do tipo: imóveis declarados como intensamente produtivos na declaração do ITR e sem rendimento algum no Imposto de Renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do Brasil, nas nações desenvolvidas, a grande propriedade não é vista como símbolo de prosperidade e sim indicador de subdesenvolvimento. Na Europa, é fácil encontrar a grande propriedade rural em Portugal, Espanha ou Grécia, mas será difícil localizá-la na França, Alemanha e Grã-Bretanha. Na América do Norte ela ainda é numerosa em áreas próximas ao México e cada vez mais raras em direção ao Canadá. Esses países optaram pelo progresso técnico adotando políticas de regulação do êxodo rural. Como consequência, observa-se que, em geral, as grandes propriedades estão esparsas na massa de estabelecimentos médios de produção familiar (VEIGA, 2000).

Na maioria desses países a tributação sobre a propriedade está plenamente estabelecida com significativa participação relativa no PIB, como analisado. Em alguns países como África do Sul, Austrália, Canadá e Nova Zelândia, a tributação sobre a propriedade imobiliária, o qual inclui a propriedade rural, tem uma arrecadação superior a 1% do PIB. A taxação está fundamentada na existência de outros setores sociais que necessitam dos produtos rurais (agrícolas e não agrícolas). O Brasil e demais países latino-americanos adotaram uma estratégia inversa. As elites rurais impuseram a visão de que a grande propriedade é o único caminho.

No caso brasileiro, a arrecadação do ITR tem representado cerca de 0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal, um valor extremamente reduzido na comparação internacional e em função da grande extensão das áreas agrícolas num país continental. Nesse sentido, uma proposta de Reforma Tributária deve, necessariamente, estimar o potencial viável de aumento da arrecadação, que seria alcançado através de melhorias administrativas, como a mudança no sistema de autoavaliação, melhor fiscalização, integração dos cadastros e alterações legais.

Pode-se constatar que, neste momento de se construir uma proposta reforma tributária nacional, na questão do ITR parte-se de uma realidade agrária sob novas formas, mas ainda herdeira dos velhos padrões do passado colonial (como disse Caio Prado⁸). Ou como disse Celso Furtado,⁹ a estrutura agrária brasileira apresenta uma série de características cuja compreensão requer uma análise do processo histórico de sua formação – os interesses da grande exploração sendo a *raison d'être* da ocupação do território.

8. Conceito de Prado Jr., 2000 capítulo 1 (pág. 52 e 53).

9. Conceito de Furtado, 1986 capítulo, 2 (pág. 91).

Tanto na Lei Ordinária (Estatuto da Terra) como na Constituição de 1988, o ITR foi previsto como imposto progressivo sobre a grande propriedade improdutiva e de caráter extrafiscal (instrumento do princípio múltiplo da função social).

Entretanto, essas atribuições jamais foram cumpridas, e o ITR nunca teve seu potencial plenamente aproveitado, por razões diversas, desde a chamada falta de “vontade política” (arranjo entre os interesses das elites rurais e o governo); ausência de fiscalização adequada; e precário sistema de arrecadação (ausência de cadastro público unificado), que ampliou a evasão fiscal, etc. Todos esses fatores geraram a percepção generalizada da sua “ineficiência”.

Situação que se abastece de genealogias do processo histórico de constituição do Estado Nacional. Pela visão de Florestan Fernandes a burocracia da dominação patrimonial cria uma espécie de dualidade estrutural no aparato de Estado; as formas de poder tradicionais convivendo com as formas de poder criadas pela ordem.

Os rumos e os limites do imposto sobre a propriedade rural (ITR) têm-se destacado não apenas como ação governamental, mas decorrente de um complexo sistema que envolve a remota e atual questão agrária brasileira e o pacto agrário de hegemonia política. Mas, de fato, a persistência da pobreza, o avanço dos bolsões de miséria, a perpetuação das desigualdades sociais, assim como as condições de trabalho, ampliam as tensões agrárias e impõem reestruturação do tributo rural. Os velhos e recorrentes condicionantes de nossa extrema desigualdade e da reprodução da pobreza e da miséria voltam como elementos cruciais do debate. As raízes históricas de tais elementos são a chave para entendê-los, visto que desde descobrimento, aos dias atuais, a questão da terra manteve-se intacta.

Neste contexto, o debate sobre o ITR no âmbito da Reforma Tributária deve organizar-se nos seguintes termos:

- a. A Constituição de 1988 se mantém como referência, sustentando a perspectiva do espaço público, no qual a intervenção do Estado se estende pela via dos direitos e da inclusão social.
- b. A Carta garante o princípio múltiplo da Função Social da Propriedade (Cf. Art. 5º, item XXIII, combinado com Art. 186 da Constituição Brasileira). Nesse sentido, os condicionantes, os desdobramentos e a funcionalidade do direito e do dever da propriedade pressupõem a regulação da propriedade, quer dizer, a centralidade da função social na formação de estruturas regulatórias eficazes para limitar o movimento do capital fundiário. Proteger a sociedade da desigualdade fundiária, proteger a natureza da dilapidação, proteger as relações de trabalho das tendências regressivas são valores constitucionais idealmente aceitos pela opinião pública.
- c. Os debates devem levar em conta a diretriz de aproveitamento racional e adequado da terra conjugado com as normas ambientais de preservação dos recursos naturais e trabalhistas, previstas e inseparáveis do princípio múltiplo da função social. Para isso é necessário ajustar a função fiscalizadora – fragmentada em várias legislações e competências administrativas – em trabalho cooperado entre as diversas instituições que atuam no setor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Ministério do Trabalho, Receita Federal (SRF).

Institutos federais, que estão presentes em todos estados, também podem agir de forma cooperada com os municípios.

10. A dimensão territorial do Brasil totaliza 851,4 milhões de ha (segundo o Censo Agropecuário de 2006-IBGE), o espaço rural concentra 99,7% enquanto as zonas urbanas somente 0,3%. O IBGE tem tabulado somente 70% do território nacional: os estabelecimentos agropecuários ocupam 329,9 milhões; as áreas indígenas (125,4 milhões); as unidades de conservação (72,1 milhões); os corpos d'água (12 milhões). Remanesce uma significativa porção de terras designadas "outras ocupações", ou seja, públicas devolutas, perfazendo 310 milhões – entorno de 36% do território nacional não medido pelo IBGE.
11. Este imposto pode contribuir com desenvolvimento dos pequenos municípios (cerca de 74% do total e 25% da população) que em termos arrecadação são dependentes do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e outros recursos federais e estaduais para seu custeio e demandas de infraestrutura. São municípios onde a questão da renda e do trabalho é dada pela dinâmica rural, portanto, os recursos do ITR podem estar voltados para o desenvolvimento rural local.
- d. É necessária a constituição de um Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, permitindo a gestão da malha fundiária e a governança do território; a promoção do Saneamento do Sistema de Registro Público de Imóveis Rurais; a garantia da seguridade jurídica da propriedade da terra; e o controle Social na constituição de cadastros georreferenciados¹⁰.
- e. A arrecadação do ITR é extremamente reduzida na comparação internacional (0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal) num país continental, com grande extensão de áreas rurais, no qual a participação da agricultura e do agronegócio no PIB e nas exportações é significativa (respectivamente, 23% e 46%). Nesse sentido, uma proposta de Reforma Tributária deve, necessariamente, estimar o potencial viável de aumento da arrecadação, que seria alcançado através de melhorias administrativas, como a mudança no sistema de autoavaliação, melhor fiscalização, integração dos cadastros e alterações legais. Além disso, os acordos federativos afetam a necessidade e a vontade de governos municipais em fazer a gestão do imposto sobre a propriedade rural. As políticas fiscais devem apoiar a autonomia municipal, evitar a duplicação de esforços adotando ações compartilhadas de eficácia administrativa, universalidade, legalidade, segurança jurídica e controle social.¹¹ A parte federal do ITR pode compor o Fundo Nacional de Reforma Agrária.

A reflexão e a discussão do ITR não se podem restringir somente a questões tributárias e de receita, mas devem incluir os atuais e remotos padrões agrários de dominação tradicional que requerem um enfrentamento dentro e fora do aparato estatal. |

BIBLIOGRAFIA

- APPY, B (2015). *O imposto territorial rural: como forma de induzir boas práticas ambientais*. Brasília: IPAM Amazônia.
- BIRD, R M & SLACK, E (2004). *Land and Property Taxation in 25 countries: a Comparative Review*. In R.M. Bird, and E. Slack (eds), *The International Handbook of Land and Property Taxation*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.
- BIRD, R M & SLACK, E (2006). *The role of the property tax in financing rural local governments in developing countries*. International Studies Program, Working Paper 06-40, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Haskell P. Wald “Reform of Agricultural taxation to promote economic development in Latin America.
- BRUNO, R (1995). *Estatuto da Terra: entre conciliação e o confronto*. Estudos Sociedade e Agricultura, n 5. Rio de Janeiro: UFRRJ.
- CARVALHO JR, P H B (2017). *Property Tax Performance and potential in Brazil*, Tese de Doutorado – Faculty of Economic and Management Sciences – University of Pretoria.
- DALLARI, D (2007). *O Brasil rumo à sociedade justa*. In Silveira et al Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Ed Universitária.
- DELGADO, G C (2012). *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965–2012)*. Rio Grande do Sul: UFRGS.
- DELGADO, G C (2017). *Atualidade da questão da terra no Brasil: embates e ressignificações*. In Delgado & Bergamasco Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- DIEESE & SINDFISCO (2013). *10 Ideias para uma Tributação mais Justa*. São Paulo: DIEESE.
- FERNANDES, F (1974). *Mudanças sociais no Brasil: corpo e alma do Brasil*. São Paulo: DIFEL.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS – FAO (1975). *Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el sector agropecuario*. Roma: FAO.
- FURTADO, C (1986). *Análise do modelo brasileiro*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- FURTADO, C (1992). *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra.
- DE CESARE, C M (2012) *Melhorar o desempenho do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina*, Lincoln Intitute of Land Policy.
- MARTINS, J S (1981). *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes.
- MORAES, S H N G (1987). *O Estado e a propriedade agrária no Brasil: fórmulas jurídicas e vigência política*. Dissertação de Mestrado Faculdade de Direito da USP.
- OXFAM (2016). **Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural**. Informe da OXFAM Brasil. https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf.
- PRADO JR, C (2000). *A questão agrária brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- SILVA, L O (2008). *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas: UNICAMP.
- SMITH, R (1990). *Propriedade da terra & transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- VEIGA, J E (2000). *A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura*. Rio Grande do Sul: Ed Universidade/UFRGS.

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU

PEDRO HUMBERTO BRUNO DE CARVALHO JR.

Economista, Mestre em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

RESUMO

O artigo aborda a importância dos impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária para financiar os governos locais em vários países, inclusive o Brasil. Apesar de diversos autores apontarem que países em desenvolvimento possam arrecadar entre 0,9% e 1% do PIB com o imposto, a arrecadação do IPTU no Brasil tem-se situado entre 0,4% e 0,5% do PIB desde a década de 2000. Mesmo com a grande heterogeneidade das arrecadações entre municípios brasileiros, as principais causas identificadas para o baixo desempenho arrecadatório foram: cadastros e avaliações imobiliárias desatualizadas, ampla concessão de isenções e alta taxa de inadimplência em municípios pequenos. O texto sugere que a Lei de Responsabilidade Fiscal defina que as Plantas Genéricas de Valores sejam atualizadas em intervalos máximos de 4 anos, as isenções sejam limitadas a 20% do cadastro e que a dívida ativa municipal seja sempre protestada em cartório e/ou centralizada mediante a criação ou parceria com alguma agência estadual ou federal. Além disso, o artigo destaca que os programas de financiamento e os consórcios municipais para melhoria das administrações tributárias de municípios pequenos sejam incentivados e aprimorados.

Palavras-chave: IPTU; Tributação imobiliária; Municípios; Federalismo fiscal; Finanças públicas.

INTRODUÇÃO

O imposto recorrente sobre a propriedade imobiliária, ou simplesmente imposto imobiliário, é o imposto que grava anualmente um percentual do valor arbitrado ou presumido de uma propriedade. Diferente da maioria dos países, no Brasil existem dois impostos imobiliários separados, um para as propriedades rurais (ITR – Imposto Territorial Rural) e outro para as propriedades urbanas (IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano). Nesta seção abordaremos apenas o IPTU.

1. IMPOSTO IMOBILIÁRIO NO MUNDO

O imposto imobiliário tem sido majoritariamente usado para financiar de maneira estável os governos locais em vários países do mundo. Isso porque suas receitas dependem menos da atividade econômica que no caso de impostos indiretos, e a imobilidade da sua base de cálculo não gera concorrência fiscal.

No entanto, em alguns países o imposto imobiliário pode ser competência dos governos intermediários/estaduais (Argentina, Uruguai), governos centrais (Chile) ou até cobrados

separadamente por dois níveis de governo (Reino Unido, Suécia, Rússia, Austrália). Além disso, na Suíça e Noruega os governos locais têm competência para cobrar dois impostos separados sobre o valor dos imóveis e sobre a riqueza líquida de seus munícipes. No entanto, a China ainda não estabeleceu um imposto imobiliário anual, cobrando em seu lugar um alto imposto na transferência imobiliária.

Muitas vezes os governos centrais (Alemanha, Áustria, Reino Unido, África do Sul, Colômbia, Indonésia) ou governos intermediários/estaduais (Austrália, Canadá, Estados Unidos, México, Índia) intervêm fortemente na tributação imobiliária local, seja estabelecendo nacionalmente a legislação do imposto, gerenciando o cadastro, avaliando os imóveis e/ou estabelecendo as alíquotas e isenções. Com exceção da África do Sul e Canadá, muitas destas intervenções têm-se provado negativas e enfraquecido a tributação imobiliária local.

Quando as avaliações imobiliárias são estabelecidas nacionalmente, muitas vezes elas são muito defasadas, como na Alemanha (1936 na parte oriental, e 1964 na parte ocidental), França (1970), Áustria (1973) e Reino Unido (1991 para o imposto residencial). Em 1978, um plebiscito no Estado da Califórnia nos Estados Unidos fixou a alíquota do imposto imobiliário em 1% e congelou as avaliações para 1975 (exceto para novas construções ou na mudança de titularidade). Além disso, alguns estados indianos e mexicanos já praticamente aboliram o imposto imobiliário dentro de sua área de jurisdição.

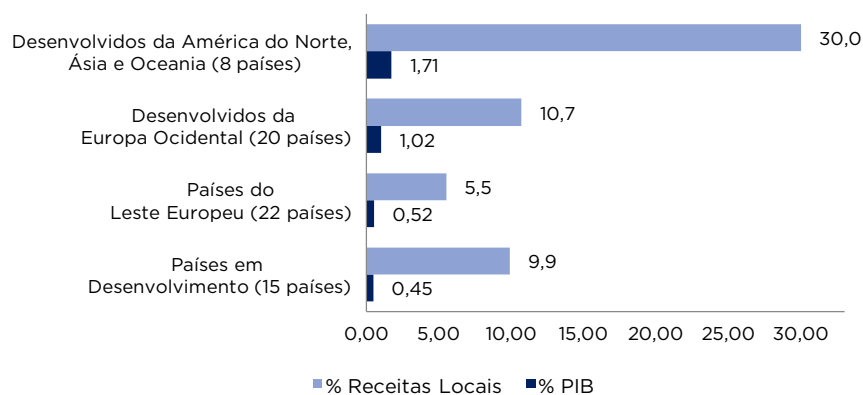
Por outro lado, algumas intervenções nos poderes locais têm-se mostrado positivas. Em 2004, África do Sul promulgou uma lei nacional regulamentadora do seu imposto imobiliário que fortaleceu as finanças locais, pois a lei obrigou a realização de avaliações imobiliárias periódicas a cada quatro anos, regulamentou a atividade dos avaliadores privados e reduziu o nível de isenções. Na Colômbia, o governo central realiza as avaliações imobiliárias nas cidades menores, enquanto Bogotá, Cali e Medellín possuem sistema próprio de avaliação. No Canadá, cada província possui uma agência própria com alta capacidade técnica, para avaliação de imóveis.

Conclusivamente, a experiência internacional tem mostrado que, apesar de alguns casos de interferência dos governos centrais ou intermediários, o poder local deve ter autonomia pelo menos para estabelecer as alíquotas do imposto imobiliário, como forma de planejar suas receitas (como ocorre na Austrália, Reino Unido e África do Sul). No entanto, quando as avaliações imobiliárias se tornam muito antigas e defasadas devido à falta de reavaliações recorrentes, o imposto imobiliário se torna altamente injusto, visto que os valores de mercado dos imóveis podem valorizar-se e desvalorizar-se consideravelmente no longo e médio prazo. Por isso é fundamental que a base de cálculo do imposto imobiliário seja periodicamente atualizada e haja algum mecanismo legal que garanta essas reavaliações periódicas.

A Figura 1 a seguir mostra a participação do imposto imobiliário nas receitas locais totais e no PIB, em grupos de países no ano de 2014. Observe-se que o imposto imobiliário representou em média 1,7% do PIB e 30% das receitas dos governos locais nos países desenvolvidos da América do Norte, Ásia e Oceania. Nos países desenvolvidos da Europa Ocidental, o imposto representou 1% do PIB e 11% das receitas locais; nos países do Leste Europeu, 0,5% do PIB; e 5,5% das receitas locais; e, nos países em desenvolvimento, 0,45% do PIB; e 10% das receitas locais. Ressalta-se que a receita do imposto imobiliário tem crescido nos países da Europa Ocidental devido às crises fiscais, pois a arrecadação média aumentou de 0,85% do PIB em 2010, para 1% em 2014.

FIGURA 1 – IMPOSTO IMOBILIÁRIO COMO PROPORÇÃO DO PIB E DAS RECEITAS LOCAIS

Em %
2014
PAÍSES SELECIONADOS

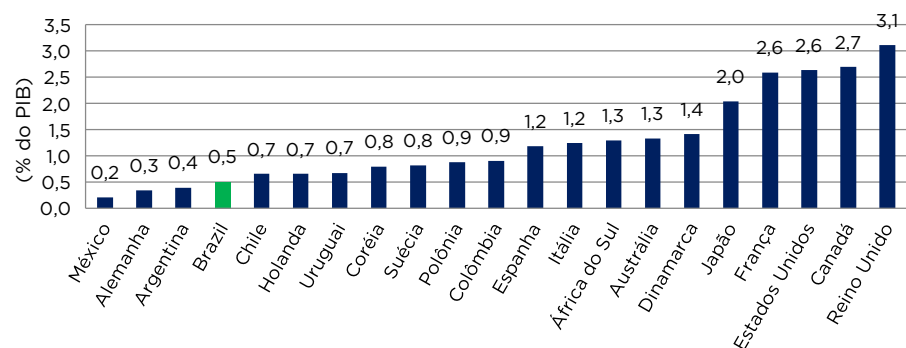


Fonte: FMI (2015), Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017).

A Figura 2 a seguir mostra mais detalhadamente o indicador de arrecadação do imposto imobiliário pelo PIB, em 21 países em 2014. O Brasil possui um dos menores indicadores de arrecadação do imposto imobiliário (0,5% do PIB) entre os países selecionados. Outros países em desenvolvimento como Chile, Uruguai, Colômbia e África do Sul apresentam indicadores superiores e muitos países desenvolvidos chegam a apresentar indicadores mais do que três ou quatro vezes superiores ao brasileiro.

FIGURA 2 – ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO IMOBILIÁRIO COMO PROPORÇÃO DO PIB

Em %
2014
PAÍSES SELECIONADOS



Fonte: FMI (2015), Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017).

2. IPTU NO BRASIL

A receita nacional do IPTU no Brasil tem-se situado entre 0,42% e 0,47% do PIB entre 2000 e 2015, mas em 2016 atingiu 0,5% do PIB (R\$ 31 bilhões), devido aos efeitos das reformas administrativas que alguns municípios de maior porte implementaram,¹ bem como à redução do próprio PIB, já que o IPTU é o imposto menos impactado pela atividade econômica (os valores venais são quase sempre abaixo do mercado, e mesmo que o valor de mercado dos imóveis se reduza, a base de cálculo do IPTU permanece inalterada). Em termos da importância do IPTU para os municípios, a arrecadação nacional do IPTU representou cerca de 5% de toda a receita corrente líquida municipal de 2015.

1. Podem-se citar os efeitos nas receitas do IPTU do recadastramento imobiliário de Salvador e Rio de Janeiro em 2013 e 2015, respectivamente, e da atualização da Planta de Valores de São Paulo, Curitiba, Santos, Salvador e Fortaleza, no ano de 2014.

As receitas do IPTU no Brasil, além de estarem abaixo do seu potencial são bastante heterogêneas, regionalmente e conforme o tamanho do município. Em 2016, apenas o Município de São Paulo concentrou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU e mais outros 13 municípios concentraram 50% da arrecadação nacional. Em 80% dos municípios brasileiros, o indicador de arrecadação do IPTU pelo PIB está abaixo de 0,25%; e, como proporção das receitas correntes, está abaixo de 2%.

A Figura 3 mostra os indicadores de arrecadação do IPTU pelo PIB municipal e pela receita corrente líquida por classe populacional do município e por localização geográfica em 2015 (os municípios do Norte e Nordeste corresponderam a cerca de 30% do total de cada classe populacional). Note-se que os municípios das Regiões Norte e Nordeste têm um desempenho do IPTU bem inferior ao verificado nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, mostrando grande concentração regional e nos maiores municípios.

FIGURA 3 – IPTU COMO PROPORÇÃO DO PIB, DA RECEITA CORRENTE E CLASSE POPULACIONAL (MÉDIA DAS RAZÕES)

Em %
2015
BRASIL

CLASSE POPULACIONAL (EM HABITANTES)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	IPTU (% PIB)		IPTU (% RECEITA CORRENTE)	
		NORTE E NORDESTE	SUL, SUDESTE E CENTRO-OESTE	NORTE E NORDESTE	SUL, SUDESTE E CENTRO-OESTE
Até 200 mil	4.140	0,05%	0,23%	0,3%	1,8%
Acima de 200 mil	131	0,29%	0,58%	3,2%	6,8%

Fonte: STN (Siconfi) e IBGE (PIB dos Municípios).

O IBGE periodicamente publica a pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic)*, na qual apresenta algumas informações declaradas por todas as prefeituras do país. A Munic do ano de 2015 mostrou que 15% dos municípios das Regiões Norte e Nordeste não tinham cadastro imobiliário informatizado, e 30% não tinham Planta Genérica de Valores informatizada.

Em outra pesquisa, Carvalho Jr. (2017) mostrou os resultados da inadimplência do IPTU no ano de 2012 em uma amostra de 164 municípios com população acima de 70 mil habitantes. O autor mostrou uma taxa de inadimplência média de 38% na amostra, sendo de 55% nos municípios do Norte e Nordeste e de 30% nos municípios do Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

3. IPTU NAS GRANDES CIDADES

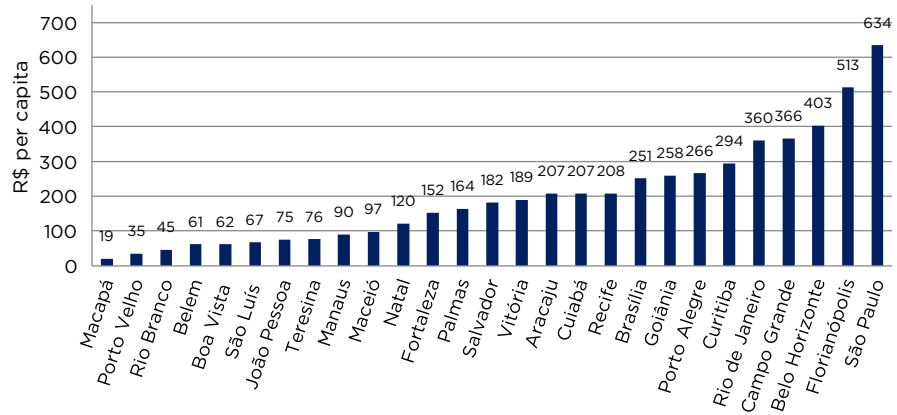
Esta seção mostra a situação do IPTU apenas nas capitais estaduais e grandes cidades, mostrando alguns indicadores individuais de arrecadação e da administração tributária.

3.1. Indicadores de Arrecadação

Mesmo nas capitais estaduais, o IPTU também apresenta comportamento heterogêneo. A Figura 4 mostra que, em 2016, a arrecadação *per capita* variou de apenas R\$ 19 em Macapá, a R\$ 634 em São Paulo.

FIGURA 4 – IPTU PER CAPITA

Em R\$
2016
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS

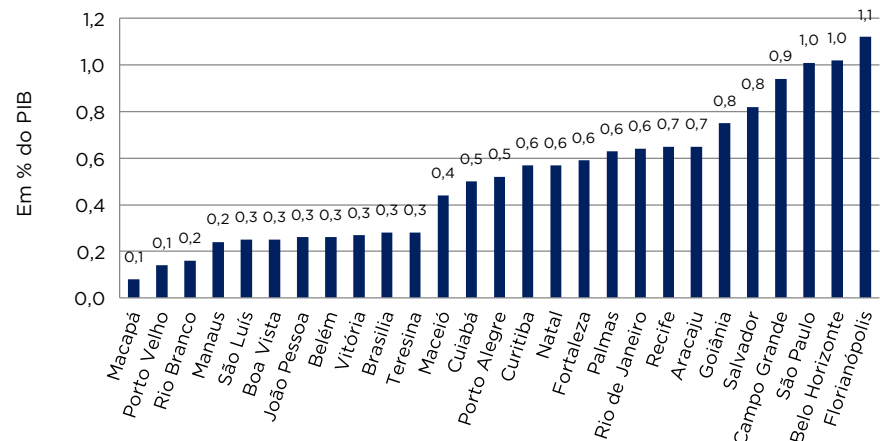


Fonte: STN (Siconfi).

No entanto, a arrecadação por habitante não é um bom indicador para comparar o desempenho do IPTU entre municípios, devido às suas diferentes condições econômicas que impactam a base tributária (o valor os imóveis). Com isso, a relação entre o IPTU e o PIB municipal, como mostra a Figura 5, fornece um melhor indicador de eficiência na arrecadação. Observa-se que o IPTU pelo PIB em 2015 ainda continuou heterogêneo, variando de apenas 0,1% em Macapá e Porto Velho, a 1% em São Paulo, Belo Horizonte e Florianópolis.

FIGURA 5 – IPTU COMO PROPORÇÃO DO PIB

Em %
2015
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS



Fonte: STN (Siconfi) e IBGE (PIB dos Municípios).

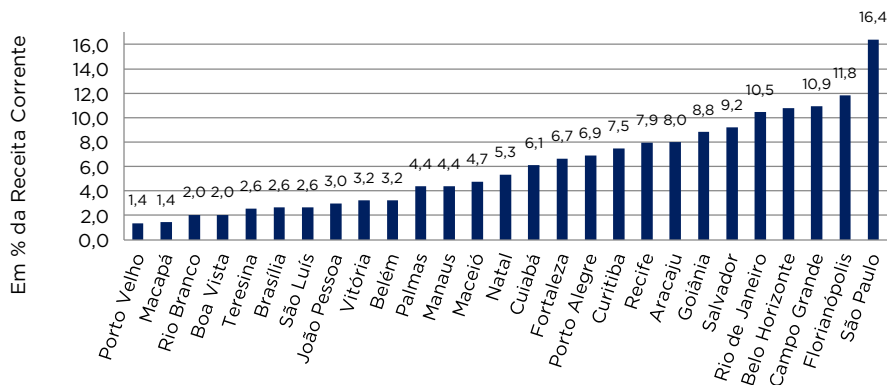
Por fim, tem-se a participação do IPTU na receita corrente líquida municipal, indicador que mostra a importância das receitas do IPTU no orçamento das cidades. Como mostra a Figura 6, observa-se novamente uma grande heterogeneidade, onde o imposto representou apenas 1,4% das receitas de Porto Velho e Macapá e 16,4% em São Paulo.

FIGURA 6 – IPTU COMO PROPORÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Em %

2016

BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS



Fonte: STN (Siconfi).

3.2. Indicadores administrativos

A administração do IPTU pode ser dividida em três principais atividades: a) cadastro imobiliário e isenções, b) avaliações imobiliárias e Plantas Genéricas de Valores, c) cobrança e arrecadação.

3.2.1. Cadastro imobiliário e isenções

O cadastro imobiliário do IPTU é uma ferramenta administrativa complexa, pois é necessário o correto cadastramento das características físicas dos imóveis e de seus proprietários para que o imposto possa ser efetivamente cobrado. Devido à modernização tecnológica, os municípios maiores têm realizado o recadastramento físico de grande número de imóveis mediante georreferenciamento e fotos aéreas. Com essa técnica, o município consegue captar loteamentos e mudanças no uso e na área construída dos imóveis.

O recadastramento dos proprietários, atividade importantíssima para que o imposto possa ser efetivamente cobrado, pode ser feito mediante o cruzamento de dados das bases dos cartórios, instituições bancárias, concessionárias de serviços públicos e outros cadastros públicos. É importante ressaltar que inspeções *in situ* para recadastramento imobiliário têm sido cada vez mais abandonadas, devido à sua pouca eficiência e alto custo administrativo.

Além dos imóveis fora dos cadastrados que não estão sujeitos à tributação do IPTU, os municípios podem discricionariamente estabelecer seus próprios critérios de isenção do IPTU, além da imunidade constitucional para imóveis de propriedade de entes públicos, templos de qualquer culto, sindicatos, partidos políticos e entidades filantrópicas.

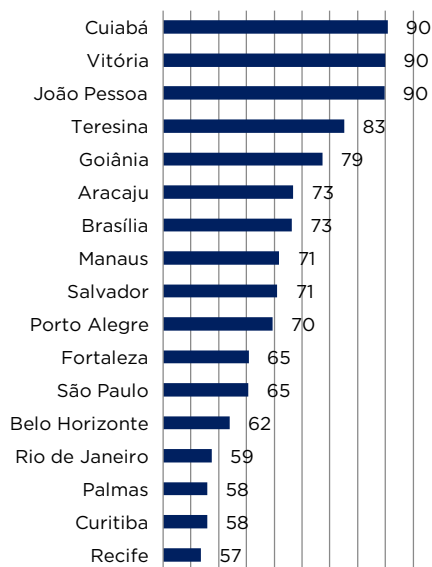
As Figuras 7 e 8 a seguir mostram, respectivamente, uma estimativa da cobertura do cadastro imobiliário (relação entre o número de residências cadastradas e domicílios recenseados) e a proporção de isentos de IPTU no cadastro (indicador fornecido pelas Secretarias Municipais de Fazenda).

Pela Figura 7, a estimativa da cobertura do cadastro imobiliário em 17 capitais selecionadas variou entre cerca de 60% (Recife, Curitiba, Palmas e Rio de Janeiro) e 90%

(Cuiabá, Vitória e João Pessoa). Observa-se que municípios maiores tiveram menor cobertura do cadastro devido ao maior número de assentamentos informais. No entanto um recadastramento bem executado pode melhorar muito esse indicador. Por exemplo, em 2011 e 2012, a Prefeitura de Manaus realizou um grande recadastramento que aumentou em 65% o número de imóveis cadastrados e em 2013, o recadastramento de Salvador aumentou o cadastro em 40%.

FIGURA 7 – ESTIMATIVA DA COBERTURA DO CADASTRO

Em %
17 CAPITAIS ESTADUAIS
2012-2015



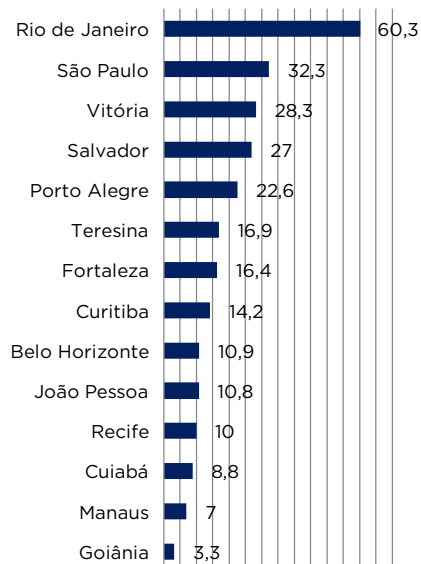
Fonte: IBGE (Munic 2015) e Carvalho Jr. (2017) apud Secretarias Municipais de Fazenda.

2. O número de imóveis isentos será reduzido de 60% para 40%, por efeito da atualização da Planta de Valores do Rio de Janeiro em 2017.

Já a Figura 8 mostra que o nível de isenções foi bastante heterogêneo entre as 14 capitais selecionadas, variando apenas 3% em Goiânia para 60% no Rio de Janeiro.²

FIGURA 8 – PROPORÇÃO DE ISENTOS NO CADASTRO

Em %
14 CAPITAIS ESTADUAIS
2012-2015



Fonte: IBGE (Munic 2015) e Carvalho Jr. (2017) apud Secretarias Municipais de Fazenda.

3.2.2. Avaliações imobiliárias e Plantas Genéricas de Valores

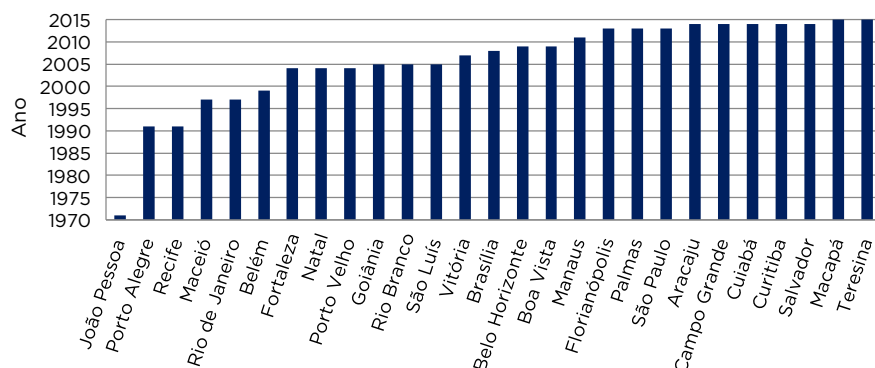
O IPTU apresenta uma tarefa administrativa adicional que não existe em outros impostos: a sua base de cálculo (valor venal do imóvel) precisa ser presumida (avaliada) pela administração tributária. De acordo com a Súmula do STJ 160 de 1996, os municípios devem fixar o valor venal dos imóveis em lei municipal, sendo proibido estabelecê-los por decreto municipal (apenas a correção monetária dos valores venais pode ser realizada por decreto).

A Planta Genérica de Valores (PGV) é o nome dado à lei municipal que define os valores venais de toda área urbana do município, o valor dos padrões construtivos e toda metodologia de cálculo do valor venal dos imóveis. Em geral, a PGV contém o valor do metro quadrado de cada logradouro do município bem como o valor dos padrões construtivos dos imóveis. Apesar da avaliação de imóveis ser uma tarefa técnica, para uma PGV ser alterada ela precisa passar por discussões legislativas nas Câmaras de Vereadores. Com isso, muitos projetos de atualização de uma PGV acabam não sendo aprovados e as avaliações se tornam muito defasadas em relação aos valores de mercado, em direção oposta às transformações imobiliárias que os municípios enfrentam no decorrer do tempo. Por exemplo, uma área recém-valorizada e edificada em um município pode ter seu IPTU cobrado com valores de décadas atrás (atualizados só pela inflação).

Avaliação em massa de imóveis para fins fiscais é uma tarefa complexa que requer sofisticação técnica e pode ser custosa, principalmente para municípios menores. Por isso é recomendável que os municípios possam terceirizar a atividade de avaliação imobiliária e realizar convênios e consórcios intermunicipais na atividade de administração do IPTU, podendo-se contemplar também o manejo dos cadastros e cobrança do imposto. Até 2012, havia uma disputa judicial sobre a categoria profissional competente para ser avaliador de imóveis: engenheiros ou corretores. O STF, porém, decidiu que ambas as categorias podem executar a tarefa e com isso os municípios menores podem contratar os seus próprios corretores locais para realizar a tarefa de avaliação, ao invés de exclusivamente engenheiros (ARE 708474/DF).

A Figura 9 a seguir mostra o ano da última atualização da PGV em capitais estaduais considerando-se o ano de 2016.

FIGURA 9 – ANO DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS 2016



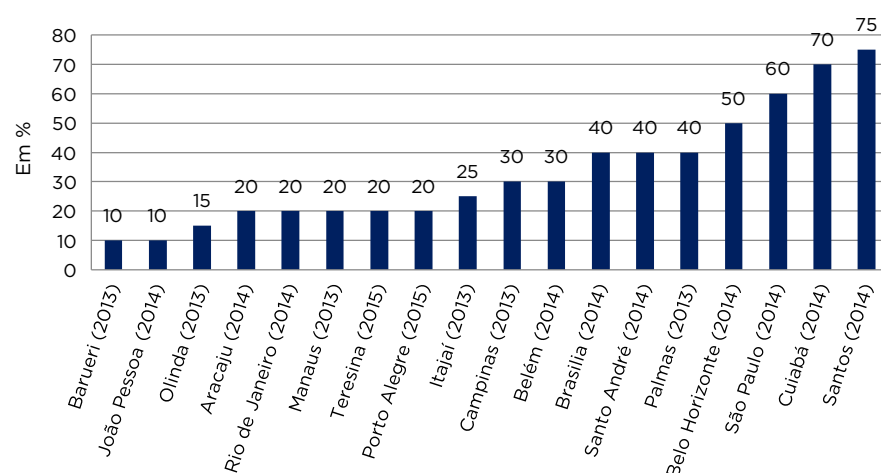
Fonte: IBGE (Munic 2015) e Legislações Municipais.

Note-se que algumas Plantas de Valores se encontram muito defasadas, sendo da década de 1970 em João Pessoa, e da década de 1990 em Porto Alegre, Recife, Maceió, Rio de Janeiro e Belém. No entanto, considerando-se novembro de 2017, a atualização da PGV foi aprovada pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, mas rejeitada em Porto Alegre. É importante destacar que apesar de muitos municípios terem atualizado suas plantas recentemente, em muitos casos a defasagem superava 20 anos, como em Manaus e Aracaju (penúltimas plantas de 1983 e 1996, respectivamente), e com isso foram aplicados limitadores de aumento do IPTU.

A Figura 10 mostra relação média entre os valores venais e os de mercado, reportado por indicadores que foram extraídos de Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017).

FIGURA 10 – DEFASAGEM MÉDIA DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES

Em %
2013-2015
BRASIL, 18 CIDADES



Fonte: Carvalho Jr. (2017) e Lincoln Institute of Land Policy (2016).

Note-se que a avaliação média das Plantas de Valores em relação ao mercado (no período da pesquisa) tem sido significativa e bem heterogênea entre os municípios, variando de 10-15% (Barueri, João Pessoa e Olinda), 20% (Aracaju, Rio de Janeiro, Manaus, Teresina e Porto Alegre), 30-40% (Campinas, Belém, Brasília e Palmas), 50-60% (em Belo Horizonte e São Paulo) e 70-75% (Cuiabá e Santos).

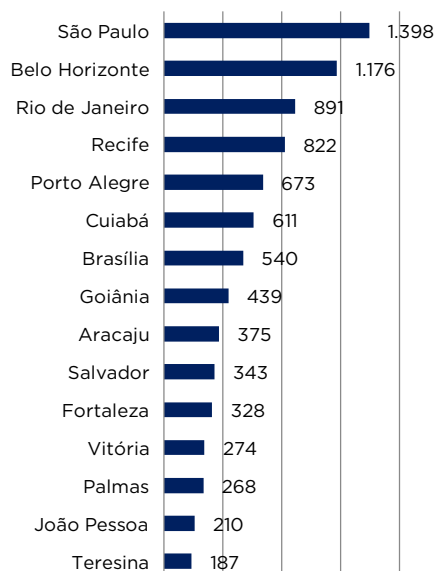
3.2.3. Cobrança e arrecadação

A atividade de lançamento, arrecadação e cobrança da dívida ativa é a etapa final do processo de tributação do IPTU. Em geral, as alíquotas para terrenos vagos são maiores que para imóveis construídos, e as alíquotas para imóveis comerciais são maiores que para imóveis residenciais. Imóveis não residenciais e terrenos, de modo geral, também têm menor nível de isenções e descontos.

As Figuras 11 e 12 a seguir mostram a cobrança média do IPTU (valores reais de dezembro de 2016), por tipo de imóvel (residencial e comercial) entre 2012 e 2015, em 15 capitais estaduais.

FIGURA 11 – VALOR MÉDIO DA COBRANÇA DO IPTU RESIDENCIAL

Em R\$⁽¹⁾
 INCLUEM ISENTOS
 15 CAPITAIS ESTADUAIS
 2012-2015



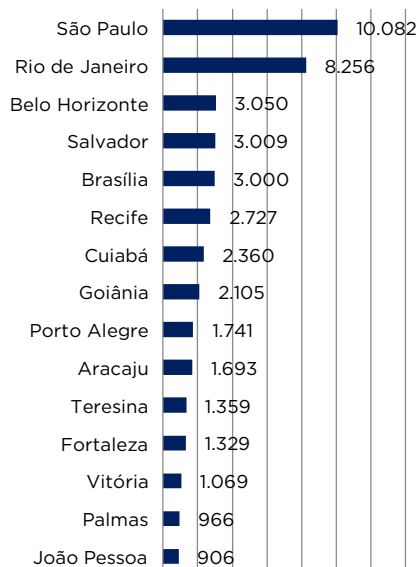
Fonte: Carvalho Jr. (2017) *apud* Secretarias Municipais de Fazenda.

(1) Em R\$ lançados em 1º de janeiro do ano base e reajustados pelo IPCA para 31 de dezembro de 2016.

Ano Base de 2012 (para Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia); 2013 (para Manaus, Palmas, Aracaju, Salvador, Vitória, Cuiabá e Brasília); 2014 (para João Pessoa) e 2015 (para Teresina e Recife).

FIGURA 12 – VALOR MÉDIO DA COBRANÇA DO IPTU COMERCIAL

Em R\$⁽¹⁾
 INCLUEM ISENTOS
 15 CAPITAIS ESTADUAIS
 2012-2015



Fonte: Carvalho Jr. (2017) *apud* Secretarias Municipais de Fazenda.

(1) Em R\$ lançados em 1º de janeiro do ano base e reajustados pelo IPCA para 31 de dezembro de 2016.

Ano Base de 2012 (para Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia); 2013 (para Manaus, Palmas, Aracaju, Salvador, Vitória, Cuiabá e Brasília); 2014 (para João Pessoa) e 2015 (para Teresina e Recife).

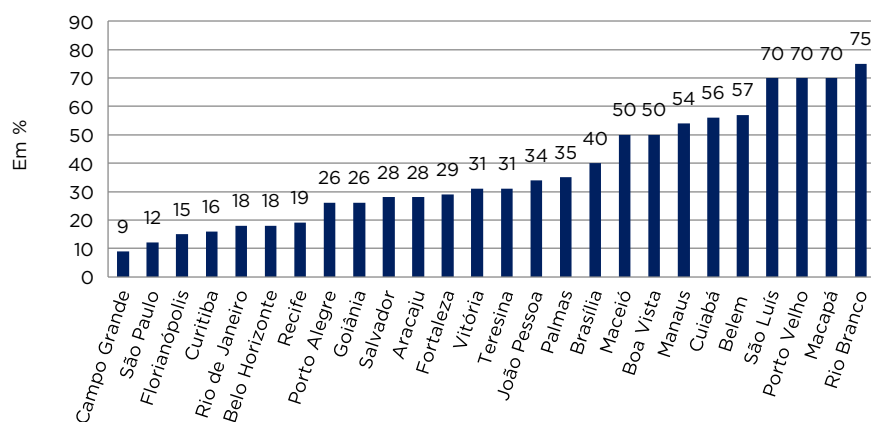
Observe-se que a cobrança anual média residencial variou entre R\$ 200 e R\$ 300 (Teresina, João Pessoa, Palmas, Vitória e Fortaleza) para cerca de R\$ 1.200 (Belo Horizonte e São Paulo). O IPTU comercial teve uma cobrança significativamente maior, variando de cerca de R\$ 1.000 (João Pessoa, Palmas e Vitória) para acima de R\$ 8.000 (Rio de Janeiro e São Paulo). Realmente, os imóveis não residenciais representaram em média 15% de todos os imóveis cadastrados nas capitais estaduais selecionadas, mas 32% dos valores venais calculados e 40% do IPTU lançado (CARVALHO JR., 2017).

Infelizmente grande parte dos municípios brasileiros ainda tem nível de inadimplência do IPTU superior a 50%. Segundo Carvalho Jr. (2017), os níveis de inadimplência do IPTU são extremamente heterogêneos entre os municípios brasileiros, sendo a principal causa dos baixos indicadores do IPTU no Brasil, sobretudo em municípios pequenos e das Regiões Norte e Nordeste. Melhorias administrativas no cadastro de contribuintes e na cobrança do imposto teriam um grande potencial de alavancar as receitas. Os motivos para indicadores de inadimplência tão altos passam pela falta de infraestrutura administrativa dos municípios menores, o custo político, administrativo e financeiro da execução da dívida ativa, a desatualização do cadastro de contribuintes e a dificuldade em tributar terrenos vazios.

A Figura 13 a seguir fornece o nível de inadimplência do IPTU em todas as capitais estaduais em 2015.

FIGURA 13 – NÍVEL DE INADIMPLÊNCIA DO IPTU

Em %
2015
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS



Fonte: Carvalho Jr. (2017) *apud* Secretarias Municipais de Fazenda.

A análise revela que o nível de inadimplência do IPTU variou de apenas 10-15% em Campo Grande, São Paulo e Florianópolis e ao redor de 70% em São Luís, Porto Velho, Macapá e Rio Branco. Com isso o gráfico mostra que muitos municípios poderiam simplesmente duplicar a sua arrecadação do IPTU apenas melhorando a inadimplência. Carvalho Jr. (2017) mostrou que entre 17 capitais estaduais brasileiras,³ embora todas declarassem executar judicialmente a dívida ativa, apenas 45% faziam recadastramentos periódicos dos contribuintes, e 35% protestavam a dívida ativa nos cartórios (conforme permitido pela Lei Federal 12.767 de 2012) com a consequente inclusão do contribuinte inadimplente no *Serasa Experian* e SPC.

3. Manaus, Palmas, Teresina, Fortaleza, João Pessoa, Recife, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia, Cuiabá e Brasília.

É importante também destacar a elevada inadimplência do IPTU sobre terrenos vagos devido à desatualização do cadastro e a maior alíquota do imposto. Carvalho Jr. (2017) comparou o índice de inadimplência entre o IPTU predial e territorial, achando resultados bem discrepantes, como no Rio de Janeiro (20% *versus* 60%), Salvador (20% *versus* 64%), Brasília (24% *versus* 62%) e Vitória (17% *versus* 54%).

4. POTENCIAL DE ARRECAÇÃO DO IPTU NO BRASIL

Vários estudos têm convergido para uma conclusão que o IPTU tem um potencial viável de aumentar a sua arrecadação dos atuais 0,5% para 1% do PIB (cerca de R\$ 60 bilhões em 2016). Norregaard (2013) destaca que países em desenvolvimento têm um potencial de arrecadar 0,9% do PIB em impostos imobiliários, inclusive a África do Sul tem arrecadado valores superiores a 1% do PIB desde 2009.

No caso do Brasil, Orair e Albuquerque (2016) estimaram um potencial arrecadatório de 0,8% do PIB, De Cesare *et al.* (2014) estimaram um potencial entre 1% e 1,2% do PIB e Carvalho Jr. (2017) estimou entre 0,8% e 1,1% do PIB. Estes dois estudos mais recentes estimaram o impacto na arrecadação, mediante uma melhora na administração do IPTU, baseados no melhor indicador (*benchmarking*) encontrado em diferentes classes de municípios. No caso do estudo de Carvalho Jr, a cobertura dos cadastros imobiliários (perante todos os valores de mercado) subiria de 83% para 96%; a tributação efetiva do IPTU sobre os valores de mercado subiria dos atuais 0,11% para 0,37%; e a média nacional de inadimplência do IPTU se reduziria dos atuais 57%, para 23%.

5. DIAGNÓSTICO DO IPTU BRASIL

Os principais problemas enfrentados pelo IPTU no Brasil podem ser resumidos nos seguintes tópicos:

- A arrecadação nacional de 0,5% do PIB é baixa, se comparada a vários países desenvolvidos (média de 1,5% do PIB) e alguns países em desenvolvimento (como a África do Sul e Colômbia com mais que 0,9% do PIB). Vários autores estimam que seja possível que as receitas alcancem 1% do PIB no Brasil;
- Elevada concentração das receitas do IPTU em poucos municípios brasileiros, concentração muito superior à população e ao PIB. Apenas o Município de São Paulo arrecadou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU em 2016. Além disso, apenas 14 municípios⁴ contabilizaram metade da arrecadação nacional, mesmo representando apenas 21% da população e 30% do PIB;
- Elevada disparidade regional, onde os indicadores médios de arrecadação do IPTU pelo PIB no Estado de São Paulo (0,41%) e nas Regiões Sul e Sudeste (0,24%) são muito superiores aos das Regiões Norte e Nordeste (0,06%). Essa disparidade também se verifica com relação ao tamanho populacional do município, sendo de 0,47% em municípios com população acima de 200.000 habitantes e 0,13% em municípios com população abaixo de 50.000 habitantes (dados de 2014);
- Cadastros imobiliários desatualizados com falta de modernização e recadastramentos periódicos. A desatualização cadastral atinge tanto as características físicas dos imóveis quanto as informações pessoais dos proprietários e contribuintes;

4. Em ordem de arrecadação: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Salvador, Campinas, Guarulhos, Fortaleza, Porto Alegre, Goiânia, Santos, Recife e São Bernardo do Campo.

- Avaliações desatualizadas (casos de décadas de defasagem) gerando diferentes níveis tributação entre imóveis de mesmo valor de mercado, além de baixos valores cobrados. Essa situação se agrava com a Súmula N° 160/1996 do STJ, que determina que as Plantas Genéricas de Valores só podem ser alteradas por lei municipal. Com isso, há a necessidade de aprovação de um projeto de lei para deixar as avaliações mais condizentes com o mercado, sendo o IPTU o único imposto brasileiro no qual o valor da sua base de cálculo precisa passar por uma apreciação legislativa;
- Cada município tem autonomia para elaborar seu próprio sistema de avaliação imobiliária que deve estar tipificado em lei, porém as normas técnicas da ABNT raramente são seguidas. Há falta de avaliadores capacitados, principalmente em municípios menores;
- Ampla autonomia municipal na concessão de isenções do IPTU; em alguns municípios mais da metade dos imóveis cadastrados podem estar isentos do imposto. Isso reduz a cultura fiscal dos municípios visto que o IPTU é considerado um “imposto cidadão” (SMOLKA e De CESARE, 2013);
- Grande taxa de inadimplência do IPTU em municípios menores ou quando ele é cobrado sobre terrenos vagos. Isso ocorre devido à falta de infraestrutura administrativa, custo político e baixa cultura fiscal, desatualização dos cadastros dos contribuintes e poucas políticas efetivas da cobrança da dívida ativa. Com isso, demais instrumentos extrafiscais como o “IPTU Progressivo no Tempo” instituído pelo Estatuto das Cidades acabam não sendo efetivados devido à alta inadimplência. O índice de inadimplência média em municípios do interior do Norte e Nordeste costuma ser maior que 60%;
- Apesar dos dois programas de financiamento voltados para a modernização tributária municipal terem-se mostrado altamente efetivos (GADENNE, 2011), o PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) e PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária), têm-se limitado a municípios maiores que possam oferecer garantias ao financiamento e não tenham débitos com o governo federal. Municípios menores não têm condições de oferecer suas limitadas receitas do FMP como garantia de empréstimos e não detêm estrutura administrativa para a administração das formalidades burocráticas do programa.

RECOMENDAÇÕES

A arrecadação brasileira do IPTU pode aumentar para 1% do PIB, promovendo melhoria em três atividades administrativas: atualização e modernização dos cadastros imobiliários municipais, redução das isenções, atualização das Plantas Genéricas de Valores e redução da inadimplência. Evidentemente se devem criar condições para que os municípios implementem essas mudanças. No Brasil, uma intervenção nacional no IPTU dos municípios necessitaria de uma permissão constitucional e uma lei regulamentadora, sendo pouco viável a proposta.

Além disso, com poucas exceções, como a África do Sul e o Canadá, a experiência internacional tem mostrado que interferências nacionais na tributação imobiliária têm enfraquecido as finanças locais.

No entanto, o Brasil possui a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma lei temática que regulamenta as finanças públicas e tem como um dos seus principais objetivos o fortalecimento financeiro e transparência, não podendo ser usada como instrumento para reduzir o IPTU. Alteração na LRF poderia ser o meio mais viável de reformar o IPTU no nível nacional. As propostas a serem feitas na LRF devem englobar as seguintes exigências, dentre outras:

- que os municípios cadastrem todos os imóveis com serviço de eletricidade e água encanada e que recadastrassem todas as unidades em ciclos máximos de 6 anos, conforme diretriz do Ministério das Cidades (2009);
- que as isenções discricionárias do IPTU limitem-se a 20% das propriedades cadastradas;
- que as Plantas Genéricas de Valores sejam atualizadas em intervalos máximos de 4 anos. Essa última alteração foi tentada pelo PLC do Senado Federal nº 277 de 2014, mas rejeitada em plenário por apenas um voto de diferença em 2015. O projeto além de não ter tido a discussão necessária, exigiria aprovação por quórum qualificado;
- que o protesto obrigatório da dívida ativa municipal nos cartórios seja executado. Além disso, deve-se discutir a criação de um órgão nacional para cobrar a dívida ativa dos municípios, o que facilitaria o cruzamento de bases cadastrais de diversos órgãos públicos, empresas estatais e concessionárias e permitiria a criação de um cadastro nacional de devedores fiscais. Esse órgão contribuiria para mitigar o custo político, administrativo e financeiro de uma política mais efetiva de redução da inadimplência dos impostos municipais;
- que as regras e garantias dos programas de modernização da administração tributária municipal (PMAT e PNAFM) executados pelo BNDES sejam flexibilizadas, já que, apesar de ter-se provado altamente efetivo, o programa só tem atingido municípios maiores. As garantias do programa poderiam ser limitadas à arrecadação própria alavancada;
- conforme a bem-sucedida experiência de alguns consórcios mineiros (CHRISPIM *et al.*, 2011; RIBEIRO *et al.*, 2014), os consórcios intermunicipais para desenvolvimento regional (multipropósitos) que abrangessem a administração tributária poderiam ser incentivados pelos governos estaduais. As atividades consorciadas com ganhos de escala podem incluir a implementação das notas fiscais eletrônicas, o georreferenciamento e recadastramento imobiliário e as atividades de avaliação imobiliária e atualização das Plantas Genéricas de Valores. |

BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO JR, P.H.B. 2017. *Property Tax Performance and Potential in Brazil*. (Tese de Doutorado). Pretoria, África do Sul, Universidade de Pretória.
- CHRISPIM, A.C.D.; TURCHETTI, D.P.; GOUVEA, M.F.; ANTINARELLI, M.E.P.B. *Consórcios municipais de administração tributária*. *Cadernos de Finanças Públicas* 11:91-111, 2011. <https://goo.gl/ocqTFa>
- DE CESARE, C.M.; DANTAS, R.A.; RIBEIRO, J.L.D.; PORTUGAL, J.L. 2014. *La diversidad del reto: factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil*. In J. BONET, A. MUÑOS and C.P. MANNHEIM (eds). *El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, BID, 29-58.
- FMI. 2015. *Government Finance Statistics*. Fundo Monetário Internacional. <https://goo.gl/bu8QMR>
- GADENNE, L. 2011. *Tax Me, But Spend Wisely: The Political Economy of Taxes, Evidence from Brazilian Local Governments*. Paris School of Economics (Working Paper). <https://goo.gl/Ia2RlK>
- IBGE. 2016. *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2015*. Brasília, IBGE.
- IBGE. 2016. *PIB dos Municípios: 2014*. Brasília, IBGE.
- Lincoln Institute of Land Policy. 2016. *Database of Property Tax in Latin America: a Comparative Analysis*. <https://goo.gl/rdqXGA>
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros*. Brasília: Portaria Ministerial 511, 2009.
- NORREGAARD, J. 2013. *Taxing immovable property: revenue potential and implementation challenges*. Washington DC, FMI (Working Paper 13/129).
- ORAIR, R.O.; ALBUQUERQUE, P.H.M. 2016. *Capacidade de Arrecadação do IPTU: um exercício de estimação por fronteira estocástica com dados em painel dos municípios brasileiros no período 2002-2014*. *Anais do 44º Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu: ANPEC, Dezembro, 13-16. <https://goo.gl/3ZyHgZ>
- RIBEIRO, H.M.D.; BASTOS, S.Q.A.; BUGARIN, M.S. *Consórcios Públicos Municipais: Uma Análise Institucional*. In *Anais do 42º Encontro Nacional de Economia* (62). Natal: ANPEC, Dezembro, 9-12, 2014. <https://goo.gl/vEbyff>
- SMOLKA, M.O.; De CESARE, C.M. *Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities*. In McCLUSKEY, W.J.; CORNIA, G.C.; WALTERS, L.C. (eds), *A primer on property tax: Administration and policy*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 141-170, 2013.
- STN. 2017. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)*. Brasília, STN.

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA)

PEDRO HUMBERTO BRUNO DE CARVALHO JR.

Economista, Mestre em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

RESUMO

O artigo analisa a carga tributária do IPVA e a sua regressividade. O imposto sobre veículos é classificado internacionalmente como um imposto indireto sobre uso ou permissão de uso. Ele tende a financiar os governos subnacionais de países em desenvolvimento, devido às restrições legais, políticas e administrativas em se tributar a propriedade imobiliária (por exemplo, no Brasil, Índia, Indonésia e Turquia), muito embora ele também possa ser um imposto regulatório com funções associadas às políticas urbanas e ambientais (por exemplo, na Dinamarca, Noruega e Austrália). A arrecadação do IPVA tem atingido entre 0,5% e 0,6% do PIB brasileiro, uma das maiores do mundo, mas segundo dados das Pesquisas de Orçamento Familiares (POF) de 2008–2009 sua carga tributária é altamente regressiva. Por exemplo, entre as 40% famílias mais pobres, apenas 7% eram contribuintes do IPVA, dos quais dedicavam 2,70% de sua renda anual com o pagamento do imposto. Entre as 1% famílias mais ricas, 86% eram contribuintes, dos quais dedicavam 0,56% de sua renda anual com o pagamento do imposto. Esse cenário ainda tende a piorar com a crescente popularização da propriedade automotiva. O artigo recomenda que a carga tributária global do IPVA deva ser mantida, para não afetar as receitas estaduais, mas que sua progressividade seja melhorada. Por exemplo, pode-se ampliar a sua base de cálculo para abranger embarcações e aeronaves, implementar alíquotas progressivas ou aumentar a alíquota padrão, associando-se à concessão de um desconto monetário único no imposto a pagar de forma a isentar os contribuintes mais pobres.

Palavras-chave: IPVA; Federalismo fiscal; Finanças públicas estaduais; Progressividade tributária.

INTRODUÇÃO

Muitos autores veem os impostos sobre veículos como positivos, especialmente para países em desenvolvimento. Veículos são bens visíveis, e o imposto seria fácil de administrar, incluindo o cadastro e a avaliação dos automóveis. Além disso, impostos sobre veículos podem ser usados para compensar a sociedade dos custos da manutenção de rodovias e as externalidades negativas dos acidentes de trânsito, congestionamentos e poluição (BAHL, MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007; BIRD, 2010).

1. Em 2008, os Impostos sobre Veículos corresponderam a aproximadamente 8% das receitas correntes estaduais na Índia (M. PUROHIT, V. PUROHIT, 2010). A China, no entanto, ainda não possui nenhuma tributação recorrente sobre a propriedade imobiliária, tendo apenas um imposto de transferência na aquisição ou mudança de uso do imóvel.

Estudo de Bird (2010) destaca que nos países em desenvolvimento é politicamente muito mais aceitável tributar bens vistos como luxuosos, como os automóveis, em vez de se tributar a terra ou a propriedade imobiliária (que podem ser vistos como bens de caráter social e coletivo nesses países). Além disso, o número de veículos em países em desenvolvimento tem crescido de maneira exponencial, e suas alíquotas podem ser variáveis de acordo com o tipo, o tamanho e a potência do veículo. De fato, o imposto sobre veículos tem sido muito usado para financiar os governos locais de metrópoles asiáticas que não têm tradição ou apresentam restrições políticas na tributação da propriedade imobiliária.¹

Wilson (1999), no entanto, explica que os impostos locais sobre capital móvel (o que inclui os automóveis) distorcem as decisões econômicas. Os governos subnacionais tendem a entrar em guerra fiscal para atrair investimentos, o que aumenta a oferta de capital e trabalho nas jurisdições que oferecem maiores incentivos fiscais. Isso leva a uma maior demanda por bens públicos, que acabam permanecendo em nível insuficiente devido à falta de recursos fiscais para provê-los.

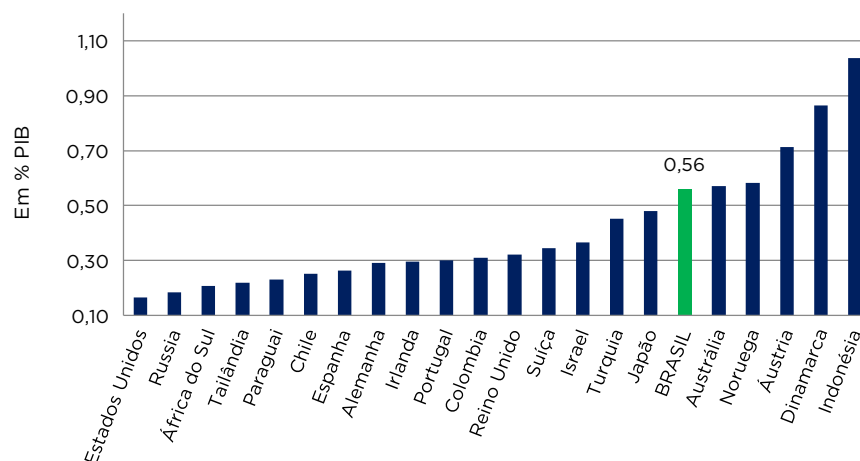
Os chamados conceitualmente de “Impostos Recorrentes sobre a Propriedade de Bens Móveis” são os tipos de impostos que não englobam a propriedade imobiliária ou a riqueza, sendo geralmente competência de governos subnacionais, como, por exemplo, o imposto sobre veículos e as taxas de licenças de estabelecimentos comerciais ou atividade econômica.

O imposto sobre veículos, apesar de possuir algumas características dos impostos sobre a propriedade, é categorizado tanto pelo FMI (2014) como pela OCDE (2015) como “Imposto Indireto sobre Uso ou Permissão de Uso: Veículos”. Como cada país tem autonomia para estabelecer sua própria nomenclatura contábil, o Brasil talvez seja o único país que considera o imposto sobre veículos, conceitualmente, como “Imposto sobre Outros Tipos de Propriedade”.

A Figura 1 mostra a arrecadação pelo PIB do “Imposto Indireto sobre Uso ou Permissão de Uso: Veículos” no ano de 2015 em 22 países, tendo-se o cuidado de considerar que na contabilidade pública brasileira ele é considerado imposto sobre a propriedade; nos outros países, é imposto indireto sobre permissão de uso veicular.

FIGURA 1 – PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS

Em % do PIB
PAÍSES SELECIONADOS
2015



Fonte: FMI (2017).

Observa-se que o Brasil em 2015 possuía a sexta maior carga tributária de imposto sobre veículos, com 0,56% do PIB (indicador que aumentou para 0,60% em 2016, ou R\$ 37,7 bilhões), estando em nível similar a Austrália e Noruega e sendo superado apenas pela Áustria, Dinamarca e Indonésia. Analisando-se o gráfico, pode-se chegar à conclusão de que não há muito espaço para aumento da carga tributária do IPVA, pelo menos via aumento da alíquota. No entanto, medidas pontuais que aumentassem a base tributária, como abrangerem-se aeronaves e embarcações na base de cálculo, poderiam ser revistas para deixar o imposto mais progressivo, sem, no entanto, impactar significativamente a carga tributária total do IPVA.²

1. TRIBUTAÇÃO SOBRE VEÍCULOS NO BRASIL

Em 1969, o Decreto-lei n. 999 unificou vários tributos federais existentes sobre a propriedade de veículos, criando a “Taxa Rodoviária Única – TRU” para financiar a construção e manutenção de rodovias federais. A TRU chegou a representar 3,1% das receitas federais em 1977, com uma alíquota de 7% sobre o valor venal do automóvel. No entanto, a Emenda Constitucional n.º 27 de 1985 alterou a Constituição Federal de 1967, renomeando o tributo para “Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA” e transferindo a sua competência para os estados, que passaram a ter autonomia para introduzir o imposto sem nenhum tipo de vinculação orçamentária, além de definir as alíquotas e as isenções. A EC 27/1985 ainda estabeleceu que 50% da arrecadação deveria ser compartilhadas com os municípios de acordo com o emplacamento do veículo, regra que permanece até hoje.

A EC 42/2003 estabeleceu que o IPVA poderia ter alíquotas seletivas conforme o tipo e utilização de veículo, mas foi omissa com relação à progressividade (alíquotas que aumentassem conforme o valor venal do veículo). Em 2008, o STF estabeleceu que a base de cálculo do IPVA só abrangeria veículos automotores terrestres, excluindo a hipótese de incidência sobre aeronaves e embarcações (RE n. 379.572/RJ de 1/02/2008). O IPVA se revelou um imposto fácil de administrar, porque os valores venais dos veículos são baseados em pesquisa de mercado executada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, e a adimplência do imposto é em geral condição para o licenciamento anual e transferência de propriedade do automóvel. As alíquotas geralmente variam de 1% a 4%, estabelecidas de acordo com a motorização do veículo.

2. O IPVA NAS RECEITAS ESTADUAIS

As Figuras a seguir mostram a participação do IPVA na receita corrente nos anos de 2001, 2006, 2011 e 2016, nos estados das Regiões Norte e Nordeste (Figura 2) e Sudeste, Sul e Centro-Oeste (Figura 3).

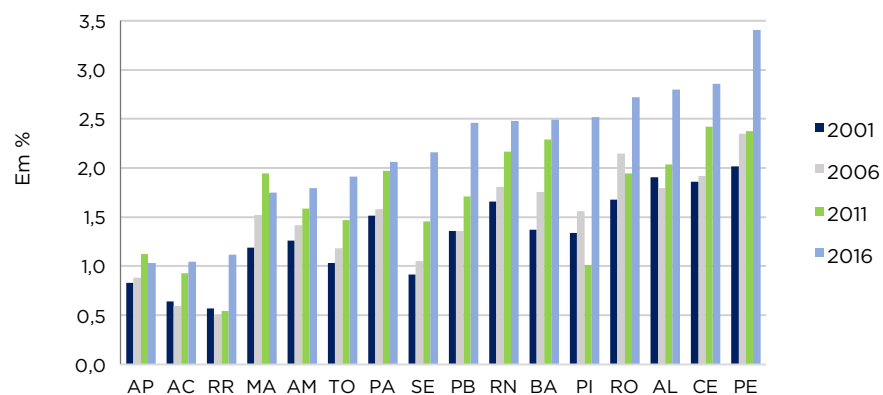
Note-se que as receitas do IPVA aumentaram de 3,8% para 4,7% das receitas correntes estaduais entre 2001 e 2016. O indicador foi maior no Centro-Sul do que no Norte e Nordeste.

Em 2016, o IPVA representou entre 1% e 2% das receitas correntes nos Estados da Região Norte, no Maranhão e em Sergipe e entre 2,5% e 3,5% nos demais estados do Nordeste (Figura 2). O IPVA representou entre 5% e 6,5% das receitas correntes estaduais em Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, 7,5% em São Paulo e entre 3% e 4,5% nos demais estados (Figura 3).

2. O Brasil possui cerca de 10.000 aeronaves particulares registradas na ANAC. Considerando-se um valor médio unitário de R\$ 5 milhões, estima-se uma base tributária de cerca de R\$ 50 bilhões que poderia ser tributada a 2%, gerando uma receita anual de R\$ 1 bilhão ou 0,016% do PIB em 2016.

FIGURA 2 – PARTICIPAÇÃO DO IPVA NAS RECEITAS CORRENTES DOS ESTADOS DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE

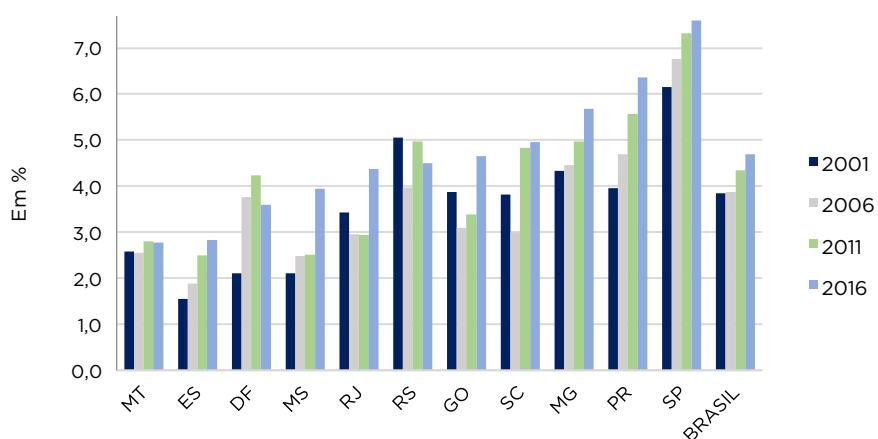
Em %
2001, 2006, 2011 E 2016
BRASIL



Fonte STN (Siconfi).

FIGURA 3 – PARTICIPAÇÃO DO IPVA NAS RECEITAS CORRENTES DOS ESTADOS DAS REGIÕES SUDESTE, SUL E CENTRO-OESTE

Em %
2001, 2006, 2011 E 2016
BRASIL



Fonte STN (Siconfi).

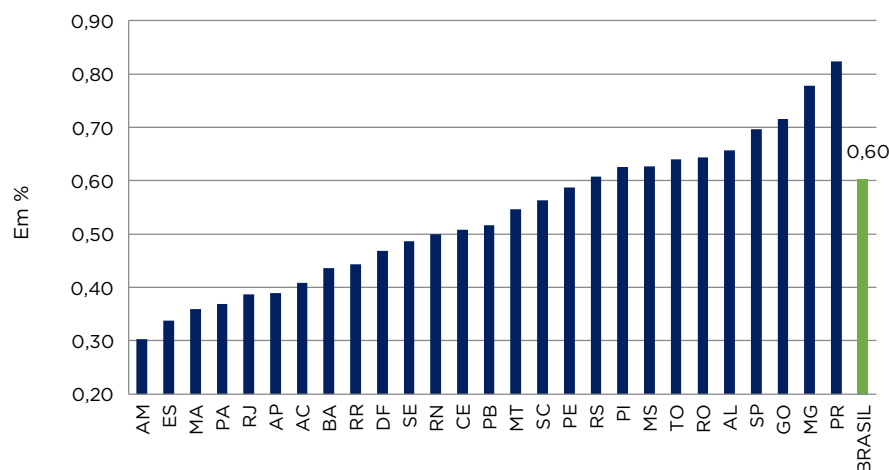
Constata-se que o IPVA é uma fonte de receitas muito importante para alguns estados, apesar de ser considerado um imposto com elevada carga tributária (se comparado a outros países) e de caráter regressivo.

Com relação à arrecadação do IPVA, os resultados foram menos heterogêneos, pelo PIB estadual. A Figura 4 mostra o indicador para o ano de 2016 (projeção do PIB estadual em 2016).

Note-se que a participação das receitas do IPVA, pelo PIB estadual projetado em 2016, variou entre 0,3-0,4% (Região Norte, Maranhão, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro) e 0,7-0,8% (Alagoas, São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Paraná), sendo o indicador nacional em 2016 de 0,6% do PIB.

FIGURA 4 – PARTICIPAÇÃO IPVA NO PIB ESTADUAL

Em %
2016
BRASIL POR ESTADOS E NACIONAL



Fonte STN (Siconfi) e IBGE (PIB dos Municípios: estimativa para 2016 baseada na evolução do PIB nacional)

3. O IPVA NAS DESPESAS DAS FAMÍLIAS EM 2008 E 2009

O IPVA é um imposto cobrado sobre veículos de pessoas físicas e jurídicas. A Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF de 2008–2009 do IBGE catalogou a incidência da propriedade de automóveis e do pagamento do IPVA numa amostra de 55.589 domicílios brasileiros. Pelos resultados da POF 2008–2009, pode-se analisar a propriedade de veículos e a proporção de pagantes do IPVA por estratos de renda (percentil e valor nominal da renda em 2009), bem como a participação do IPVA na renda e na despesa domiciliar (em todos os domicílios e apenas entre aqueles domicílios que são contribuintes do IPVA), conforme mostram as Figuras a seguir.

Pela Figura 5, tem-se que, apesar de a POF 2008–2009 não fornecer o valor dos automóveis, a incidência de domicílios que possuem automóveis (base de cálculo do IPVA) é progressiva entre os estratos de renda. O indicador de pagantes do IPVA foi menor que a proporção de domicílios com automóveis, provavelmente devido à inadimplência dos contribuintes (que tende a ser maior entre os mais pobres) e à isenção para automóveis antigos (entre 10 a 20 anos, dependendo da legislação de cada estado).

Note-se que dentre os 40% de renda mais baixa (renda até R\$ 1.300 no ano de 2009), 7% dos domicílios declararam pagar IPVA, indicador que subiu para mais de 80% entre os 5% de maior renda (renda maior que R\$ 9.000).

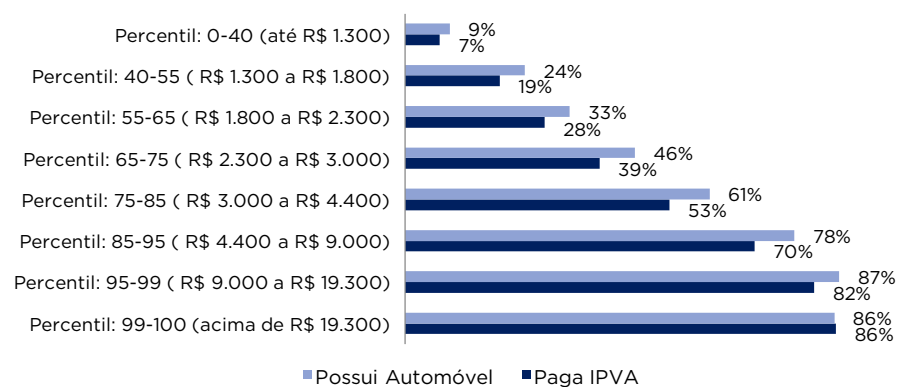
No entanto, é importante destacar que, devido ao crescimento econômico, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD de 2012 mostrou que 16% dos 40% domicílios mais pobres (renda domiciliar até R\$ 1.300) já possuía automóvel particular. No caso de motos, que também são tributadas pelo IPVA, a incidência foi de 17%. Por isso, é importante considerar o crescente problema da progressividade do IPVA, visto que o número de (potenciais) contribuintes vem aumentando nos estratos mais pobres.

FIGURA 5 – PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS QUE POSSUEM AUTOMÓVEIS E PAGAM IPVA, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL

Em %

2008 E 2009

BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

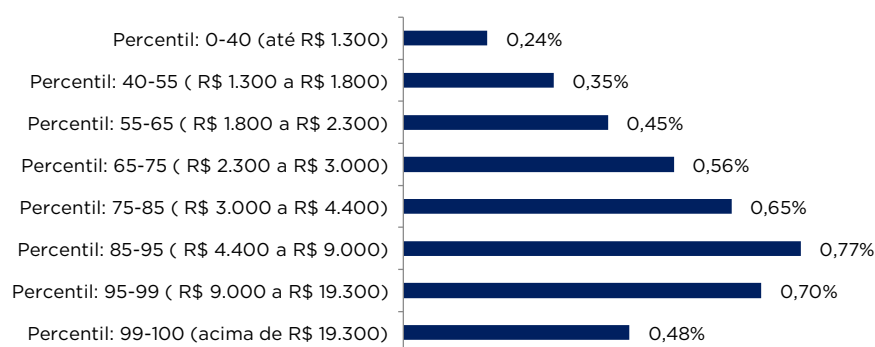
A Figura 6 mostra a participação do IPVA na renda de todos os domicílios de acordo com a POF 2008-2009. Observa-se que o imposto teve participação progressiva no orçamento das famílias até o percentil 95 (renda até R\$ 9.000), perdendo importância no orçamento dos 5% mais ricos. No entanto, devido ao problema de subdeclaração da renda nas pesquisas amostrais, a participação do IPVA na despesa total de todas as famílias pode ser considerada um melhor indicador.

FIGURA 6 – PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA RENDA DOMICILIAR DE TODOS OS DOMICÍLIOS, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL

Em %

2008 E 2009

BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

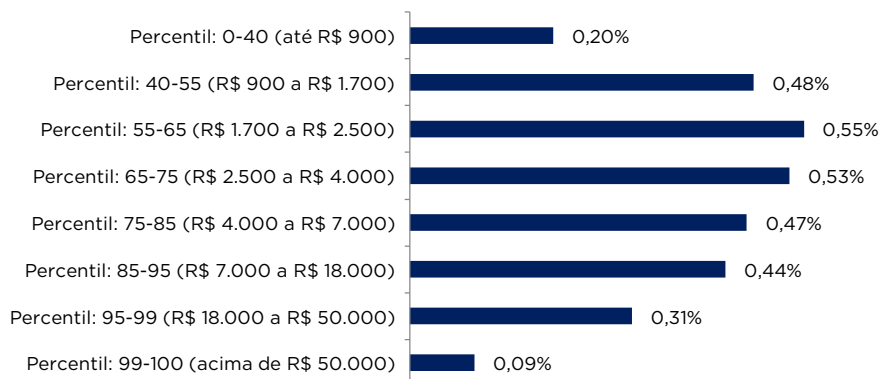
De acordo com a Figura 7, o IPVA foi progressivo apenas até o percentil 55 (despesa familiar até R\$ 1.700), tornando-se regressivo desde esse ponto. É importante destacar que o IPVA representou apenas 0,1% das despesas das 1% famílias com as maiores despesas.

Aprofundando na análise da progressividade, as Figuras 8 e 9 analisam a participação do imposto apenas nos domicílios contribuintes do IPVA. Observe-se que o imposto é bastante regressivo entre os seus contribuintes, correspondendo a 2,8% da renda dos contribuintes com renda até R\$ 1.300, mas apenas 0,6% da renda dos contribuintes com renda maior que R\$ 19.300. Analisando-se a despesa do IPVA entre os contribuintes, ele representou 2,7% da despesa das 40% famílias com menores despesas totais e apenas 0,1% das despesas das 1% das famílias com as maiores despesas.

FIGURA 7 – PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA DESPESA DOMICILIAR DE TODOS OS DOMICÍLIOS, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL

Em %

2008 E 2009



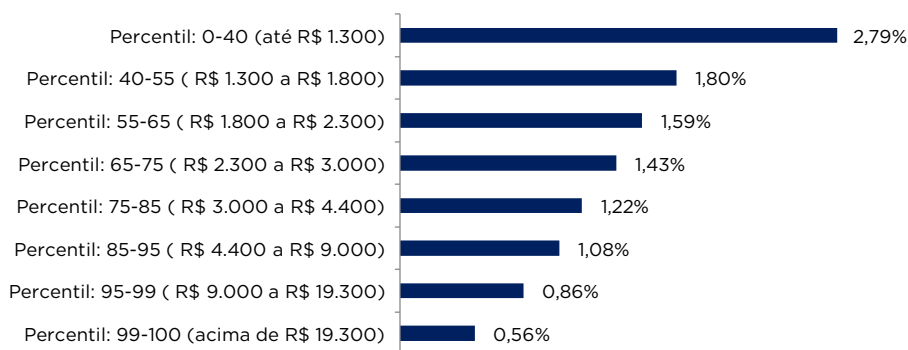
Fonte: IBGE (POF 2008-9)

FIGURA 8 – PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA RENDA DOMICILIAR DOS CONTRIBUINTES DO IMPOSTO, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL

Em %

2008 E 2009

BRASIL



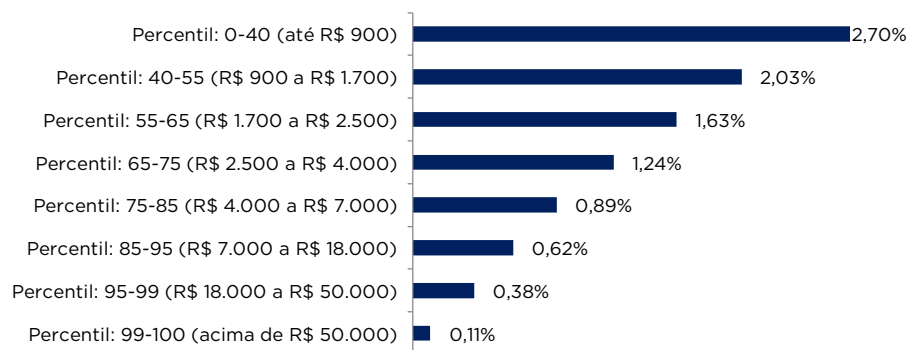
Fonte: IBGE (POF 2008-9)

FIGURA 9 – PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA DESPESA DOMICILIAR DOS CONTRIBUINTES DO IMPOSTO, POR ESTRATOS DE DESPESA DOMICILIAR MENSAL

Em %

2008 E 2009

BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

Tal regressividade na carga tributária do IPVA (Figuras 8 e 9) se justifica, sobretudo, pela falta de progressividade das alíquotas; há três problemas em sua aplicação:

- Insegurança jurídica, se se aplicarem alíquotas progressivas conforme o valor venal, em impostos sobre a propriedade. Em 1996, o STF considerou inconstitucionais as alíquotas progressivas do IPTU (RE 153.771-0/MG); a permissão constitucional veio pela EC 29 de 2000. No entanto, em 2013, o próprio STF considerou legal a progressividade das alíquotas do ITCM (RE 562.045/RS), sem a necessidade de uma Emenda Constitucional;
- Impostos subnacionais sobre bens móveis tendem a gerar guerra fiscal e consequente evasão. Os contribuintes de maior renda e empresas têm melhores condições para planejar e, portanto, para não se submeter a alíquotas progressivas, no caso de algum estado vir a aplicá-las;
- A depender da elasticidade da oferta e da demanda por automóveis de maior valor, alíquotas progressivas de IPVA podem ocasionar diminuição da demanda por melhores carros (mais seguros e menos poluentes), que se pode deslocar para veículos de menor valor.

4. DIAGNÓSTICO DO IPVA

- a)** Os impostos sobre veículos têm sido muito usados para financiar governos subnacionais de países em desenvolvimento devido ao crescimento do número de automóveis, combinado com as restrições políticas em se tributar a propriedade imobiliária em muitos desses países;
- b)** As receitas do IPVA no Brasil representaram 0,6% do PIB em 2016, sendo a sexta maior do mundo numa amostra de países do FMI. Portanto, não há espaço para incrementar significativamente a arrecadação desse imposto;
- c)** As alíquotas geralmente variam de 2% a 4%, podendo ser seletivas conforme o tipo e motorização do automóvel. Segundo jurisprudência do STF de 2008, o IPVA não pode incidir sobre aeronaves e embarcações, gerando uma perda de receita estimada de R\$ 1-2 bilhões;
- d)** Há insegurança jurídica quanto à legalidade de se aplicarem alíquotas progressivas para impostos sobre a propriedade. Conforme jurisprudência do STF, para o IPTU foi necessária uma EC para permitir a progressividade. Mas no caso do ITCM não foi necessária qualquer alteração constitucional;
- e)** Em 2016, as receitas do IPVA representaram em média 2% das receitas correntes nos estados do Norte e Nordeste e 5% nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, (alcançando 7% em São Paulo). O indicador médio de participação no PIB estadual tem sido 0,6%;
- f)** A propriedade de carros tem sido progressiva por estratos de renda, mas com tendência crescente de aumento entre os mais pobres. Em 2009, 7% dos 40% mais pobres declararam possuir automóvel, indicador que aumentou para 16% em 2012;
- g)** Em 2009, considerando-se somente os contribuintes do IPVA, o imposto representou em média 3% da renda das 40% famílias mais pobres, indicador que foi menor que 1% para as 20% famílias mais ricas. Isso revela que o IPVA é muito regressivo entre os contribuintes, problema que tem sido acentuado com o aumento crescente da propriedade automotiva entre os mais pobres.

5. RECOMENDAÇÕES

- a) A carga tributária nacional do IPVA de 0,6% do PIB deve ser mantida, mas sua progressividade melhorada mediante alíquotas progressivas por valor venal do automóvel e a incidência sobre aeronaves e embarcações. Devido a crescente propriedade de carros e motos entre domicílios mais pobres, as alíquotas progressivas dariam alívio fiscal a esta classe;
- b) A legislação do IPVA deve ser nacionalizada de forma a se evitem a guerra fiscal e a evasão fiscal entre os estados da federação, cenário que pode piorar caso se apliquem alíquotas progressivas;
- c) Para se nacionalizar a legislação do IPVA, seria necessária a promulgação de emenda constitucional e de legislação federal regulamentadora. Ainda é controverso se seria necessária uma alteração constitucional para se aplicarem alíquotas progressivas do IPVA pelas legislações estaduais, visto dois entendimentos conflitantes do STF em relação ao IPTU em 1996 e ao ITCM em 2013;
- d) Se a progressividade não for permitida, a legislação nacional ou estadual poderia aumentar as alíquotas do IPVA, mas fornecer um desconto monetário único no valor do imposto a pagar para todos os contribuintes. Esse valor poderia ser ao redor de 0,5 a 1 salário mínimo, gerando uma isenção ou um valor residual a pagar, beneficiando os contribuintes mais pobres proprietários de motos e automóveis populares. |

BIBLIOGRAFIA

BAHL, R.W.; Martinez-Vazquez, J. *The property tax in developing countries: current practice and prospects*. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

BIRD, R.M. *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, Policy Research Working Paper 5450. The World Bank, 2010.

FMI. *Government Finance Statistics: Manual 2014*. IMF, 2014. <https://goo.gl/JWXbFq>

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2008–2009 (microdados)*. IBGE, 2010.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD 2012 (microdados)*. IBGE, 2013.

IBGE. *PIB dos Municípios 2014*. IBGE, 2016

OCDE. *Revenue statistics: reference series* (edition 2015), 2015. <https://goo.gl/RJbI3l>

PUROHIT, M.C.; Purohit,V.K. *Road User Taxes in India: Issues in Tax Policy and Governance*. New Delhi: Foundation for Public Economics and Policy Research, 2010.

STF. *Julgamento do Recurso Extraordinário RE 153.771-0/MG*. STF, Diário Oficial, 20 de novembro de 1996.

STF. *Julgamento do Recurso Extraordinário RE 562.045/RS*. STF, Diário Oficial, 12 de dezembro de 2013.

STN. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)*. STN, 2017.

WILSON, J.D. *Theories of Tax Competition*. *National Tax Journal* 52 (2), p. 269–304, 1999.

O IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI)

PEDRO HUMBERTO BRUNO DE CARVALHO JR.

Economista, Mestre em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

RESUMO

O artigo debate à luz da experiência internacional o papel da tributação sobre a transferência imobiliária pelo ITBI, no Brasil, analisando as suas principais características e desafios jurídicos. Apesar de a arrecadação real ter triplicado em relação à última década, devido ao aumento das transações imobiliárias, aumento de alíquota e melhoria na administração tributária, muitos países alcançam indicadores de arrecadação superiores ao Brasil, por possuírem maiores alíquotas (inclusive seletivas e progressivas, que são proibidas no Brasil). E por possuírem, principalmente, uma base de cálculo ampliada que abrange veículos, aluguéis, ativos financeiros, dentre outros atos jurídicos de registro e transferência. O artigo também evidencia que o ITBI tem sido uma fonte importante de receitas em municípios pequenos com relevante setor de agronegócios, servindo como fonte de informações do comércio de terras rurais. O artigo finaliza propondo uma reforma tributária que torne o imposto progressivo; que ele possa ser usado para combater a especulação imobiliária; e que ele tenha sua base de cálculo ampliada para o registro e transferência de outros ativos reais.

Palavras-chaves: ITBI; Imposto sobre transferência de bem imóvel; Federalismo; Municípios; Reforma Tributária; Progressividade tributária.

INTRODUÇÃO

Segundo o FMI (2014) e a OCDE (2015), existem quatro tipos principais de impostos sobre a propriedade: a) impostos recorrentes (anuais) sobre a propriedade; b) impostos sobre a riqueza pessoal; c) impostos sobre heranças e doações; e d) impostos incidentes sobre alteração de direitos e/ou transferência da propriedade financeira, mobiliária ou imobiliária. Os dois primeiros tributam o estoque de propriedade e tendem a possuir receitas relativamente estáveis, enquanto os dois últimos tributam os fluxos de transferência de propriedade e possuem arrecadação muito mais dependente do ciclo econômico. Norregaard (2013) relata que o imposto incidente sobre a transferência da propriedade imobiliária causaria mais distorções econômicas que outros impostos recorrentes sobre a propriedade, não sendo aconselhado que ele tenha um peso importante em um sistema tributário. Particularmente, o autor relata que:

Em recentes estudos, em parte baseados numa revisão ampla da literatura, a OECD (2008; 2010) estabelece um “ranking de imposto vs. crescimento econômico”, aonde os Impostos Recorrentes sobre a Propriedade Imobiliária (em particular os incidentes sobre residências), causariam menor impacto econômico em relação à redução do PIB per capita de longo prazo, seguido dos Impostos sobre o Consumo (e outros impostos sobre a propriedade), do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física e finalmente do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica, este último como sendo o mais deletério para o crescimento. Consequentemente, uma reforma tributária neutra para o crescimento econômico deveria englobar a transferência da carga tributária, dos impostos sobre a renda para os impostos sobre o consumo e a propriedade (NORREGAARD, 2013:15, tradução nossa).¹

1. Orig. In recent studies, in part based on a broad review of the literature, OECD (2008 and 2010) establishes a “tax and growth ranking” with recurrent taxes on immovable property (and residential property in particular) being the least distortive tax instrument in terms of reducing long-run GDP per capita, followed by consumption taxes (and other property taxes), personal income taxes, and finally corporate income taxes as the most harmful for growth. Hence, a revenue neutral growth-oriented tax reform would involve shifting part of the revenue base from income taxes to consumption and immovable property.

Por outro lado, o Imposto sobre a transferência imobiliária, também conhecido como “Imposto do Selo” é um dos mais antigos e tradicionais impostos existentes. Eles geralmente são fáceis de administrar, possuindo menos contribuintes que outros impostos, além de terem menor probabilidade de serem evadidos e inadimplidos. Além disso, o imposto possui menor custo político, visto que o contribuinte tem como contrapartida o registro e legalização da transferência de bem imóvel, o que é uma garantia ao seu direito sobre a propriedade.

Smolka (2013) afirma que os impostos sobre propriedade, incluindo o imposto sobre a transferência imobiliária, tende a não inflacionar significativamente o preço dos imóveis, pois os proprietários não conseguem repassá-lo completamente aos compradores devido a inflexibilidade da oferta da terra urbana e consequentemente dos imóveis.

UN-Habitat (2013) relata que o Imposto sobre transferência imobiliária é uma ferramenta útil para catalogar informações do mercado imobiliário, recomendando alíquotas ao redor de 2%, mas afirmando que alíquotas superiores a 5% causam distorções significativas no mercado imobiliário. Isso pode ser o caso Brasil, onde a baixa alíquota do ITBI não costuma inibir a formalização das transações imobiliárias e a administração tributária municipal pode usar os valores declarados para atualizar as Plantas Genéricas de Valores do IPTU. Algumas evidências empíricas corroboram essa suposição. Carvalho Jr. (2017) constatou que o aumento da alíquota do ITBI de 2% para 3% no Município de São Paulo em 2015 (nível ainda menor que 5%), aumentou a arrecadação do imposto em 20%, não reduzindo o número de transações imobiliárias esperado para aquele ano.

No entanto, em países com tributação mais alta sobre a transferência imobiliária (ver exemplos nas Figuras 2 e 3), o aumento das alíquotas costuma causar uma diminuição no número de transações imobiliárias. Estudo de Dachis *et al.* (2012) mostrou que o aumento das alíquotas e a introdução da progressividade em Toronto reduziu em número das transações em 15% e o valor dos imóveis em montante igual ao aumento do imposto. Estudos de casos na Austrália (DAVIDOFF; LEIGH, 2013), França (BERÁRD; TRANNOY, 2017) e Reino Unido (BESLEY *et al.*, 2014; BEST; KLEVEN, 2016) também constataram que o aumento e a progressividade das alíquotas também reduziram o número de transações e o valor dos imóveis nesses países. Norregaard (2013) ainda relata que altas alíquotas não é uma realidade apenas em países desenvolvidos. O autor identificou alíquotas entre 12% e 15% na Jamaica, Namíbia, Rep. Centro Africana e Senegal. Obviamente a evasão, informalidade e subdeclaração das transações e má administração tributária impedem que tais países obtenham receitas significativas com o imposto.

Por outro lado, Aregger *et al.* (2013), bem como Crow *et al.* (2001) e Norregaard (2013), veem os impostos de transferência imobiliária e sobre ganhos de capital na venda de imóveis como altamente positivos, pois eles têm a capacidade de conter episódios de bolhas imobiliárias que trazem graves consequências econômicas para a economia real.

1. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Apesar de a literatura econômica apontar que os impostos incidentes sobre a transferência imobiliária causam maiores distorções econômicas que os impostos recorrentes sobre a propriedade, eles ainda são muito usados em vários países devido a sua tradição e simplicidade. Em 2012, a Comissão Europeia (2015) verificou que Áustria, Bélgica, Croácia, Espanha, Finlândia, Holanda, Hungria, Luxemburgo, Malta e Portugal possuíam a arrecadação nacional dos impostos sobre transferência de propriedade imobiliária e financeira iguais ou superiores aos seus impostos recorrentes sobre a propriedade.

Levantar as arrecadações dos impostos exclusivos sobre a transferência imobiliária (análogos ao ITBI no Brasil) é uma tarefa complexa, visto que a OCDE determina que a subclassificação nº 4.400 dos Impostos sobre a Propriedade corresponde ao “*Tax on Financial and Capital Transactions*”, que compreende todos os tributos aplicados em: “*emissão, transferência e venda de ações, imposto sobre cheques e impostos sobre transações legais específicas, como validação de contratos e a venda de bens imóveis*” (OCDE, 2017, p.324, tradução nossa).² A subclassificação nº 4.400 da OCDE, no entanto, não se aplica ao Imposto sobre Ganhos de Capital e às taxas judiciais e cartoriais.

No caso do FMI, o instituto considera o Imposto sobre a transferência imobiliária como imposto indireto, classificação nº 114: “*Tax on Good and Services*”, através da subclassificação nº 11.414 “*Taxes on Financial and Capital Transactions*”, que compreende todos os tributos aplicados em:

“mudança de titularidade de propriedade, exceto às transações classificadas como doações, heranças ou espólios. Estão incluídos os impostos na compra e venda de ativos financeiros e não financeiros (incluído câmbio estrangeiro ou ações), impostos sobre cheques e outros meios de pagamento e impostos sobre transações legais específicas, como validação de contratos e a venda de propriedade imobiliária” (FMI, 2014, p. 95, tradução nossa).³

Logo, não se pode realizar uma comparação internacional correta da arrecadação do ITBI no Brasil com o valor das arrecadações dos códigos nº 4.400 da OCDE ou nº 11.414 do FMI, pois estes últimos são muito mais abrangentes. No entanto, este estudo aprofundou a pesquisa e analisou a base de dados completa da OCDE, verificando 19 países com dados mais detalhados de sua tributação. Esses países divulgaram a arrecadação individualizada de cada imposto existente no país dentro do código nº 4.400 da OCDE. Pela tradução literal do próprio nome do imposto ou mediante pesquisa nos websites dos Ministérios Fazendários desses países, delimitaram-se os impostos cuja base de cálculo englobava apenas transferência imobiliária (Figura 1).

É importante ressaltar que a Figura 1 mostra dados da tributação exclusiva sobre a propriedade imobiliária de 19 países, com exceção de Coreia do Sul, Itália, Austrália, Bélgica e Espanha, onde o imposto delimitado também alcança contratos de aluguel, transferência de automóveis, venda de empresas e operações societárias, dentre outros. Evidentemente, a arrecadação nesses cinco países foi muito superior aos demais.

Observe-se que as arrecadações dos impostos incidentes sobre a transferência imobiliária (e sobre outros ativos quando sua base é abrangente) são bastante díspares, variando de 1,76% do PIB na Coreia do Sul, ao redor de 1% do PIB na Austrália e Bélgica, 0,6% do PIB na Espanha e Itália, e menos de 0,1% do PIB no México e Suíça.

2. Orig. “*issue, transfer, purchase, and sale of securities, tax on checks, and tax levied on specific legal transactions such as validation of contracts and the sale of immovable properties*”.

3. Orig. “*change in ownership of property, except those classified as gifts, inheritance, or estate transactions. (...) Included are taxes on the purchase and sale of nonfinancial or financial assets (including foreign exchange or securities), taxes on checks and other forms of payment, and taxes levied on specific legal transactions, such as the validation of contracts and the sale of immovable property.*”

**FIGURA 1 – ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS INCIDENTES SOBRE
A TRANSFERÊNCIA IMOBILIÁRIA**

Em % do PIB
24 PAÍSES SELECIONADOS
2010-2015

PAÍS	NOME DO IMPOSTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015 (MÉDIA)
Coréia do Sul	<i>Acquisition Tax; Registration Tax</i>	1,71	1,71	1,61	1,57	1,82	2,14	1,76
Austrália	<i>Stamp Duty</i>	0,96	0,86	0,93	1,09	1,25	1,37	1,08
Bélgica	<i>Registration Tax</i>	0,88	0,92	0,89	0,90	0,93	0,95	0,91
Espanha	<i>Taxes on Property Transactions</i>	0,74	0,60	0,54	0,54	0,61	0,66	0,61
Itália	<i>Tax on Registration and Mortgages; Land Registry Duties</i>	0,69	0,64	0,58	0,57	0,57	0,56	0,60
Reino Unido	<i>Stamp Duty Land Tax</i>	0,39	0,37	0,40	0,49	0,60	0,55	0,47
Portugal	<i>Real Estate Transfer Tax; Stamp Duty on Real Estate</i>	0,44	0,40	0,35	0,31	0,38	0,43	0,39
Israel	<i>Transaction Tax on Real Estate</i>	0,35	0,33	0,28	0,32	0,34	0,44	0,34
Japão	<i>Real State Acquisition Tax; Registration Tax</i>	0,29	0,29	0,30	0,31	0,29	n/a	0,30
Alemanha	<i>Real Property Transfer Tax</i>	0,21	0,24	0,27	0,30	0,32	0,37	0,28
Áustria	<i>Land Transfer Tax</i>	0,25	0,24	0,29	0,25	0,26	0,30	0,27
Holanda	<i>Tax on the Sale of Immovable Property</i>	0,44	0,30	0,17	0,17	0,24	0,26	0,26
Hungria	<i>Property Transfer Tax</i>	0,29	0,24	0,28	0,22	0,25	0,28	0,26
Rep. Tcheca	<i>Real Property Transfer Tax</i>	0,19	0,19	0,19	0,22	0,22	0,25	0,21
Canadá	<i>Land Transfer Tax</i>	0,18	0,19	0,18	0,19	0,20	0,25	0,20
Rep. Dominicana	<i>Real Estate Operations</i>	0,20	0,17	0,16	0,20	0,18	0,17	0,18
África do Sul	<i>Transfer Duty Tax</i>	0,19	0,12	0,13	0,15	0,17	0,18	0,16
Brasil	<i>Real Estate Transfer Tax</i>	0,14	0,13	0,16	0,17	0,17	0,16	0,16
Peru	<i>Real Estate Transfer Tax</i>	0,13	0,13	0,16	0,16	0,13	0,13	0,14
Indonésia	<i>Tax on Acquisition of Land and Buildings</i>	0,12	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0,12
México	<i>Tax on Transfer of Ownership and Purchasing of Property</i>	0,10	0,09	0,09	0,09	0,10	0,11	0,10
Eslovênia	<i>Taxes on the Sale of Immovable Property</i>	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
Paraguai	<i>Real Estate Transfer Tax</i>	0,01	0,02	0,01	n/a	n/a	0,02	0,01
Suíça	<i>Impôt Mutations</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: OCDE (2017).

O imposto somente possui arrecadação superior a 0,6% do PIB em países em que o imposto também incide sobre outras transferências patrimoniais, além da transferência de bem imóvel. Na tabela, caso se considerem os países que possuem dados apenas da tributação sobre transferência de bem imóvel, um *benchmarking* internacional de arrecadação entre 0,4% e 0,5% do PIB, baseado nos indicadores de Reino Unido e Portugal, poderia ser estabelecido.

A Comissão Europeia (2015) catalogou as alíquotas dos impostos sobre transferência imobiliária em 2015. O órgão constatou que metade dos países membros adotavam alíquotas inferiores a 5%, no entanto os valores descritos podiam estar sujeitos a muitas discrepâncias, pois as alíquotas geralmente variavam conforme o tipo de propriedade e contribuinte, ou podiam ter base de cálculo (valores cadastrais) defasada. Além dos dados da Comissão Europeia, o presente estudo pesquisou fontes adicionais sobre as alíquotas aplicadas sobre a tributação da transferência imobiliária para 38 países selecionados (Figura 2).

Observe-se que Itália, Coreia do Sul, África do Sul, Bélgica, Reino Unido e Espanha apresentaram as maiores alíquotas marginais (ou seletivas) sobre a transferência imobiliária, muito embora na Itália a base de cálculo do imposto seja um valor cadastral defasado, no lugar do valor transacionado ou de mercado.

FIGURA 2 – ALÍQUOTAS DO IMPOSTO SOBRE A TRANSFERÊNCIA IMOBILIÁRIA
EM 38 PAÍSES SELECIONADOS
2015-2017

PAÍS	ALÍQUOTAS	PAÍS	ALÍQUOTAS
Itália	5% a 18% (seletiva)	Suécia	1,5% ou 4,25% (seletiva)
Coréia do Sul	2,3% a 13,4% (seletiva)	Hungria	2% a 4% (progressiva)
África do Sul	0% a 13% (progressiva)	Áustria	3,5%
Bélgica	10% ou 12,5% (regional)	Tailândia	0,5% a 3,3% (seletiva)
Reino Unido	0% a 12% (progressiva, seletiva)	Suíça	0% a 3,3% (regional)
Espanha	6% a 11% (regional)	Rep. Tcheca	3%
Alemanha	5,5% a 9,2% (regional)	Brasil	2% a 3% (regional)
Portugal	0% a 8% (progressiva, seletiva)	Malásia	1% a 3% (progressiva)
Grécia	4,2% a 7,2% (regional)	Canadá	0% a 3% (progressiva, regional)
Índia	3% a 7% (regional)	Noruega	2,5%
Austrália	1,2% a 7% (progressiva, seletiva)	México	2%
França	5,1% a 6,4% (regional)	Polônia	2%
Japão	2,4% a 6% (seletiva)	Colômbia	1,5%
Holanda	2% ou 6% (seletiva)	Chile	1,2%
Irlanda	1% ou 6% (progressiva, seletiva)	Dinamarca	0,6%
Indonésia	5%	Vietnã	0,5%
Turquia	5%	Argentina	não existe
China	3% a 5% (regional)	Rússia	não existe
Estados Unidos	0% a 5% (regional)	Nova Zelândia	não existe

Fonte: Comissão Europeia (2015), KPMG (2017), Ministérios Fazendários dos países selecionados e outras fontes.
Elaboração do autor.

África do Sul, Reino Unido, Portugal, Austrália, Irlanda, Hungria, Malásia e Canadá apresentam alíquotas progressivas conforme o valor da transferência imobiliária, embora em Portugal e na Irlanda a progressividade só seja aplicada para imóveis residenciais; e no Canadá cada província possui ampla autonomia na legislação do imposto, podendo inclusive adotá-lo ou não.

Os critérios de variação das alíquotas seletivas são diversos. Na Coreia do Sul, elas variam regionalmente e também por uso (residencial ou comercial) e nível de luxuosidade do imóvel. Na Suécia, as alíquotas variam conforme os contribuintes (pessoas ou empresas); e na Holanda, Irlanda e Japão, pelo uso de imóvel (residencial ou comercial).

Na Grécia, Índia, Alemanha, França, China, Estados Unidos, Suíça e Brasil, as alíquotas são estabelecidas regionalmente estando entre 0% a 7%, embora na China o governo central estabeleça um intervalo entre 3% e 5%, e no Brasil elas devam ser sempre proporcionais. Na Grécia, o governo central estabelece uma alíquota de 4,2%, mas os governos locais podem cobrar uma alíquota adicional de até 3%.

Por outro lado, na Indonésia, Turquia, Áustria, Japão, Suíça, Noruega, Rep. Tcheca, Polônia, México, Colômbia, Chile, Dinamarca e Vietnã as alíquotas são proporcionais e definidas nacionalmente, estando entre 0,5% e 5%. A Dinamarca possui alíquota de apenas 0,6%, a menor entre os países da OCDE. Tal fato, porém, é altamente compensado pela tributação recorrente (anual) sobre a propriedade imobiliária, que atingiu 1,4% do PIB dinamarquês em 2015. A Argentina possuía até 2017 um Imposto sobre a Transferência de Bem Imóvel com alíquota nacional de 1,5%, mas que foi substituído por um Imposto sobre Ganhos de Capital, de 15%. Rússia e Nova Zelândia também não tributam a transferência imobiliária.

Resumidamente, dos 38 países selecionados, em 8 existe um sistema progressivo; em 10 as alíquotas são definidas pelos governos locais; em 6 elas são apenas seletivas conforme tipo ou uso do imóvel; em 13 elas são proporcionais e definidas nacionalmente, e em 3 não existe tributação *ad valorem* sobre a transferência imobiliária.

Após a análise global da tributação da transferência imobiliária ao redor do mundo, nas próximas subseções serão abordados os principais detalhes do imposto em 14 países selecionados: Itália, Portugal, Espanha, França, Bélgica, Alemanha, Suíça, Reino Unido, Austrália, Canadá, Estados Unidos, África do Sul, China e Coreia do Sul.

1.1. Itália

Na Itália, a transferência de bem imóvel está sujeita a três principais impostos: dois impostos de registro (*Imposta di Registro* e *Imposta Ipotecaria*) e um imposto cadastral (*Imposta Catastale*), além do IVA (Imposto sobre Valor Adicionado) de 4% aplicado sobre a compra de imóveis residenciais novos e 22% para imóveis comerciais ou considerados de luxo. A alíquota agregada do *Imposta di Registro*, *Ipotecaria* e *Catastale* é de 5% (primeira residência), 12% (comércio, terrenos urbanos e demais residências) e 18% (terrenos rurais). A base de cálculo é o valor cadastral que é muito defasado com relação ao mercado; logo, a tributação efetiva da transferência de bem imóvel é de fato menor que a alíquota legal.

O *Imposta di Registro* é o mais importante dos três impostos sobre transferências de capital em termos de arrecadação e também incide sobre a transferência de automóveis, aluguéis e operações societárias. A alíquota do primeiro imóvel residencial é de 2% e nos demais casos de 9%. As alíquotas para os demais fatos geradores do imposto são: 2% para contratos de aluguéis, 3% para transferência ou locação de automóveis e 3% para venda ou aluguel de empresas (REPÚBLICA ITALIANA, 2017).

1.2. Espanha

Na Espanha, o *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITP) abrange além da transferência de bem imóvel, a transferência de automóveis, contratos de aluguel e operações societárias. A alíquota sobre operações societárias é nacionalmente definida em 1%. No caso das operações com ativos reais (imóveis e automóveis), as alíquotas podem ser definidas regionalmente. De acordo com o Real Decreto Legislativo 1 de 1993, os contratos de aluguel são tributados pelo somatório de todos os aluguéis previstos no período do contrato.

O ITP possui alíquotas regionais que variam entre 6% e 11%. Por exemplo, a alíquota é de 6% em Madrid, de 10% na Galícia e Comunidade Valenciana e progressiva até 11% na Catalunha. No caso de imóveis novos, é aplicado somente um IVA, cujas alíquotas regionais se situam entre 10% e 12% para residências e 21% para imóveis comerciais. Na Catalunha, os demais atos do ITP são tributados da seguinte maneira: 5% para automóveis e 0,5% para aluguéis (REINO DA ESPANHA, 2017).

1.3. Portugal

Em 2004, o “Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis” substituiu o antigo “Imposto Municipal de Sisa (Serviço de Impostos de Sua Alteza)”. O novo imposto incide sobre transferências de propriedades urbanas e rurais e suas alíquotas são estabelecidas nacionalmente, sendo seletivas e progressivas. Para imóveis residenciais urbanos até o limite de 574.323 euros, é aplicada uma tabela progressiva com alíquotas entre 2% e 8%, aplicando-se, porém, uma alíquota proporcional de 6% para imóveis

com valores superiores. Para imóveis comerciais e rurais, as alíquotas são proporcionais com valores de 6,5% e 5%, respectivamente (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2017).

1.4. França

Na França, os imóveis novos, em construção ou com até cinco anos de construção são sujeitos ao IVA de 20% e a um Imposto de Transferência de Bem Imóvel de 0,7%. No caso de imóveis antigos é aplicado o *Droit Comum* que varia de 5,1% a 5,8%, exceto para certos imóveis comerciais em Paris, cuja alíquota foi aumentada para 6,4% em 2016 (DLA PIPER, 2017).

1.5. Bélgica

Na Bélgica, o Imposto de Registro (*Droits d'enregistrement*), de competência regional, é o principal imposto aplicado sobre a transferência imobiliária. A sua arrecadação equivaleu em média a 0,9% do PIB belga entre 2010 e 2015, e a 2% da arrecadação tributária total. Apesar da transferência de imóveis ser sua principal fonte de arrecadação, a base de cálculo do imposto é bastante abrangente, englobando cinco atos:

- Todos os atos graváveis dos notários e oficiais de justiça;
- Escrituras e declarações de mudança de propriedade ou usufruto de bens imobiliários;
- Venda de ativos mobiliários e bens móveis;
- Atos relativos a locação e arrendamento de propriedades (exceto residências); e
- Atos relativos a aporte de bens e ativos de sociedades anônimas.

Na transferência de bem imóvel, a alíquota básica do imposto é de 12,5% em Bruxelas e na Valônia, e de 10% em Flandres. Na compra do primeiro imóvel, há uma redução do seu valor cadastral em 60.000 euros, se o proprietário morar no imóvel por no mínimo cinco anos. Com exceção de Bruxelas, o imposto é reduzido em 50% na compra do primeiro imóvel, caso tenha valor estimado de aluguel inferior a 745 euros (ou até 1.045 euros no caso de contribuintes com filhos) (FISCONETPLUS, 2017).

Na transmissão de bens móveis (automóveis), a alíquota é nacionalmente estabelecida em 5%; para hipotecas, em 1%; e para aluguéis e arrendamentos (exceto o aluguel residencial em que o registro é gratuito) é aplicada uma alíquota de 0,2% sobre o somatório de todos os aluguéis e encargos do contrato, valor devido tanto pelo locador quanto pelo locatário.

1.6. Alemanha

O Imposto sobre a transferência imobiliária é cobrado em nível estadual na Alemanha. A alíquota padrão é de 5%, mas ela pode ser 3,5% na Bavária e Saxônia, 4,5% em Hamburgo, 5,5% em Saarland, 6% em Berlin e Hesse e 6,5% em Schleswig-Holstein. O comprador do imóvel ainda está sujeito a taxas notariais e de registro que possuem alíquotas agregadas e progressivas entre 2% e 2,7%. No final, a tributação total sobre a compra de uma propriedade pode variar de 5,5% a 9,2%. Propriedades novas estão isentas do Imposto de transferência imobiliária, mas sujeitas a um IVA de 19%, além das taxas notariais e de registro (PWC, 2016; GPG, 2017).

1.7. Suíça

A Suíça apresenta um mercado imobiliário altamente regulamentado e consequentemente o número de vendas de propriedades é baixo, predominando o mercado de aluguel. Com isso, o Imposto de transferência de Bem Imóvel tem arrecadado apenas 0,01% do PIB do país. Cada cantão pode decidir aplicar o imposto ou não, e a alíquota varia entre 0,4% e 3,3%. Por exemplo, o Cantão de Zurique não tributa a transferência de bem imóvel, enquanto em Lausanne a alíquota é de 2,2% e em Genebra é de 3% (KPMG, 2016).

Apesar de a Suíça também possuir uma tributação recorrente sobre a propriedade imobiliária muito pequena (0,16% do PIB em 2015), tal fato é largamente compensado pelo imposto cantonal sobre a riqueza pessoal líquida, que arrecadou 1,2% do PIB suíço em 2015 (CARVALHO JR.; PASSOS, 2017).

1.8. Reino Unido

No Reino Unido, o *Stamp Duty Land Tax* possui um sistema de alíquotas progressivas. O limite de isenção do imposto é de 125.000 libras para propriedades residenciais (300.000 libras para o primeiro imóvel) e 150.000 libras para propriedades comerciais. No caso do primeiro imóvel, se o valor estiver entre 300.000 e 500.000 libras, a alíquota aplicada é de 5%, e caso seja superior ela varia progressivamente de 5% a 12% (critério também válido na compra do segundo imóvel). No caso de imóveis comerciais, a alíquota é de 2% para valores entre 125.000 e 250.000 libras e de 5% para valores superiores. Imóveis novos ainda são sujeitos a um adicional de 1% a 3% (REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE, 2017).

1.9. Austrália

Na Austrália, o *Stamp Duty* é de competência dos Estados e sua base de cálculo abrange: “registro e transferência de veículo automotor, apólices de seguros, aluguéis e hipotecas, acordos de contratação de compra e transferências de propriedades (como **imóveis** ou certas ações)” (COMUNIDADE DA AUSTRÁLIA, 2016, tradução nossa).⁴ As alíquotas são definidas por cada estado e são em geral progressivas e seletivas por tipo de transferência. No caso da transferência de bem imóvel, as alíquotas progressivas estaduais podem variar entre 1,2% e 7%.

4. Orig. “motor vehicle registration and transfers, insurance policies, leases and mortgages, hire purchase agreements, and transfers of property (such as businesses, **real estate** or certain shares).”

1.10. Canadá

No Canadá o Imposto sobre a transferência imobiliária é legislado por cada província, embora ele não seja aplicado nas Províncias de Alberta e Saskatchewan. Nas províncias de Colúmbia Britânica, Quebec e Ontário a estrutura de alíquotas progressivas são parecidas e variam de 0,5% a 3% (RENX, 2015). Em 2017, uma alíquota de 15% foi introduzida em Toronto na compra de imóveis residenciais por estrangeiros não residentes, empresas estrangeiras e *trusts*, como forma de evitar a especulação imobiliária.

1.11. Estados Unidos

Nos Estados Unidos as alíquotas do *Real Estate Transfer Tax* variam de acordo com cada estado, mas em geral são menores que 1%. No Alaska, Idaho, Indiana, Louisiana,

Mississippi, Missouri, Montana, Novo México, Dakota do Norte, Texas, Utah e Wyoming o imposto não é cobrado. No Alabama, Califórnia, Colorado, Geórgia, Illinois, Kansas, Kentucky, Dakota do Sul e Oregon a alíquota é igual ou menor que 0,1%. No entanto, na Cidade de Nova York a alíquota é de 2,6%, em Delaware de 3% e em Maryland de 5% para terras agrícolas (NCSL, 2016 *apud* Lincoln Institute of Land Policy).

1.12. África do Sul

Desde 1974 a África do Sul tem um sistema de alíquotas progressivas aplicado sobre a transferência da propriedade imobiliária de competência do governo central. A partir de 2017, o *Transfer Duty Tax* possui uma tabela progressiva que varia de 0% para transferências menores que aproximadamente 70.000 dólares e 13% para transferências superiores a aproximadamente 800.000 dólares (SARS, 2017). Propriedades novas, por outro lado, são isentas do imposto, mas sujeitas a um IVA de 14%. Segundo a OCDE (2017), a tributação da transferência imobiliária tem representado entre 0,15% e 0,2% do PIB sul-africano (nível similar ao Brasil) mesmo num cenário de maiores alíquotas. Tal fato precisaria ser melhor investigado. Um dos motivos poderia ser o elevado limite de isenção ou a isenção para propriedades novas (porém, sujeitas ao IVA), a calibragem das alíquotas, problemas na administração tributária, e/ou de evasão, como subdeclaração das transações.

1.13. China

Na China teoricamente não existe propriedade privada da terra, mas o governo concede certificados de direito de uso que podem ser transmitidos. De acordo com o Shanda e Daoshu (2003), existem sete impostos locais sobre a propriedade. Apesar de o país não possuir nenhum imposto recorrente sobre o usuário de propriedades residenciais (exceto em um projeto piloto em Xangai), os detentores de direitos de uso residencial antes de 2007 podem estar sujeitos a uma taxa de aluguel da terra estatal conforme o tamanho do imóvel. Os detentores de direitos de uso de imóveis comerciais estão sujeitos anualmente ao *Real Estate Tax* de 1,2% sobre o valor de aquisição do imóvel; e os imóveis alugados de qualquer uso (residencial ou comercial) estão sujeitos a um imposto local de 18% sobre o valor do aluguel (MAN, 2012).

Para propriedades novas, existe um IVA cobrado sobre os compradores e um *Business Tax* cobrado sobre os vendedores, ambos com alíquota de 5%. Além disso, todos os contribuintes do IVA e do *Business Tax* são obrigados a pagar o *City Maintenance and Construction Tax*, cuja alíquota varia de 1% (áreas rurais), 5% (vilas) e 7% (áreas urbanas). No total, a compra de um imóvel novo em área urbana pode estar sujeita a uma tributação total de 24% repartida igualmente entre compradores e vendedores (JLL, 2017).

A transferência de bem imóvel está sujeita ao *Deed Tax* e ao *Land Appreciation Tax*, que corresponderam a 9,3% das receitas tributárias dos governos locais ou 0,75% do PIB chinês em 2009 (MAN, 2012). O *Land Appreciation Tax* tributa o ganho de capital resultante da mudança de uso ou usuário do solo urbano, possuindo alíquotas progressivas que variam de 30% a 60%. O imposto não é cobrado quando o lucro resultante da operação for inferior a 20%. No entanto, a principal fonte de receitas dos governos locais chineses é o *Deed Tax*, que incide sobre a transferência de usuário por venda ou doação, através de uma alíquota delimitada nacionalmente entre 3% e 5%, mas fixada por cada administração regional. Famílias compradoras do primeiro imóvel são contempladas por

uma alíquota reduzida entre 1% e 2%. Há ainda taxa de selo e outra de registro cartorial, cuja alíquota agregada se situa entre 0,15% e 0,35% (JLL, 2017).

1.14. Coreia do Sul

Na Coreia do Sul, o *Acquisition Tax* e o *Registration Tax* são dois impostos locais (mas que também são cobrados pelo governo central sobre certos ativos) que tributam, de maneira similar, o registro, a aquisição e a transferência de diversos tipos de propriedade, incluindo imóveis, meios de transporte, máquinas de construção, *trusts*, minas e empresas (LEE; KIM, 2007).

Em geral, o *Acquisition Tax* e o *Registration Tax* quando incidentes sobre a transferência imobiliária possuem alíquota padrão de 2% e 0,24%, respectivamente, resultando numa tributação agregada de 2,24%. No entanto, a alíquota do *Acquisition Tax* para imóveis comerciais é de 6,6% e para imóveis residenciais considerados luxuosos e/ou localizados em grandes cidades pode ser de até 11% como forma de conter a especulação imobiliária (DTTL, 2016; LEE; KIM, 2007). O registro ou a transferência de automóveis é tributado pelo *Acquisition Tax* em 2% (isentados para automóveis de até 1.000 cilindradas) e pelo *Registration Tax* em 6%, resultando numa tributação agregada por ambos impostos em 8% sobre automóveis.

2. O ITBI NO BRASIL

Após a resenha teórica e uma descrição do Imposto sobre a transferência imobiliária em alguns países, esta seção analisará o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) no Brasil. A seção está dividida em seis partes: histórico do imposto no Brasil, questões jurídicas recentes, base de cálculo, alíquotas, arrecadação e um debate sobre o ITBI rural.

2.1. Breve histórico

Devido à necessidade de se aumentarem impostos para suprir as necessidades da vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1809, criaram-se vários tributos imobiliários, como a décima predial aplicada anualmente sobre o valor de aluguel dos imóveis, e um tributo denominado “Imposto de Sisa (Serviço de Imóveis de Sua Alteza)” aplicado sobre a transferência de bem imóvel, com alíquota de 10% (posteriormente reduzida para 6%) (HARADA, 2000; SILVA, 2010).

O artigo 9º da Constituição de 1891 estabeleceu a competência exclusiva dos Estados para tributar as transmissões de propriedades imobiliárias. No entanto, o artigo 8º da Constituição de 1934, criou dois impostos estaduais sobre transferência patrimonial, um exclusivo sobre a transmissão da propriedade imobiliária *inter vivos* (ITBI) e outro sobre a transmissão de qualquer propriedade por *causa mortis* (ITCM). As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram essa mesma estrutura, porém a Emenda nº 5 de 1961 alterou a Constituição de 1946 e transferiu o ITBI para a competência municipal (ANTUNES, 2012).

No período ditatorial, a Emenda Constitucional nº 18 de 1965, alterou a Constituição de 1946 e fundiu novamente o ITBI e ITCM nomeando-o “Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos”, de competência estadual, que passou a englobar tanto a transferência de bem imóvel por ato oneroso (venda) e por *causa mortis*

(heranças), excluindo a tributação sobre heranças de outros tipos de propriedade. A emenda determinou que o Senado Federal estabeleceria a alíquota máxima do imposto, mas na ausência de normativa do Senado, o Ato Complementar 27 de 1966 fixou que a alíquota seria de 0,5% para as transmissões relativas ao Sistema Financeiro de Habitação, de 1% para transmissões por ato oneroso, e de 2% para transmissões por heranças ou doações. Por fim, o ITBI ainda passou a ser regulamentado pelos artigos 35 a 39 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172 de 1966), sendo que o artigo 24 da Constituição de 1967 apenas confirmou todas essas alterações que foram introduzidas na legislação do ITBI.

Com a Constituição de 1988, o Imposto sobre Transferência de Bem Imóvel foi cindido novamente, criando-se o ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso ou Cessão de Direitos) de competência municipal e o ITCM (Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direito). A Constituição de 1988 não restringiu as alíquotas do ITBI, tendo os municípios ampla autonomia para fixá-las. No caso do ITCM, o constituinte estabeleceu que o Senado Federal deveria estabelecer a sua alíquota máxima, a qual foi fixada em 8% pela Resolução do Senado Federal nº 9 de 1992. A resolução também permitiu a progressividade das alíquotas.

2.2. Questões jurídicas recentes

As principais questões jurídicas recentes relativas ao ITBI e enfrentadas por muitos municípios brasileiros envolvem a estrutura das alíquotas e a delimitação da base de cálculo. Na realidade, a autonomia municipal para fixar as alíquotas do ITBI é parcial, porque o município não tem autonomia, por exemplo, para fazer uma política tributária progressiva. A Súmula do STF nº 656 de 2011 estabeleceu que: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis – *ITBI com base no valor venal do imóvel*”.

A justificativa para a Súmula é que o ITBI seria um imposto real, sendo necessária uma permissão constitucional para torná-lo progressivo, conforme ocorreu com o IPTU através da Emenda Constitucional nº 29 de 2000. Por exemplo, a Lei Municipal de São Paulo nº 11.154 de 1991 originalmente previa um ITBI progressivo entre 2% e 6%, o que fora declarado inconstitucional e posteriormente alterado para uma alíquota única de 2% em 2000. No entanto, em 2013 o STF decidiu que alíquotas progressivas para o ITCM seriam legais mesmo sem previsão constitucional (seguindo o previsto pela resolução do Senado Federal). Isso ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário nº 562.045/RS.

A base de cálculo do ITBI é o valor venal declarado da transação imobiliária, mas a declaração do contribuinte sempre deve ser pautada em valores mínimos como forma de se evitar a evasão do ITBI e do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital, que pode ocorrer através da subdeclaração do valor transacionado. A disputa jurídica entre contribuintes e prefeituras tem ocorrido no modo em que se fixa esse piso mínimo, que costuma ser baseado em dois critérios: a) pelo valor venal do IPTU, que possui mecanismos definidos em lei municipal, mas com valores geralmente defasados devido à falta de atualização das Plantas de Valores; ou b) pelo valor estimado de ofício pelo fisco municipal através de pesquisas de mercado. Em 2009, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), através da negação do Agravo Regimental nº 1.102.905/SP, e também em 2013, através do julgamento do Recurso Especial nº 1.199.964/SP, estabeleceu jurisprudência de que a base de cálculo do ITBI é o valor transacionado de fato, sendo permitido que os municípios elaborem mapas de valores de referência específicos para o ITBI.

2.3. Base de cálculo

5. Em 2017, seriam os casos de Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Fortaleza, Porto Alegre, João Pessoa, entre outras capitais estaduais. Maiores detalhes sobre a defasagem dos valores venais do IPTU em 46 municípios brasileiros podem ser consultados em Carvalho Jr. (2017).

Como debatido na seção anterior, tradicionalmente a base de cálculo do ITBI consistia no valor da transação imobiliária declarado pelo contribuinte, porém não podendo ser inferior ao valor venal do IPTU. Como os valores venais do IPTU podem ser muito defasados por falta de atualização das Plantas de Valores, representando em alguns municípios entre 10% e 30% dos valores de mercado⁵ e considerando um cenário crescente de valorização imobiliária, a partir de 2009, muitos municípios passaram a criar sistemas de valores de referência para ITBI baseados em pesquisas de mercado. Os valores de referência servem para confrontar com os valores declarados pelos contribuintes, servindo de valor mínimo para lançamento do ITBI, inclusive o ITBI rural.

Os principais críticos do modelo argumentam que tais valores de referência são lançados de ofício e geralmente estão apenas dentro dos sistemas informatizados das Secretarias de Fazenda, não sendo explicitados em nenhuma legislação municipal e, portanto, pouco transparentes. As prefeituras argumentam que o mercado imobiliário é dinâmico e os valores de referência são atualizados em uma base mensal. Caso não concordem, os contribuintes podem solicitar, sem custo, uma avaliação imobiliária individualizada executada por engenheiro avaliador municipal.

As maiores cidades, como por exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Distrito Federal, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre já possuem valores de referência específicos para o ITBI, embora a maioria dos municípios brasileiros ainda careça do uso desse instrumento, tendo o valor venal do IPTU ou o valor base do ITR como pisos mínimos aos valores declarados pelos contribuintes.

No Rio de Janeiro, por volta de 2000, a Secretaria Municipal de Fazenda (Sefaz) passou a adotar um sistema baseado em preços de mercado para o lançamento do ITBI. Caso o contribuinte não concorde com o valor arbitrado, ele tem até 30 dias para impugnar o valor venal, cujo processo leva em média 15 dias para ser julgado. Nesse caso, o contribuinte deve dirigir-se pessoalmente à sede da Sefaz e protocolar, dentre outros documentos e informações exigidos, fotos da fachada do imóvel e anúncios de imóveis similares em jornais. Este processo tem sido pouco usado, devido às poucas chances de revisão e à necessidade entre os contribuintes de pactuar rapidamente a transação imobiliária.

Em Porto Alegre, a diferenciação do valor venal do IPTU e do ITBI ocorreu em 2005, através da Lei Complementar nº 536. No Distrito Federal, a instituição de um sistema de avaliação próprio para o ITBI foi instituído pelo artigo 6º da Lei Distrital 3.830 de 2006. São Paulo, através da Lei Municipal 14.256 de 2006 e Salvador, através da Lei Municipal 8.421 de 2013, instituíram um modelo similar de cobrança do ITBI. Ambos municípios criaram o “Valor Venal Atualizado” do imóvel para a cobrança do ITBI, cujo valor é diferente do valor venal do IPTU. Da mesma maneira que no Rio de Janeiro, caso não concorde com o valor de referência, o contribuinte pode requisitar gratuitamente uma avaliação imobiliária individualizada ao fisco municipal.

2.4. As alíquotas

Conforme descrito na **Seção 2.2**, os municípios brasileiros têm autonomia para estabelecer o valor da alíquota proporcional do ITBI, só havendo impedimento legal para aplicação da progressividade, conforme a Súmula nº 656 do STF. A grande maioria dos municípios brasileiros adota uma alíquota proporcional de 2% aplicada à transferência

de imóveis urbanos e rurais. No entanto há uma tendência recente, principalmente nas grandes cidades, e por motivos fiscais, de aumentar-se a alíquota do ITBI.

Como exemplos, têm-se, a partir de 2012, o aumento de alíquota do ITBI de 2% para 3% em dez capitais estaduais: Maceió (em 2012), Natal (em 2013), Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza e Recife (em 2014), São Paulo (em 2015), Brasília (em 2016) e Rio de Janeiro (em 2018). Em outros municípios, por motivos políticos, houve o retorno para a alíquota original de 2%. É o caso de Goiânia (em 2015) e Florianópolis (em 2017).

Por outro lado, Salvador, João Pessoa e Porto Alegre adotam a alíquota majorada do ITBI de 3% desde 1998, 2007 e 2009, respectivamente; e Goiânia possuiu alíquota de 3,5% entre 1990 e 2014. Por outro lado, Manaus, Belém, Porto Velho, Palmas, São Luís, Teresina, Aracaju, Vitória, Juiz de Fora, Uberlândia, Niterói, São Gonçalo, Campinas, Guarulhos, Santos, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, Campo Grande e Cuiabá são exemplos de grandes cidades que nunca adotaram alíquota do ITBI superior a 2%.⁶

Apesar de não haver mais nenhuma obrigação legal de os municípios aplicarem a alíquota de 0,5% para imóveis financiados pelo SFH, como era a regra antes da Constituição de 1988, a maioria estabelece alíquotas de 0,5% ou 1% para o primeiro imóvel financiado pelo SFH até certo valor, segundo o critério de cada município. Fortaleza ainda prevê uma redução do ITBI para 2%, se o imposto for pago dentro do prazo estabelecido na legislação municipal aplicável.

Conforme mencionado na Introdução, estudos internacionais destacam que uma tributação muito alta sobre a transferência imobiliária, por exemplo, superior a 5%, pode impactar negativamente o mercado imobiliário e reduzir o registro das transações. Tal fato não foi verificado no Brasil, pois o aumento da alíquota de 2% para 3% ocorrido nas oito capitais estaduais citadas entre 2012 e 2016, ao contrário, aumentou a arrecadação esperada do ITBI. Em 2011, o ITBI representou 3,0% das receitas correntes dessas capitais, percentual que aumentou para 3,4% em 2015, mesmo com um cenário macroeconômico de queda do PIB, de redução do financiamento habitacional e conseqüentemente das transações imobiliárias.

2.5. Arrecadação

A arrecadação do ITBI entre 1998 e 2006 se situou ao redor de 0,10% do PIB brasileiro, mas o indicador médio aumentou para 0,16% do PIB a partir de 2010 devido principalmente ao aumento do:

- Valor dos imóveis;
- Número de transações imobiliárias;
- Volume de financiamento habitacional que demanda o registro das transações;
- Valor da alíquota de 2% para 3% por algumas cidades; e
- Grau de eficiência na administração tributária municipal, como a fixação de valores de referência do ITBI.

Desde 2008, a arrecadação nacional do ITBI tem-se situado entre 30% e 40% da arrecadação nacional do IPTU. Tal fato é curioso, pois a base de cálculo potencial do IPTU, o estoque de todos os imóveis urbanos, é muito maior que a base de cálculo do

6. Este estudo identificou que Barueri aumentou a alíquota do ITBI de 2% para 5% em 2003, porém o município sempre considerou o valor venal do IPTU, bastante defasado em relação ao mercado, como valor de referência do imposto.

ITBI, as transações imobiliárias legalizadas ocorridas em um determinado ano. Esse fato tem ocorrido devido a cinco principais motivos:

- As alíquotas do ITBI são geralmente maiores que as do IPTU;
- O ITBI também incide sobre imóveis rurais;
- As Plantas de Valores do IPTU costumam ser muito defasadas em relação ao mercado;
- É muito mais comum a concessão de isenções do IPTU; e
- A inadimplência do IPTU é muito elevada na maioria dos municípios brasileiros, em média 40% (Carvalho Jr., 2017).

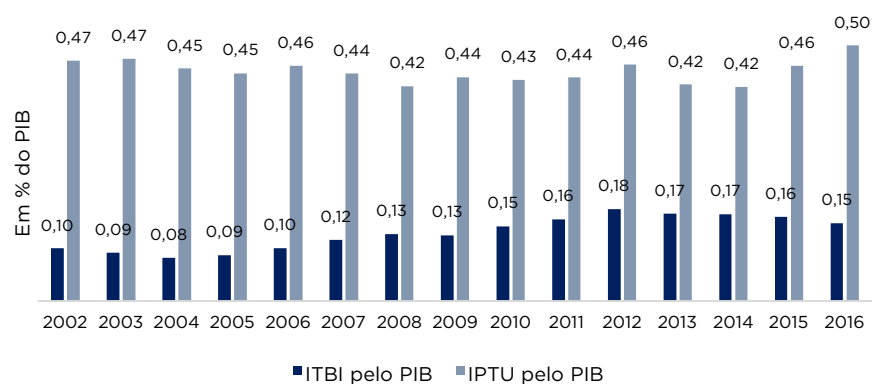
7. É importante destacar que os indicadores mostrados correspondem a uma "razão das médias" (por exemplo, a soma de toda arrecadação nacional do ITBI dividida pelo PIB nacional). Por outro lado, a "média das razões" consiste numa média de todos os 5.570 indicadores municipais existentes no Brasil (por exemplo, a razão entre arrecadação do ITBI e o PIB de cada município). Nesse caso a média das razões possui valor muito mais baixo que a "razão das médias", porque a maior parte dos municípios brasileiros tem uma arrecadação muito baixa de ITBI.

As Figuras 3a, 3b e 3c mostram, respectivamente, a evolução das arrecadações nacionais do IPTU e do ITBI como percentual do PIB brasileiro e da receita municipal nacional, e como valores *per capita*.⁷

A Figura 3a mostra um crescimento do indicador de arrecadação do ITBI pelo PIB a partir de 2006. A arrecadação do IPTU pelo PIB, por outro lado, tem-se mantido estável, com tendência de queda entre 2008 e 2014, devido ao crescimento econômico do período, que não foi acompanhado pela atualização das Plantas Genéricas de Valores, ou seja, da base de cálculo do IPTU. Por outro lado, o indicador aumentou, em termos relativos, para 0,5% do PIB em 2016. Isso ocorreu devido à queda do PIB brasileiro, pois arrecadação do IPTU é pouco impactada pelo ciclo econômico, algo que não acontece com o ITBI.

FIGURA 3A – IPTU E ITBI

Em % do PIB
BRASIL
2002-2016



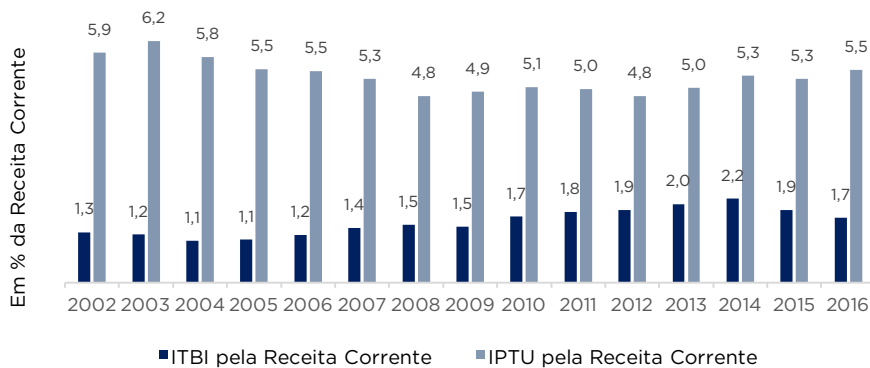
Fonte: Carvalho Jr. (2017); IBGE (2017); STN (2017).

Já pela Figura 3b, o ITBI chegou a representar 2,2% das receitas correntes municipais em 2014, mas o indicador caiu para 1,7% em 2016 devido à crise imobiliária. O IPTU, não acompanhando a crise, aumentou para 5,5% das receitas municipais em 2016.

Considerando a arrecadação *per capita* do ITBI (Figura 3c), nota-se que o indicador médio entre 2013 e 2015 foi quase três vezes superior (em valores reais corrigidos pelo IPCA) ao indicador médio entre 2003 e 2005. Em outras palavras, o ITBI triplicou, em termos reais, em um período de 10 anos. O aumento real do IPTU foi de apenas 50% no período.

FIGURA 3B – IPTU E ITBI

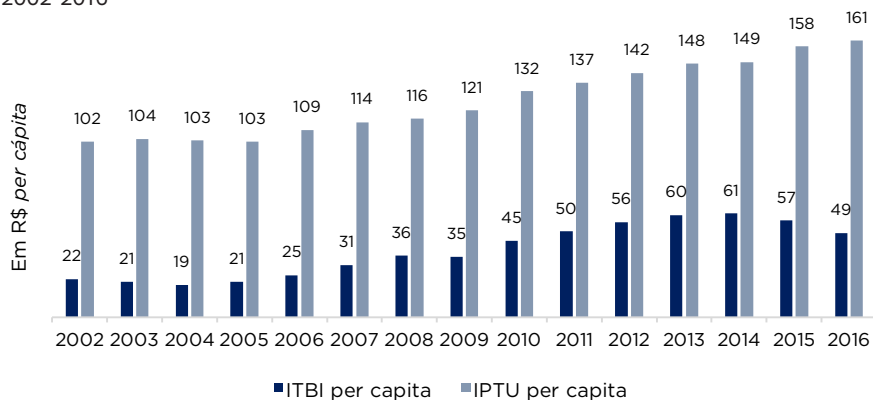
Em % da receita corrente municipal
BRASIL
2002-2016



Fonte: Carvalho Jr. (2017); IBGE (2017); STN (2017).

FIGURA 3C – IPTU E ITBI

Em valores *per capita*
BRASIL
2002-2016



Fonte: Carvalho Jr. (2017); IBGE (2017); STN (2017).

2.6. A importância do ITBI Rural

No Brasil, a deficiência na administração do IPTU e o nível de inadimplência dos seus contribuintes são tão elevados que, entre 2013 e 2016, em quase metade de todos os municípios brasileiros a arrecadação média do ITBI foi maior que a do IPTU (CARVALHO JR., 2017). Tal cenário é exacerbado nos estados mais rurais como em Rondônia, Tocantins, Maranhão, Alagoas, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, onde pelo menos 60% dos municípios em cada estado possuem arrecadação do ITBI maior que a do IPTU neste período. Indo mais a fundo, a arrecadação do ITBI é maior que a do IPTU em 85% dos municípios do Estado do Tocantins e 77% do Estado do Mato Grosso. Tal fato pode corroborar a hipótese de que municípios pequenos e agrícolas têm pouca base tributária urbana do IPTU e poderiam tributar anualmente a propriedade rural através da transferência tributária plena do ITR, incluindo autonomia para elaborar a legislação do imposto, com integração das propriedades rurais à base de cálculo de um novo imposto imobiliário municipal. Atualmente apenas se permite que

8. A arrecadação do ITR no Brasil tem sido ao redor de 0,02% do PIB, principalmente porque a Lei 9.393/ 1996 foi formulada para que o imposto tenha função apenas extrafiscal. Por exemplo, a lei estabelece que: a base de cálculo seja o valor da terra nua sem nenhuma benfeitoria; o valor venal seja autodeclarado pelo contribuinte sem nenhum tipo de validação com o mercado; e as alíquotas sejam seletivas conforme o grau de utilização da terra. Para mais detalhes, ver estudos de Reydon e Oliveira (2011) e Souza (2004).

os municípios administrem o ITR com base na legislação federal (Lei 9.393 de 1996), o que não torna possível um aumento efetivo da tributação.⁸

Mesmo em municípios com população acima de 200.000 habitantes, devido principalmente à desatualização da Planta de Valores e/ou inadimplência dos contribuintes, a média da arrecadação do ITBI foi maior que o IPTU em João Pessoa, Uberlândia, Petrolina, Ribeirão das Neves, Barueri, Arapiraca e Juazeiro.

A Figura 4 a seguir, mostra nesses sete municípios: a) as arrecadações *per capita* do IPTU e do ITBI em 2015; b) as alíquotas do IPTU predial e do ITBI em 2015; c) o ano da última atualização da Planta Genérica de Valores; e d) o nível de inadimplência do IPTU no ano de 2012.

FIGURA 4 – IPTU E ITBI
ARRECADAÇÕES PER CAPITA E ALÍQUOTAS (ITBI) E NÍVEL DE INADIMPLÊNCIA
E ANO DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES – PGV (IPTU)
 BRASIL
 SETE MUNICÍPIOS SELECIONADOS

MUNICÍPIO	ITBI		IPTU			
	Arrecadação	Alíquota	Arrecadação	Alíquota	PGV	Inadimplência
João Pessoa	115	3%	61	1% a 2%	1972	40%
Uberlândia	81	2%	78	0,4% a 1%	1984	25%
Petrolina	26	2%	26	0,5% a 1,25%	2013	40%
Ribeirão das Neves	38	2%	25	0,5% a 1,5%	2008	40%
Barueri	266	5%	90	0,5%	1989	10%
Arapiraca	20	3%	19	1%	2012	74%
Juazeiro	14	3%	10	0,75% a 1%	2014	89%

Fonte: Carvalho Jr. (2017); IBGE (2017); STN (2017).

Note-se que as arrecadações do ITBI em João Pessoa, Uberlândia e Barueri foram maiores que as do IPTU, principalmente porque as Plantas Genéricas de Valores estão defasadas nesses municípios, tendo sido atualizadas pela última vez nas décadas de 1970 e 1980. No caso de Barueri, a alíquota do IPTU predial é apenas um décimo da alíquota do ITBI, o que também explica uma maior arrecadação do ITBI. Por outro lado, em Arapiraca e Juazeiro, uma taxa superior a 70% de contribuintes inadimplentes com o IPTU, impede que o imposto tenha padrões mínimos de arrecadação. Em Ribeirão das Neves e Petrolina, a inadimplência também é alta, arrecadando-se em média apenas 60% do IPTU lançado anualmente.

As maiores arrecadações do ITBI no Brasil (como percentual do PIB municipal ou da receita corrente) estão concentradas em municípios turísticos, devido ao grande número de transações imobiliárias comparado à baixa população residente, e em municípios centrados no agronegócio, devido ao grande número de transações rurais. A Figura 5 mostra as 20 maiores participações do ITBI nas receitas correntes entre os municípios brasileiros (média entre 2013 e 2016).

Note-se que dentre os 20 municípios com maiores participações do ITBI na receita corrente, 11 eram cidades turísticas ou de veraneio e oito eram municípios com relevante setor do agronegócio. Esses últimos são municípios localizados nos Estados do Tocantins ou Mato Grosso, com população pequena, mas área territorial extensa. Indo mais a fundo, dentre os 100 municípios com maiores médias no período analisado, 43 estavam localizados na Região Centro-Oeste ou no Estado do Tocantins, o que

FIGURA 5 – 20 MAIORES ARRECADAÇÕES MUNICIPAIS DO ITBI COMO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE
BRASIL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS
MÉDIA ENTRE 2013 E 2016

MUNICÍPIO	UF	POPULAÇÃO	ÁREA (KM ²)	ITBI	CARACTERÍSTICAS
Xangri-lá	RS	13.951	61	12,5	Veraneio
Itapema	SC	55.016	59	9,3	Turismo e Veraneio
Mara Rosa	GO	10.320	1.703	9,1	Agronegócio
Porto dos Gaúchos	MT	5.361	7.012	8,7	Agronegócio
Bombinhas	SC	16.897	34	8,5	Turismo e Veraneio
Extremoz	RN	27.107	24	8,5	Turismo e Veraneio
São Félix do Araguaia	MT	11.039	16.848	8,3	Agronegócio
Lagoa Santa	MG	58.702	232	7,9	Turismo e Veraneio
Aporé	GO	4.043	2.900	7,6	Agronegócio
Capão da Canoa	RS	46.467	97	7,3	Veraneio
Balneário Camboriú	SC	124.557	46	7,2	Turismo e Veraneio
Gramado	RS	34.365	238	6,9	Turismo e Veraneio
Bertioga	SP	55.138	490	6,5	Veraneio
Imbé	RS	19.676	40	6,3	Veraneio
Gaúcha do Norte	MT	6.900	16.899	5,9	Agronegócio
Santa Terezinha	MT	7.798	6.451	5,9	Agronegócio
Pium	TO	7.264	10.013	5,7	Agronegócio
Florianópolis	SC	461.524	675	5,3	Capital e Turismo
Valparaíso de Goiás	GO	150.005	60	5,3	Dormitório
Divinópolis do Tocantins	TO	6.729	831	5,2	Agronegócio

Fonte: STN (2017)

demonstra que as transações de terras rurais nos cartórios desses municípios eram significativas. Em média, o ITBI representou ao redor de 5% das receitas correntes desses 43 municípios ou 0,7% do seu PIB municipal.

Isso mostra que além do ITBI ser usado como base de informações para a tributação imobiliária urbana pelo IPTU, ele também pode ser usado na administração do ITR de forma a confrontar o valor da terra rural declarado pelo contribuinte e o valor médio das transações de mercado do município de sua localização. Evidentemente devem ser celebrados convênios para troca de informações entre a Secretaria da Receita Federal, cartórios e prefeituras municipais. Além disso, os dados do ITBI também podem ser usados em possíveis estudos sobre o comércio e regulação de terras no Brasil, como a sua compra por pessoas jurídicas ou estrangeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

O texto mostrou que os tradicionais “Impostos sobre a Transferência Imobiliária” ou “Impostos do Selo”, são amplamente utilizados em todo o mundo. Na maioria dos países, inclusive o Brasil, a sua base de cálculo geralmente é limitada apenas às transações imobiliárias. No entanto, em alguns países europeus, na Austrália e na Coreia do Sul, o imposto pode tributar também outros tipos de transferências patrimoniais como veículos, demais ativos mobiliários e até contratos financeiros e de arrendamento.

Evidentemente quando o imposto não é aplicado somente sobre transferência imobiliária (embora essa costume ser a sua base tributária mais importante) sua arrecadação tende a ser muito maior. Em 2015, foi o caso da Coreia do Sul (2,14% do PIB), da Austrália (1,37% do PIB) e da Bélgica (0,95% do PIB). Outros países, como Reino Unido, Portugal, Israel, Japão e Alemanha, conseguem uma arrecadação entre 0,3% e 0,5% do PIB tributando exclusivamente a transferência de bem imóvel, mas com alíquotas superiores a 4%.

O texto identificou que alíquotas progressivas, conforme o valor da transação imobiliária, são aplicadas por muitos países como Portugal, Hungria, Reino Unido, Irlanda, Austrália, África do Sul e Canadá. Inclusive, o artigo identificou que a Coreia do Sul, China e Canadá aplicam alíquotas punitivas como forma de coibir a especulação imobiliária. O Brasil, por outro lado, tem arrecadado ao redor de 0,15% do PIB, mediante alíquotas proporcionais do ITBI que variam entre 2% e 3%, conforme o município.

Por volta de 2005, muitos municípios brasileiros, especialmente as maiores cidades, passaram a diferenciar o valor venal do IPTU e do ITBI. Tal fato foi importante para evitar a subdeclaração das transações imobiliárias, pois os valores de referência do ITBI são baseados em pesquisas de mercado, enquanto os valores venais do IPTU costumam ser muito defasados. Tal modelo evita a evasão do próprio imposto e do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital.

Há ainda uma tendência recente entre os municípios, principalmente a partir de 2012, e por motivos fiscais, de se majorarem as alíquotas do ITBI de 2% para 3%. Não obstante, a progressividade do imposto está vedada pela Súmula 656/2011 do Supremo Tribunal Federal. O próprio STF, por outro lado, sofreu mudanças na sua composição e passou a validar a progressividade fiscal de outros impostos, como o IPTU e o ITCM. Por isso, nada impede que a progressividade do ITBI possa ser revista, ainda mais se houver permissão constitucional para isso. Com base na experiência internacional, um sistema de alíquotas progressivas do ITBI entre 2% e 6% poderia ser perfeitamente aplicável no Brasil sem impacto significativo no mercado imobiliário, e ao mesmo tempo, aumentando-se a justiça fiscal, que é a principal demanda de uma reforma tributária no Brasil.

O estudo também verificou que o ITBI rural é uma fonte de receitas muito importante em municípios com relevante setor de agronegócios na Região Centro-Oeste e no Estado do Tocantins, mostrando um cenário de aumento das transações de terras rurais, o que pode levar a especulação e aumento do preço da terra.

Tal fato merece atenção especial, e iniciativas de pesquisas futuras nesse tema, como estudos de casos, seriam bastante relevantes. Além disso, esse cenário mostra que municípios pequenos com pouca base imobiliária urbana do IPTU poderiam ser beneficiados, se a propriedade rural fosse incorporada à tributação imobiliária municipal, com finalidade puramente fiscal, permanecendo o ITR federal para fins regulatórios do mercado de terras rurais. Isso demandaria uma emenda à Constituição Federal de 1988, que poderia ser realizada dentro de uma reforma tributária.

A exemplo do que ocorre em diversos países, outra proposta a ser aplicada numa reforma tributária seria ampliar a base de cálculo do ITBI para outras transferências e registro de bens reais, como meios de transporte e aluguéis. A base de cálculo do registro ou da transferência de proprietário de automóveis poderia ser o valor da Tabela Fipe utilizada no IPVA, mas a alíquota deve ser definida nacionalmente devido à mobilidade da base de cálculo. No caso dos aluguéis, a base de cálculo, a exemplo do que ocorre em outros países, deve ser o somatório de todos os aluguéis previstos no contrato.

Evidentemente, um limite de isenção deve ser aplicado para se evitar um perfil regressivo ao ITBI, a ser aplicado sobre automóveis ou aluguéis residenciais de baixos valores. Apesar de em muitos países o imposto ainda englobar a transferência e o registro da propriedade financeira, para o caso do Brasil, entende-se que essa deva ser uma prerrogativa do governo federal, como ocorreu com a CPMF, e os ativos financeiros não devem estar sujeitos ao ITBI municipal.

Resumindo-se, as principais propostas para o debate de uma reforma do ITBI que este estudo levantou, passam por três principais pontos:

- a) Ampliação da base de cálculo do ITBI para outros tipos de atos e contratos relativos a ativos reais, como a transferência (mas também o primeiro registro) de bens móveis (automóveis, por exemplo) e contratos de arrendamento e aluguel;
- b) Previsão constitucional para a progressividade das alíquotas do ITBI, com a delimitação nacional de um intervalo de variação, recomendando-se que seja entre 2% e 6%, com um limite de isenção para pequenos aluguéis residenciais, transferências imobiliárias e automóveis. Além disso, a exemplo do que ocorre na Coreia do Sul, China e recentemente no Canadá, ao governo federal poderia ser permitido aumentar esse intervalo, por exemplo para 15%, como forma de mitigar o crescimento de bolhas imobiliárias;
- c) Concessão de apoio e financiamento às administrações tributárias municipais, de forma que elas possam cobrar o ITBI de maneira eficiente. O estabelecimento de valores de referência do ITBI deveria ser incentivado, por exemplo, com o apoio de corretores imobiliários locais em municípios menores. Os valores de referência deveriam ser estabelecidos anualmente por decreto municipal, como forma de aumentar a sua transparência.

Por fim, o artigo mostrou que apesar de ser pouco debatido e de certa forma negligenciado nas agendas de reforma tributária, o ITBI tem funções importantes, muito além de fiscais, tendo um papel a cumprir nos sistemas tributários. |

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, T. R. *Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos: aspectos gerais, suas imunidades, isenções e não incidência*, 2012 (mimeo). <https://goo.gl/LvqqNK>
- AREGGER, N.; BROWN, M.; ROSSI, E. *Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices*, Swiss National Bank, 2013 (Working Paper). <https://goo.gl/764Xye>
- BERÁRD, G; TRANNOY, A. *The Impact of a Rise in the Real Estate Transfer Taxes on the French Housing Market*. AMSE (Aix Marseille Scholl of Economics) (Working Paper Nr 32/2017), 2017. <https://goo.gl/eyWhxN>
- BESLEY, T.; MEADS, N.; SURICO, P. *The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duties Holiday*. *Journal of Public Economics*, 119, 61-70, 2014.
- BEST, M. C.; KLEVEN, H. J. *Housing Market Responses to Transactions Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK* (Working Paper), 2016
- CARVALHO JR, P. H. B. *Property Tax Performance and Potential in Brazil*. (Tese de Doutorado). Pretoria, África do Sul, Universidade de Pretória, 2017. <https://goo.gl/Ddv6KS>
- COMUNIDADE DA AUSTRÁLIA. *Stamp duty*, 2016. <https://goo.gl/Etmeod>
- CROWE, C.; DELL'ARICCIA, G.; IGAN, D. *How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences*, FMI, Working Paper, WP/11/91, 2001
- DACHIS, B.; DURANTON, G.; TURNER, M. A. *The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estates Market: Evidence from a Natural Experiment in Toronto*. *Journal of Economics Geography*, 12(2), 327-354, 2012.
- DAVIDOFF, I.; LEIGH, A. *How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?* *Economic Record*, 89(286), 396-410, 2013.
- DLA PIPER. *Real Estate Investment in France: The Legal Perspective*, 2017. <https://goo.gl/SNzUGt>
- DTTL (Deloitte Touche Tohmatsu Limited). *Taxation and Investment in Korea 2016: Reach, relevance and reliability*. Delloite, 2016. <https://goo.gl/7DkMkA>
- FISCONETPLUS. *Fiscal Discipline: Registration taxes, mortgage dues and court fees*, 2017. <https://goo.gl/saMqJs>
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *Government Finance Statistics: Manual 2014*. FMI, 2014. <https://goo.gl/JWXbFq>
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Perfil dos Municípios Brasileiros Esporte – 2016*, IBGE, 2017.
- GPG (Global Property Guide). *Roundtrip costs are moderate to high in Germany*, 2017. <https://goo.gl/wo8AWS>
- HARADA, K. *Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI)*. *Revista Jus Navigandi* 5(40), 2000. <https://jus.com.br/artigos/1400>
- JLL (Jones Lang La Salle Property Consultants). *Taxes on acquisition and transfer of real estate*, 2017. <https://goo.gl/rvL4iZ>
- KPMG. *Acquisition of residential properties in Switzerland, 2016*. <https://goo.gl/9q9DYT>
- KPMG. *Tax Profiles*, 2017. <https://goo.gl/YYv2ce>
- LEE, D. J. Y; KIM, K. D. *South Korea: Overview of the Stamp Duty Regime*. Pricewaterhouse Coopers, 2007
- MAN, J. Y. *China's Property Tax Reform: Progress and Challenges*. *Land Lines April 2012*. Lincoln Institute of Land Policy, 2012. <https://goo.gl/nyTNvA>
- NCSL (National Conference of State Legislatures). *Real Estate Transfer Taxes, 2016*. <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/real-estate-transfer-taxes.aspx>
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). *The OECD classification of taxes and interpretative guide*, In OCDE, *Revenue Statistics: 1965-2016*, OECD Publishing, 2017. <https://goo.gl/hiqivk>
- PWC (PricewaterhouseCoopers). *Overview of the German Real Estate Transfer Tax rates, 2016*. <https://goo.gl/LcxPMP>
- REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. *Stamp Duty Land Tax*, 2017. <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax>
- RENX (Real Estate News Exchange). *Calculating land transfer taxes across Canada*, 2015. <https://renx.ca/calculating-land-transfer-taxes-across-canada/>

REINO DA ESPANHA. *Real Decreto Legislativo 1/1993* (revisão vigente em 29 de junho de 2017) *Noticias Juridicas*, 2017. <https://goo.gl/JlkBFX>

REPÚBLICA ITALIANA. *Imposta di Registro*. Agenzia Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017. <https://goo.gl/eMeVbq>

REPÚBLICA PORTUGUESA. *Código do Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*, 2017. <https://goo.gl/vu5ntD>

REYDON, B. P.; OLIVEIRA, T. A. M. *A descentralização fiscal do ITR e a gestão territorial integral nos Municípios*. In *VI Seminário Internacional*. Anais da UCSAL. Salvador: UCSAL, 2011.

SARS (South African Revenue Service). *Transfer Duty*, 2017. <https://goo.gl/QhoZ2P>

SHANDA, X.; DAOSHU W. *Land and Property Tax in China*. In: Bird, L. M.; Slack, E. *Land Taxation in Practice: Selected Studies*. Toronto, The World Bank, 2002. <https://goo.gl/E7GXks>

SILVA, T. M. P. *O ITBI e as operações financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação*. *Revista Jus Navigandi* 15(2725), 2010. <https://jus.com.br/artigos/18067>

SMOLKA, M.O. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report. <https://goo.gl/I5nJGs>

SOUZA, J. G. *O Imposto Territorial Rural e os Municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal*. *Ciência Rural*, USM, Santa Maria, 34(5), pp 1563-69, set-out, 2004. <https://goo.gl/947CgR>

STN. 2017. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro* (Siconfi). Brasília, STN.

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Program). *Property tax regimes in Europe*. Nairobi, UN-Habitat, 2013 (Principal autor: R.R. Almy).

O IMPOSTO SOBRE HERANÇAS E DOAÇÕES

PEDRO HUMBERTO BRUNO DE CARVALHO JR.

Economista, Mestre em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

RESUMO

O artigo analisa o Imposto sobre Heranças e Doações no cenário internacional e no Brasil. Apesar de seu potencial distributivo, o imposto vem perdendo relevância na maioria dos países que o adotam, representando 0,13% do PIB dos países da OCDE desde a década de 1980. Além disso, há uma tendência histórica de sua abolição ou enfraquecimento em diversos países desenvolvidos. No entanto, a experiência da Bélgica e França mostra que o imposto pode ser viável, pois sua arrecadação tem alcançado entre 0,5% e 0,7% do PIB desses países. No Brasil, a arrecadação real mais do que quadruplicou desde 2005, chegando a 0,12% do PIB em 2016, o maior indicador entre países em desenvolvimento. Apesar da recente melhoria na administração tributária, e do uso de alíquotas progressivas, São Paulo, Minas Gerais e Paraná ainda aplicam uma tributação proporcional baixa (4% ou 5%), em relação aos parâmetros internacionais, o que impede um incremento ainda maior da arrecadação nacional. Outras disparidades que o estudo identificou foram baixas alíquotas estaduais (entre 2% e 8%), elevado limites de isenção e do valor da faixa na qual a alíquota mais alta é aplicada. O estudo estima que o imposto tenha potencial de atingir 0,25% do PIB brasileiro se igualando ao patamar de países como Espanha, Alemanha e Reino Unido, se algumas medidas forem adotadas. O estudo sugere: aumento da alíquota máxima de 8% para 20% mediante a alteração da Resolução do Senado Federal nº 9/1992; maior uso de alíquotas progressivas; revisão dos limites de isenção e das faixas de alíquotas que forem muito extensas; e melhoria dos sistemas de avaliação de imóveis.

Palavras-chave: Imposto sobre Heranças; Tributação sobre a propriedade; ITCMD; Progressividade tributária; Justiça fiscal.

INTRODUÇÃO

Podem-se definir dois principais tipos de impostos que são cobrados sobre a riqueza: o tipo de imposto aplicado periodicamente sobre a riqueza de uma pessoa, denominado *Imposto sobre Riqueza Líquida* ou *Wealth Tax*; e o tipo de imposto aplicado esporadicamente em transferência não onerosa de riqueza, denominado *Imposto sobre Heranças e Doações*. Esses dois tipos de impostos têm sido vistos como os mais desejáveis do ponto de vista da equidade (KESSLER & PESTIEAU, 1991).

Os impostos sobre a transferência da riqueza geralmente são calculados sobre o valor líquido dos ativos transferidos e se dividem em duas categorias básicas: aqueles cobrados sobre o espólio do cedente (mais típico em países da Common Law), e aqueles incidentes sobre o valor (quinhão) recebido por cada destinatário da herança. Em outras palavras, na *causa mortis*, pode-se tributar o valor total da herança (espólio) e/ou tributar-se o valor

da propriedade recebido por cada herdeiro. Nos países de língua inglesa, o primeiro caso é chamado de *Estate Tax*; e o segundo caso é chamado de *Inheritance Tax*. O *Estate Tax* tem característica mais próxima de impostos reais, pois tributa-se o valor global do espólio, independentemente da quantidade de transferência de riqueza a ser apropriada por cada herdeiro, e as alíquotas podem ser progressivas ou proporcionais. O *Inheritance Tax* tem uma característica pessoal, pois tributa o acréscimo de riqueza aferido por cada herdeiro,¹ se assemelhando ao imposto sobre doações *inter vivos*, o qual quase sempre está integrado ao imposto sobre heranças. As alíquotas do *Inheritance Tax* costumam ser progressivas e são calculadas sobre montante acumulado transferido por herança, doação, ou ambos, e isenções ou alíquotas diferenciadas podem ser estabelecidas de acordo com o grau de parentesco entre as partes (cônjuge e filhos costumam sofrer alíquotas menores que familiares mais distantes ou outras pessoas).

O Imposto sobre Doações (*Gift Tax*) tem estrutura complementar ao Imposto sobre Heranças, ambos sendo frequentemente integrados num mesmo imposto. Isso porque o imposto sobre heranças poderia ser facilmente evadido, se não houvesse tributação sobre a doação em vida entre membros de uma mesma família, por exemplo. A estrutura da tributação sobre doações deve ser similar à tributação das heranças (incluindo as alíquotas).

Mesmo que os impostos sobre a riqueza não tenham efeito substancial sobre a distribuição de riqueza, mesmo um efeito marginal poderia ser preferível a nenhum. A riqueza traz consigo um grau de segurança, independência, influência e poder social que não pode ser comparado ao fluxo de renda monetária recebida por alguém. Estudo do Bird (1991) ressalta que a elevada tributação sobre heranças, doações e herdeiros no Japão parece ter tido efeito duas vezes mais forte sobre a distribuição de renda e riqueza naquele país do que o imposto de renda. Muitos argumentam que há uma justificativa moral para tributarem-se pesadamente as heranças, já que os herdeiros não fizeram esforço para formar o patrimônio, e isso os incentivaria a investir em educação própria e/ou atividades empreendedoras. Alguns defensores da corrente neoclássica também argumentam que os impostos sobre a propriedade não interferem no mercado de trabalho, ou seja, nas relações entre trabalho e lazer. Apesar de resultados fiscais insatisfatórios, espera-se que a tributação sobre heranças pelo menos previna uma concentração excessiva da renda.

Outros defensores da tributação sobre a riqueza, como Rudnick & Gordon (1996), argumentam que a capacidade contributiva derivada da renda não poderia ser a única justificativa para se cobrarem impostos progressivos e se fazer justiça tributária. Grandes concentrações de riqueza formada por um número relativamente pequeno de pessoas podem ter efeitos sociais e políticos indesejáveis. Na medida em que essas concentrações podem ser reduzidas mediante a tributação da riqueza, o cenário social poderia ser melhorado. O principal desafio é que os muito ricos podem ser capazes de influenciar o governo, seja por meios legais ou ilegais; tal influência pode resultar em ações públicas destinadas a proteger os interesses dos proprietários e das elites. Como é comum que alguns grupos tenham formado seu patrimônio sem a incidência do imposto de renda e/ou com transferência intergeracional da propriedade, somente os impostos sobre as transferências de propriedades ou sobre a fortuna pessoal poderiam reduzir iniquidades históricas elevadas.

Os que se opõem à tributação sobre heranças e riqueza, como Denk (2012), argumentam que há um desincentivo para a formação de poupança entre as gerações e incentivo para a mobilidade de capitais para locais onde há menor tributação. Também argumentam que os impostos sobre a riqueza líquida têm sido considerados impraticáveis, particularmente nos países em desenvolvimento. Problemas como cadastrar as propriedades, descobrir o

1. Uma variante do *Inheritance Tax* seria um Imposto sobre a Renda Presumida do Capital Herdado. No caso, se arbitraria um percentual de renda gerada pelo capital herdado (realizada ou não) e se aplicaria uma alíquota sobre ela. Esta forma teria a vantagem de não exigir provisões do Imposto sobre Heranças antes da morte do proprietário e tampouco resultaria em valor muito alto cobrado de uma só vez aos herdeiros. Também teria a vantagem da base de cálculo e do percentual da renda presumida se atualizarem ao longo do tempo, diferente de um parcelamento. A desvantagem é que não envolve qualquer condição *ex ante* de transferência da titularidade da propriedade, podendo gerar incentivo a inadimplência, além de futuras anistias concedidas pelo governo.

seu real proprietário, determinar com precisão seu valor líquido, podem tornar o imposto difícil de aplicar. No entanto, devido ao avanço tecnológico no setor de informática, muitos desses problemas podem ser amenizados atualmente.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira seção introduz o estudo. A segunda seção debate a tributação sobre heranças num contexto internacional; a terceira seção analisa o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) no Brasil. A quarta seção tece as considerações finais e faz propostas de políticas para fortalecer o ITCMD no Brasil. O artigo inclui um Apêndice em que se listam as alíquotas e principais isenções do ITCMD no Brasil, por unidades da Federação (2017).

1. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Esta seção será dividida em dois tópicos. No primeiro, serão abordadas as alíquotas do imposto sobre heranças aplicadas em vários países, ressaltando a sua diferenciação conforme o grau de parentesco entre o cedente e os herdeiros. Além disso, serão abordados os diferentes limites de isenção do imposto existentes nos países selecionados. No segundo tópico, será debatida a arrecadação do imposto sobre heranças e doações em diferentes países.

1.1. Alíquotas e limite de isenção

Apesar de a literatura afirmar que imposto sobre heranças tem elevado efeito distributivo, há uma tendência internacional de eliminá-lo ou enfraquece-lo, justificando-se pela sua baixa capacidade arrecadatória, alto custo administrativo, mobilidade internacional do capital, bem como pela influência do pensamento liberal predominante durante governos de direita em alguns países. O imposto foi abolido no Canadá (1972), Austrália (1979), Israel (1981), Índia e Peru (1985), Malásia (1991), Nova Zelândia (1992), Egito (1996), Itália (entre 2001 e 2006), Panamá (2002), Portugal e Eslováquia (2004), Rússia e Suécia (2005), Hungria e Hong Kong (2006), Áustria e Cingapura (2008), Noruega e Rep. Tcheca (2014) e Porto Rico (2017).

É importante destacar que apesar de a Colômbia não possuir imposto exclusivo sobre a tributação das heranças, o país considera as heranças e doações como fato gerador do imposto de renda, impondo-se apenas um limite de isenção de cerca de 80 mil dólares para a herança do imóvel de residência da família. Já o México considera apenas as doações como base de cálculo do imposto de renda e, no caso das heranças, só se tributam os bens imóveis pelo imposto geral de transmissão imobiliária, com alíquota entre 0,5% e 3%. O mesmo acontece no Uruguai, onde apenas a herança de imóveis é tributada pelo imposto de transmissão imobiliária com alíquota de 3%. Curiosamente, na Argentina o imposto sobre heranças e doações foi introduzido apenas na Província de Buenos Aires em 2011.

É importante enfatizar que o valor das alíquotas legais não mostra o impacto na tributação efetiva do imposto de eventuais descontos e isenções para certos tipos ou valores de patrimônio, como por exemplo, para o imóvel de residência da família e para as heranças de pequeno valor, bem como o impacto das avaliações imobiliárias abaixo do mercado. Por isso, a alíquota efetiva sobre as heranças tende a ser significativamente mais baixa. Em 2010, a AGN Internacional (2010), estimou a alíquota efetiva do imposto sobre heranças de 22% na Bélgica, ao redor de 13% na Espanha, Holanda e Finlândia, ao redor de 8% no Reino Unido, Dinamarca e Polônia, e ao redor de 5% na França e Grécia.

A Figura 1 mostra as alíquotas legais do imposto sobre heranças em 39 países selecionados, em duas situações: no caso de heranças para filhos e cônjuge; e no caso de heranças para outros familiares e pessoas. A Figura também mostra o limite de isenção e o valor da faixa na qual recai a alíquota marginal máxima no caso de heranças para filhos.

FIGURA 1 – ALÍQUOTAS, LIMITE DE ISENÇÃO E FAIXA DE APLICAÇÃO DA ALÍQUOTA MAIS ALTA DO IMPOSTO SOBRE HERANÇAS

VALORES CONVERTIDOS PARA DÓLARES OU EUROS

38 PAÍSES SELECIONADOS

2017

PAÍS	ALÍQUOTA PARA CÔNJUGE E FILHOS	ALÍQUOTA PARA OUTROS HERDEIROS	LIMITE DE ISENÇÃO PARA FILHOS	FAIXA DA ALÍQUOTA MÁXIMA PARA FILHOS
Bélgica	3%-30%	20%-80%	50 mil euros	500 mil euros
França	5%-45%	35%-60%	160 mil euros	1,8 milhão de euros
Reino Unido	36%	36%	325 mil libras	Não aplicável
Irlanda	33%	33%	310 mil euros	Não aplicável
Espanha	7%-32%	12%-64%	8 mil euros	800 mil euros
Alemanha	7%-30%	15%-50%	400 mil euros	26 milhões de euros
Holanda	10%-20%	18%-40%	20 mil euros	122 mil euros
Finlândia	7%-19%	19%-33%	20 mil euros	1 milhão de euros
Dinamarca	15%	25%	34 mil euros	Não aplicável
Eslovênia	5%-14%	8%-39%	5 mil euros	Não aplicável
Islândia	10%	10%	10 mil euros	Não aplicável
Grécia	1%-10%	20%-40%	150 mil euros	300 mil euros
Turquia	1%-10%	1%-10%	37 mil euros	926 mil euros
Polónia	3%-7%	7%-20%	2 mil euros	5 mil euros
Croácia	5%	5%	7 mil euros	Não aplicável
Itália	4%	6%-8%	1 milhão de euros	Não aplicável
Bulgária	0,4%-0,8%	3,3%-6,6%	128 mil euros	Não aplicável
Romênia	0,5%	0,5%	0	2 mil euros
Estados Unidos	40%	40%	5,3 milhões de dólares	Não aplicável
Japão	10%-55%	10%-55%	90 mil dólares	5,4 milhões de dólares
Coreia	10%-50%	10%-50%	90 mil dólares	2,7 milhões de dólares
Filipinas	8%-20%	8%-20%	20 mil dólares	200 mil dólares
Taiwan	10%	10%	14 mil dólares	Não aplicável
Vietnã	10%	10%	500 dólares	Não aplicável
Tailândia	5%	10%	Não aplicável	Não aplicável
Irã	5%-35%	15%-65%	1 mil dólares	15 mil dólares
Líbano	3%-12%	16%-45%	26 mil dólares	232 mil dólares
África do Sul	20%-25%	20%-25%	300 mil dólares	2,5 milhões de dólares
Venezuela	1%-25%	2,5%-55%	435 dólares	172 mil dólares
Chile	1%-25%	1,2%-35%	67 mil dólares	1 milhão de dólares
Equador	2,5%-17,5%	5%-35%	59 mil dólares	704 mil dólares
Argentina (1)	4%-16%	6%-22%	12 mil dólares	800 mil dólares
Brasil	1%-8%	1%-8%	Até 20 mil dólares	Definido regionalmente
Bolívia	1%	10%-20%	Não aplicável	Não aplicável.
Guatemala	1%-6%	2%-25%	65 dólares	63 mil dólares
Jamaica	5%	5%	8 mil dólares	Não aplicável
Colômbia	10%	10%	Tributado pelo Imposto de Renda	
Nicarágua	10%-30%	10%-30%	Tributado pelo Imposto de Renda	

Fonte: Global Property Guide (2017) e outras fontes.

Nota: (1) Apenas na Província de Buenos Aires.

Já as Figuras 2 e 3, sintetizam os resultados da Figura 1 e mostram, respectivamente, as alíquotas marginais máximas por países selecionadas (aplicadas para heranças onde não há nenhuma relação de parentesco entre as partes) e os limites de isenção sobre a herança para filhos.

Pacheco (2017) *apud* Piketty (2014) destaca que as alíquotas marginais do imposto sobre heranças chegavam a 80% nas décadas de 1950 a 1970 no Reino Unido, França e Estados

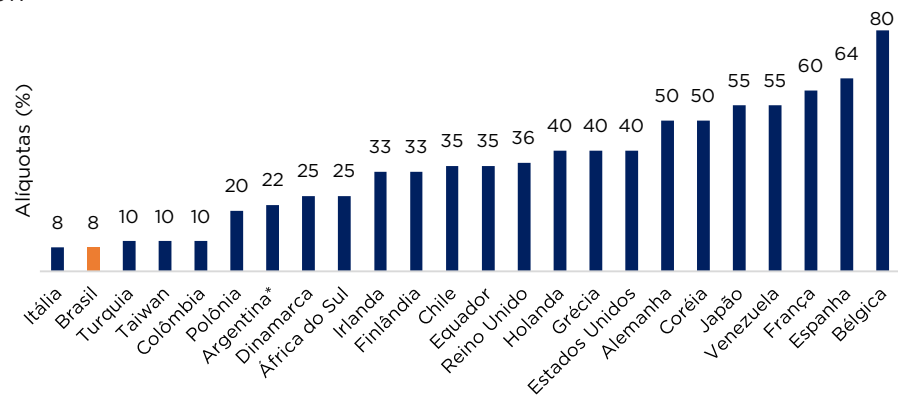
Unidos, mas foram drasticamente reduzidas a partir da década de 1980. De acordo com a Figura 2, alíquotas altas ainda existem na Bélgica, França, Espanha, Venezuela e Japão. Na Bélgica, no caso de não haver nenhuma relação de parentesco entre o cedente e o herdeiro, a alíquota atinge a 80% no que exceder a 175 mil euros na Região da Valônia. No entanto, no caso de heranças para filhos, a alíquota máxima é de 30% no que exceder a 500 mil euros, conforme mostra a Figura 1.

FIGURA 2 – ALÍQUOTA MÁXIMA DO IMPOSTO SOBRE HERANÇAS

PAÍSES SELECIONADOS

EM PORCENTAGEM

2017



Fonte: Global Property Guide (2017) e outras fontes.

*Apenas na Província de Buenos Aires

Realmente, apesar de atualmente haver alguns casos de alíquotas quase confiscatórias, quando a herança é recebida por pessoas com pouco ou nenhum grau de parentesco com o cedente, a alíquota se reduz significativamente quando a herança é recebida por familiares diretos como o cônjuge, pais ou filhos. De acordo com a Figura 1, a França possui a maior alíquota aplicada sobre a herança para filhos, com alíquota de 45%, no que exceder a 1,8 milhão de euros. No Reino Unido, Irlanda, Espanha, Bélgica e Alemanha, a alíquota máxima para filhos se situa entre 30% e 36%, aplicadas a partir de diferentes valores. Na Irlanda, a alíquota de 33% é aplicada ao que exceder 310 mil euros, e na Alemanha a alíquota de 30% é aplicada ao que exceder 2,6 milhões de euros. Holanda, Finlândia e Dinamarca estão logo atrás no *ranking* europeu, com alíquotas entre 7% e 20%.

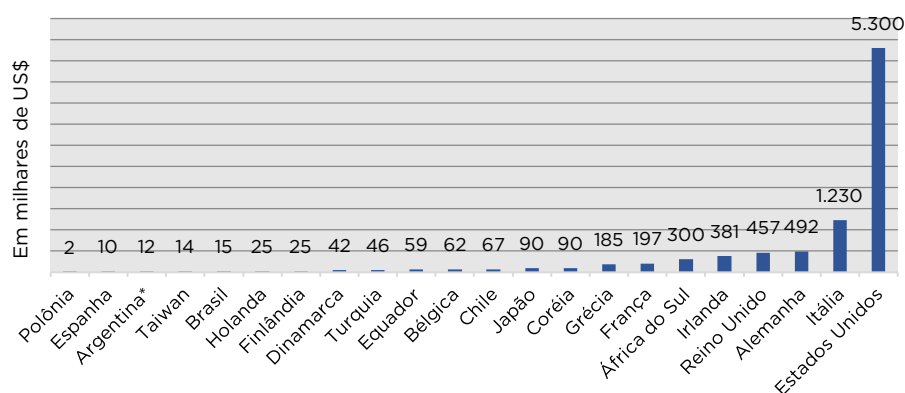
O limite de isenção, ou seja, o valor ao qual começa a ser aplicada a tributação sobre heranças também variou enormemente entre os países desenvolvidos. De acordo com a Figura 3, têm-se exemplos de altos limites de isenção para filhos, como o valor de 5,3 milhões de dólares nos Estados Unidos, 1,2 milhão de dólares na Itália, e ao redor de 470 mil dólares na Alemanha e Reino Unido. Como exemplo de baixos limites de isenção para a herança de filhos, tem-se o valor de apenas 2 mil dólares na Polônia, entre 10 mil e 15 mil dólares na Espanha, Taiwan, Brasil e Argentina (Província de Buenos Aires), e entre 25 mil e 45 mil dólares na Holanda, Finlândia, Dinamarca e Turquia.

Os Estados Unidos é um caso interessante de reforma e tendência de enfraquecimento do imposto sobre heranças. O *Estate Tax* é um imposto federal, mas os estados podem criar outro imposto adicional sobre heranças, se assim o desejarem. Em 2000, o imposto federal era progressivo, tendo um limite de isenção de apenas 10 mil dólares e uma alíquota máxima de 55%. A partir de 2001, o limite de isenção passou a aumentar anualmente, chegando a 3,5 milhões de dólares em 2009. A alíquota também passou a ser proporcional, reduzindo-se gradativamente, de 55% para 40% entre 2001 e 2009.

Em 2010, o imposto foi completamente eliminado, sendo reinstituído em 2011 com alíquota de 35% (depois aumentada para 40%) e um limite de isenção que se situou ao redor de 5 milhões de dólares até 2017. Em 2018, o limite de isenção foi aumentado para 11,2 milhões de dólares. Em termos arrecadatários, o imposto chegou a representar 0,38% do PIB norte-americano em 1999, mas o indicador foi reduzido para cerca de 0,14% a partir de 2012.

FIGURA 3 – LIMITE DE ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE HERANÇAS PARA FILHOS

PAÍSES SELECIONADOS
EM MILHARES DE DÓLARES
2017



Fonte: Global Property Guide (2017) e outras fontes.

*Apenas na Província de Buenos Aires

O Japão e Coreia do Sul possuem tributação progressiva e similar sobre heranças. Em ambos os países as alíquotas variam entre 10% e 50% aplicadas sobre heranças que excedam cerca de 90 mil dólares. Em Taiwan, uma alíquota proporcional de 10% é aplicada a heranças que excedam 14 mil dólares. A China ainda não possui nenhuma tributação sobre heranças, mas há estudos para que seja introduzida. Na Tailândia, o imposto foi introduzido em 2014.

A África do Sul possui tributação progressiva sobre heranças, com duas alíquotas, 20% e 25%. A primeira aplicada ao que exceder cerca de 300 mil dólares, e a segunda ao que exceder a cerca de 2,5 milhões de dólares. Esse alto limite de isenção, mesmo com altas alíquotas, impede arrecadação satisfatória do imposto, que se tem situado entre 0,03% e 0,05% do PIB sul-africano. O mesmo ocorre no Chile, onde a alíquota máxima de 25% para filhos só é aplicada ao que exceder a 1 milhão de dólares.

Na América do Sul, um imposto nacional e específico sobre heranças e doações só existe na Venezuela, Equador, Bolívia, Chile e Brasil. A Colômbia considera as heranças como base de cálculo do imposto de renda, e na Argentina o imposto só foi introduzido na Província de Buenos Aires. Dentre os demais países da América Latina, o imposto existe na Nicarágua, Guatemala e República Dominicana.

1.2. Arrecadação

Esta seção irá analisar a arrecadação do imposto sobre heranças e doações em diferentes países. Observa-se que o imposto nunca teve um papel importante nos sistemas tributários dos países que o possuem. E sua participação, que já era pequena, vem-se reduzindo a partir da década de 1980 na maioria dos países da OCDE. Segundo a OCDE (2018), o

imposto chegou a representar 0,93% do PIB britânico em 1969, mas sua arrecadação se reduziu para 0,16% em 2009. Nos Estados Unidos, a tributação sobre heranças chegou a representar 0,53% do PIB em 1972 e 0,38% do PIB em 1999, caindo para apenas 0,09% do PIB em 2011. No Japão, o imposto chegou a representar 0,6% do PIB japonês em 1993, mas o indicador se reduziu para 0,25% em 2010 (embora tenha aumentado para 0,38% em 2016).

A média de arrecadação de todos os países da OCDE foi de 0,26% do PIB na década de 1960 e 0,19% do PIB na década de 1970, estabilizando-se em 0,13% do PIB a partir da década de 1980. No entanto, há países nos quais a arrecadação vem crescendo. Na Bélgica, a arrecadação representou ao redor 0,3% do PIB entre as décadas de 1970 e 1990, 0,5% do PIB na década de 2000 e 0,7% do PIB entre 2010 e 2016. Na França, o imposto representou em média 0,3% do PIB na década de 1980, 0,4% do PIB na década de 1990, e 0,5% do PIB entre 2000 e 2016. A Figura 4 mostra arrecadação do imposto como proporção do PIB de 29 países selecionados a partir de 1995 (as três primeiras colunas mostram a média do período).

FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE HERANÇAS EM PORCENTAGEM DO PIB
29 PAÍSES SELECIONADOS
1995-2016

Países	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bélgica	0,37	0,48	0,61	0,64	0,70	0,79	0,70	0,73	0,70
França	0,42	0,47	0,41	0,41	0,43	0,45	0,48	0,56	0,55
Japão	0,43	0,30	0,29	0,31	0,32	0,33	0,39	0,39	0,40
Coreia	-	-	0,24	0,25	0,37	0,32	0,35	0,30	0,33
Taiwan	-	-	-	0,17	0,19	0,16	0,16	0,20	0,28
Holanda	0,28	0,30	0,29	0,24	0,21	0,27	0,23	0,24	0,26
Reino Unido	0,18	0,21	0,20	0,18	0,18	0,19	0,21	0,24	0,25
Finlândia	0,23	0,29	0,27	0,20	0,25	0,32	0,24	0,30	0,24
Espanha	0,20	0,22	0,25	0,21	0,22	0,24	0,26	0,26	0,24
Alemanha	0,12	0,16	0,17	0,16	0,16	0,16	0,19	0,21	0,22
Dinamarca	0,20	0,20	0,22	0,26	0,21	0,21	0,20	0,26	0,21
Suíça	0,28	0,22	0,15	0,14	0,14	0,15	0,18	0,16	0,17
Luxemburgo	0,11	0,03	0,14	0,10	0,16	0,15	0,15	0,14	0,16
Irlanda	0,18	0,13	0,17	0,14	0,16	0,15	0,19	0,16	0,15
Islândia	0,10	0,09	0,11	0,08	0,11	0,13	0,13	0,13	0,15
Estados Unidos	0,32	0,27	0,20	0,09	0,12	0,16	0,14	0,14	0,14
Brasil	n.d.	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,11	0,12
Grécia	0,25	0,17	0,08	0,06	0,05	0,05	0,06	0,08	0,07
Chile	0,03	0,04	0,07	0,04	0,05	0,03	0,02	0,05	0,06
África do Sul	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04
Itália	0,07	0,03	0,02	0,11	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Turquia	-	-	0,09	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Hungria	0,04	0,05	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Eslovênia	0,01	0,01	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Polônia	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02
Noruega	0,09	0,09	0,09	0,06	0,06	0,07	0,06	-	-
Áustria	0,05	0,07	0,04	-	-	-	-	-	-
Suécia	0,10	0,09	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	0,07	0,05	-	-	-	-	-	-	-

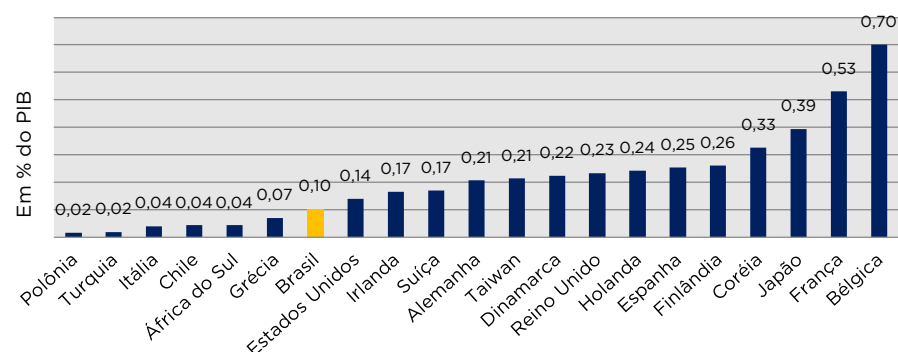
Fonte: FMI (2018)

De acordo com a Figura 4, com exceção de Bélgica, França, Japão e Coreia, a arrecadação do imposto sobre heranças tem sido muito pequena, em geral, inferior a 0,3% do PIB. A Bélgica e a França são os dois países com maior arrecadação, atingindo entre 0,7% e 0,8% do PIB belga e entre 0,5% e 0,6% do PIB francês, desde 2012. Logo atrás no ranking estão Japão e Coreia, onde a arrecadação do imposto tem sido entre 0,3% e

0,4% do PIB. Já Taiwan, Holanda, Reino Unido, Finlândia, Alemanha e Dinamarca têm arrecadado entre 0,2% e 0,3% do PIB. No Chile, África do Sul, Itália e Turquia, a arrecadação não tem atingido nem 0,1% do PIB.

Em 2016, o Brasil obteve a décima sexta maior arrecadação do imposto sobre heranças como proporção do PIB nos países da amostra. De fato, o imposto representou ao redor de 0,05% do PIB na década de 2000, aumentando para 0,12% do PIB em 2016, devido principalmente às melhorias na administração tributária, ao crescimento do preço e do nível de avaliação dos imóveis, e à permissão para uso de alíquotas progressivas, pelo STF, a partir de 2013. Apesar das baixas alíquotas, a arrecadação brasileira foi três vezes superior à arrecadação sul-africana, que possui alíquota de 20%. Isso porque África do Sul aplica um limite de isenção de 300 mil dólares, muito superior ao Brasil que, em geral, é inferior a 15 mil dólares na maioria dos estados. O gráfico da Figura 5 visualiza melhor a comparação da arrecadação do imposto sobre heranças, entre os países (indicador médio entre 2014 e 2016).

FIGURA 5 – ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE HERANÇAS E DOAÇÕES
EM PORCENTAGEM DO PIB
PAÍSES SELECIONADOS
MÉDIA 2014-2016



Fonte: FMI (2018)

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Essa seção está dividida em três partes. A primeira faz um breve histórico do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) e comenta algumas questões jurídicas. A segunda debate os principais aspectos das legislações estaduais atualmente em vigor, como as alíquotas e as principais isenções. A terceira parte analisa a evolução da arrecadação do ITCMD no Brasil e por unidade de federação.

2.1. Breve histórico do ITCMD

O artigo 9º da Constituição de 1891 estabeleceu a competência exclusiva dos estados para tributar as transmissões de propriedades imobiliárias. No entanto, o artigo 8º da Constituição de 1934 criou dois impostos estaduais sobre transferência patrimonial, um exclusivo sobre a transmissão da propriedade imobiliária *inter vivos* (ITBI) e outro sobre a transmissão de qualquer propriedade por *causa mortis* (ITCM). As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram essa estrutura, porém a Emenda nº 5/1961 alterou a Constituição de 1946 e transferiu o ITBI para a competência municipal (ANTUNES, 2012).

No período ditatorial (1964-1985), a Emenda Constitucional nº 18/1965 alterou a Constituição de 1946 e fundiu novamente o ITBI e ITCM nomeando-o “Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos”, de competência estadual, que passou a englobar tanto a transferência de bem imóvel por ato oneroso (venda) e por *causa mortis* (heranças), excluindo a tributação sobre heranças de outros tipos de propriedade. A Emenda determinou que o Senado Federal estabelecesse a alíquota máxima do imposto, mas na ausência de normativa do Senado, o Ato Complementar 27 de 1966 fixou que a alíquota seria de 0,5% para as transmissões relativas ao Sistema Financeiro de Habitação, de 1% para transmissões por ato oneroso, e de 2% para transmissões por heranças ou doações.

Com a Constituição de 1988, o Imposto sobre Transferência de Bem Imóvel foi cindido novamente, criando-se o ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso ou Cessão de Direitos) de competência municipal e o ITCMD (Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direito). A Constituição de 1988 não restringiu as alíquotas do ITBI, tendo os municípios ampla autonomia para fixá-las. No caso do ITCMD, o constituinte estabeleceu que o Senado Federal determinaria a sua alíquota máxima, a qual foi fixada em 8% pela Resolução do Senado Federal nº 9/1992.

A resolução também permitiu a progressividade das alíquotas, dispositivo que, no entanto, vinha sendo questionado judicialmente pela alegação de que o ITCMD seria um imposto com característica real. Porém, em 2013, STF confirmou a constitucionalidade das alíquotas progressivas, mediante o julgamento do Recurso Extraordinário RE 562.045/RS. Devido aos efeitos da jurisprudência do STF, em 2015, apenas três estados adotavam alíquotas progressivas do ITCMD: Ceará, Bahia e Santa Catarina. Com a crise fiscal e econômica, em 2018, quinze estados passaram a adotar a progressividade, sendo que dez destes estados apresentavam a alíquota máxima de 8%.

Há ainda pressões para o aumento da alíquota máxima do ITCMD mediante uma alteração da Resolução do Senado Federal nº 9/1992, como forma de se aumentar a justiça fiscal e as receitas estaduais num cenário de crise fiscal. Em 2015, o Consórcio Nacional de Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação (Consefaz), encaminhou um ofício ao presidente do Senado Federal propondo o aumento da alíquota máxima do ITCMD de 8% para 20%. Segundo Pacheco (2017), o nível atual das alíquotas do ITCMD, entre 4% e 8%, não incentivam a guerra fiscal e o planejamento sucessório dos contribuintes, mas o autor alega que este cenário pode mudar, se a amplitude das alíquotas for aumentada. A harmonização das alíquotas estaduais é uma estratégia a ser pensada numa reforma tributária para atenuar o problema.

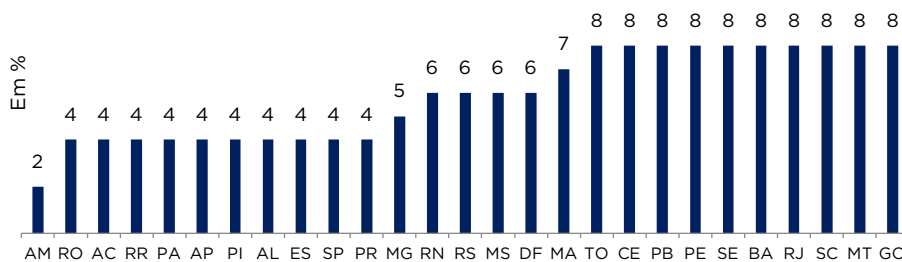
Com relação à base de cálculo do ITCMD, o artigo 35 do Código Tributário Nacional (CTN) estabelece que: “*Nas transmissões causa mortis, ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos sejam os herdeiros ou legatários*”. Em outras palavras, a base de cálculo do imposto será sempre o valor do quinhão recebido por cada herdeiro, nunca incidindo sobre o valor integral do espólio. No caso do ITCMD progressivo, conforme se aumenta o número de herdeiros reduz-se o valor arrecadado com o tributo, devido à diminuição de cada quinhão. É ainda importante destacar o local do fato gerador do ITCMD. O artigo 41 do CTN determina que a herança esteja sujeita à legislação estadual do local onde se processa o inventário, ou seja, no domicílio do herdeiro ou do cedente, exceto no caso dos bens imóveis, caso no qual o imóvel ficará sujeito à legislação estadual da sua localização geográfica.

2.2. Alíquotas e isenções do ITCMD

Essa seção debate as diferentes alíquotas e critérios de isenção existentes atualmente nas legislações estaduais. A tabela no Apêndice faz um grande resumo do ITCMD em cada unidade da federação, mostrando as alíquotas sobre as faixas aplicadas e as principais isenções em 2017. Usando-se dados do Apêndice, as alíquotas marginais (máximas) aplicadas em cada unidade da federação são mostradas na Figura 6.

FIGURA 6 – ALÍQUOTAS MÁXIMAS DO ITCMD

EM PORCENTAGEM
UNIDADES DA FEDERAÇÃO
BRASIL
2017



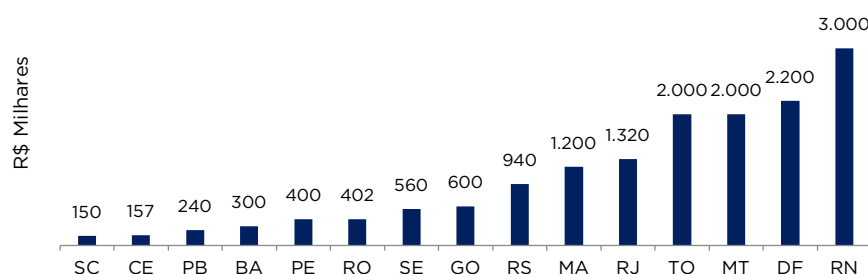
Fonte: Legislações Estaduais

De acordo com a Figura 6, o Rio Grande do Sul e Distrito Federal são exemplos de unidades da federação que aplicam alíquotas progressivas até 6%, enquanto o Tocantins, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás aplicam a alíquota máxima de 8%. Por outro lado, o Amazonas possui a menor alíquota do ITCMD no país, de apenas 2%. Além disso, apesar da sua representatividade no PIB nacional, os estados de São Paulo e Paraná ainda aplicam alíquota proporcional de 4%, enquanto Minas Gerais aplica alíquota de 5%. Evidentemente, a arrecadação nacional do ITCMD poderia aumentar significativamente se esses estados simplesmente aumentassem suas alíquotas.

Também é importante verificar a faixa do valor da herança onde a alíquota progressiva mais alta é aplicada. Se este valor for muito alto, será baixo o número de contribuintes ou o valor da herança sujeita à alíquota mais alta, reduzindo-se o valor da tributação efetiva. A Figura 7 mostra o valor no qual começa a ser aplicada a alíquota marginal (máxima) do ITCMD em quinze unidades da federação onde existe tributação progressiva.

FIGURA 7 – VALOR MÍNIMO SUJEITO À ALÍQUOTA MÁXIMA DO ITCMD

EM MILHARES DE REAIS
UNIDADES DA FEDERAÇÃO SELECIONADAS
BRASIL
2017



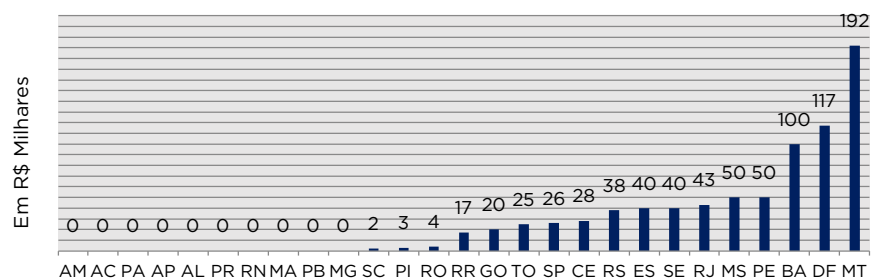
Fonte: Legislações Estaduais

De acordo com a Figura 7, os valores a partir dos quais começa a ser aplicada a alíquota marginal do ITCMD variam consideravelmente entre as unidades da federação. Esse valor é de aproximadamente R\$ 150 mil em Santa Catarina e Ceará, R\$ 300 mil na Paraíba e Bahia, R\$ 500 mil em Pernambuco, Rondônia, Sergipe e Goiás, R\$ 1 milhão no Rio Grande do Sul, Maranhão e Rio de Janeiro, R\$ 2 milhões no Tocantins, Mato Grosso e Distrito Federal, e R\$ 3 milhões no Rio Grande do Norte. Evidentemente, o impacto na tributação da alíquota de 8% aplicada às heranças que excedam R\$ 157 mil no Ceará é muito maior que o impacto da alíquota de 6% aplicada a heranças que excedam R\$ 3 milhões no Rio Grande do Norte. Os estados também podem estipular o limite de isenção, ou seja, um valor mínimo sobre o qual incidirá o ITCMD.

A Figura 8 mostra o limite de isenção do quinhão herdado em todas as unidades de federação. Observe-se que não foi identificado nenhum limite de isenção aplicado ao valor do quinhão herdado nas legislações do Amazonas, Acre, Pará, Amapá, Alagoas, Paraná, Rio Grande do Norte, Maranhão, Paraíba e Minas Gerais. Em Santa Catarina, Piauí e Rondônia, os limites de isenção foram irrisórios, situando-se entre R\$ 2 mil e R\$ 4 mil. Na maioria dos estados que aplicam algum limite de isenção, ele se situou entre R\$ 20 mil e R\$ 50 mil. No entanto, Bahia, Distrito Federal e Mato Grosso aplicavam limite de isenção entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil.

FIGURA 8 – LIMITE DE ISENÇÃO DO ITCMD SOBRE O QUINHÃO HERDADO

EM MILHARES DE REAIS
UNIDADES DA FEDERAÇÃO
BRASIL
2017



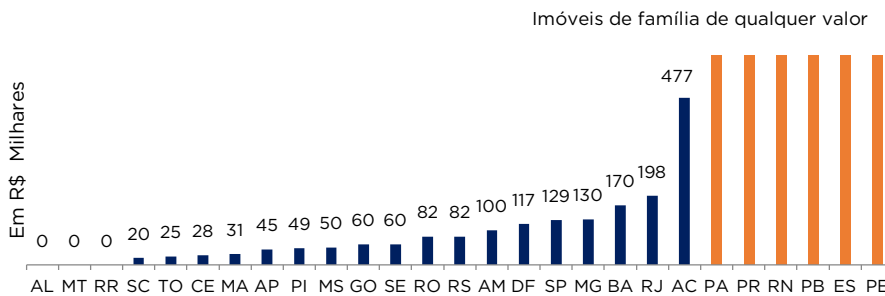
Fonte: Legislações Estaduais

Outro aspecto importante é o tratamento tributário diferenciado que se pode conceder às doações em vida, encorajando o planejamento tributário e a evasão. Acre, Alagoas e Mato Grosso do Sul possuem alíquotas do ITCMD menores para as doações. Os estados de São Paulo e Mato Grosso ainda se destacam por isentar todas as doações em vida até o limite de R\$ 64 mil (consultar Apêndice).

Outro tópico que impacta na arrecadação do ITCMD são as típicas isenções concedidas para o imóvel de moradia da família. Essas isenções podem ser consideradas meritórias, mas dependendo de como são concedidas podem englobar propriedades de alto valor. A Figura 9 mostra o limite de isenção (mais ampliado) aplicado exclusivamente aos imóveis de família.

Note-se que Alagoas não concede nenhuma isenção específica para o imóvel de residência da família (exceto para imóveis de programas habitacionais destinados a pessoas de baixa renda). Roraima também apresenta dispositivo similar ao de Alagoas; no Mato Grosso, aos imóveis de família aplica-se o limite de isenção genérico de R\$ 192 mil por cada quinhão.

FIGURA 9 – LIMITE DE ISENÇÃO DO PARA O IMÓVEL DE RESIDÊNCIA DA FAMÍLIA
EM MILHARES DE REAIS
ESTADOS DA FEDERAÇÃO
BRASIL
2017



Fonte: Legislações Estaduais

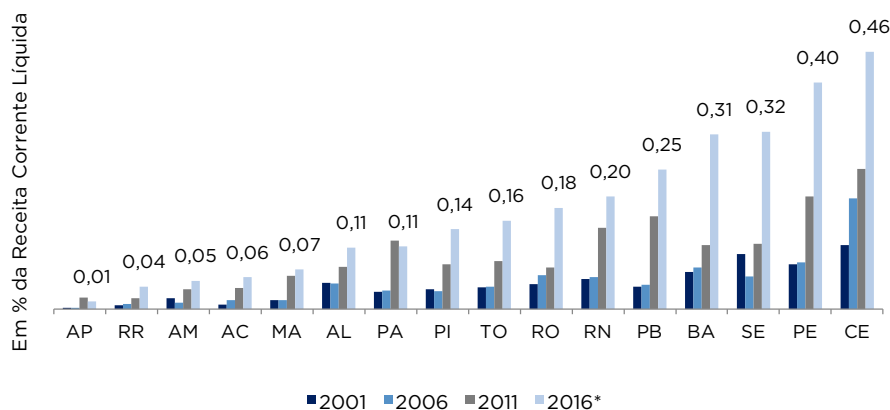
A maioria dos estados, por outro lado, têm concedido isenção para imóveis de família que tenham valores inferiores a R\$ 82 mil. Já na Bahia e no Rio de Janeiro, a isenção é concedida para imóveis de até aproximadamente R\$ 200 mil. O Acre se destaca por isentar os imóveis de família com valor até R\$ 477 mil. Por outro lado, o Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo e Pernambuco, isentam da tributação pelo ITCMD todos os imóveis de família, independente do seu valor.

2.3. Arrecadação do ITCMD

Os dados da arrecadação do ITCMD para os estados da federação estão disponíveis na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional partir do ano de 2001 (STN, 2018). Entre 2001 e 2011, o imposto vinha representando entre 0,04% e 0,06% do PIB, porém em 2016 ele atingiu 0,12% do PIB. Em termos reais (reajustados pelo IPCA), a arrecadação nacional aumentou de R\$ 1,6 bilhão em 2005 para R\$ 7,5 bilhões em 2016, ou seja, 4,7 vezes no período. Os estados de São Paulo (32%), Rio de Janeiro (19%), Minas Gerais (10%) e Ceará (9%)² representaram as maiores arrecadações do Brasil em 2016. A Figura 10 (estados das Regiões Norte e Nordeste) e Figura 11 (estados das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste) mostram a evolução da participação do ITCMD na receita corrente estadual nos anos de 2001, 2006, 2011 e 2016.

- O caso do Ceará em 2016 foi atípico, devido ao falecimento do empresário Ivens Dias Branco, cujo espólio rendeu R\$ 518 milhões em ITCMD ao estado. Em 2017, a arrecadação cearense caiu para R\$ 93 milhões, reduzindo a participação do imposto de 2,7% das receitas correntes em 2016 para o nível histórico de 0,5% em 2017.

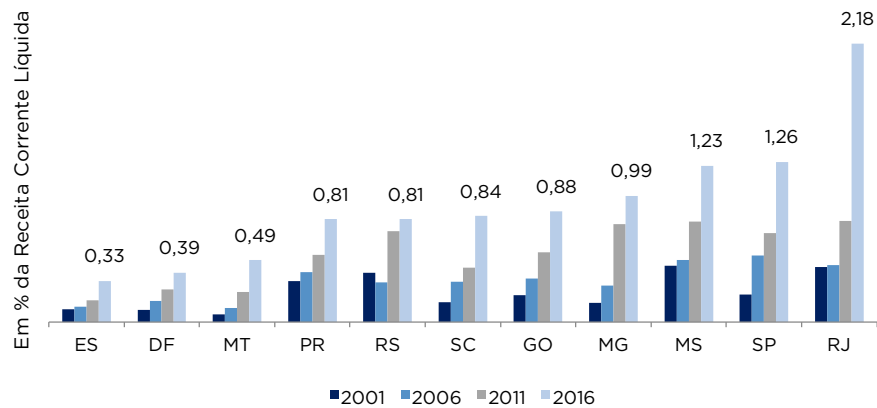
FIGURA 10 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO ITCMD
EM PORCENTAGEM DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
ESTADOS DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE
BRASIL
2001-2016



Fonte: STN (2018)

*Dados de 2017 para o Estado do Ceará

FIGURA 11 – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO ITCMD
EM PORCENTAGEM DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
ESTADOS DAS REGIÕES SUL, SUDESTE E CENTRO-OESTE.
BRASIL
2001-2016



Fonte: STN (2018)

De acordo com a Figura 10, o ITCMD representou menos de 0,5% das receitas correntes em todos os estados das Regiões Norte e Nordeste em 2016. Nos estados das Regiões Sul e Sudeste e no Mato Grosso do Sul, o imposto correspondeu entre 0,8% e 1,2% da receita corrente estadual, exceto no Estado do Rio de Janeiro, onde ele teve o melhor desempenho no país e representou 2,2% da receita corrente. De qualquer maneira, observa-se um crescimento exponencial do imposto desde 2001 em quase todos os estados.

O nível de avaliação dos bens imóveis é um importante fator no desempenho arrecadatório do ITCMD. Segundo a Sefaz-MG, os imóveis urbanos têm representado cerca de metade da base de cálculo do imposto em Minas Gerais, por isso é importante que os estados tenham um bom sistema de avaliação imobiliário. Na maioria dos estados, a legislação prevê que valor venal do ITCMD será definido pelo fisco estadual, cujo valor dos imóveis urbanos, imóveis rurais e automóveis, não pode ser inferior ao valor venal do IPTU, ITR e IPVA. Em alguns estados, como no Paraná, o valor venal dos imóveis também está ancorado ao valor venal do ITBI, que tende a ter valores mais realistas em relação ao mercado que o valor venal do IPTU, e principalmente o valor venal do ITR.

De qualquer maneira, é importante que os estados tenham avaliadores e sistemas próprios de avaliação de imóveis, visto que as Plantas Genéricas de Valores de muitas cidades (sobretudo cidades do interior) podem ter valores muito defasados. Os cartórios também podem ser uma boa fonte de informação sobre o valor das transações imobiliárias e a atividade de avaliação imobiliária pode ser inclusive terceirizada. Em casos específicos, como imóveis de alto valor, um perito avaliador pode ser solicitado para uma avaliação mais precisa.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

O artigo constatou que o imposto sobre heranças tem apresentado baixa relevância e vem reduzindo sua participação nos sistemas tributários de vários países, com exceção da Bélgica e França. Vários países aboliram o imposto ao longo dos últimos 40 anos, como o Canadá (1972), Austrália (1979), Nova Zelândia (1992), Peru e Índia (1985), Portugal (2004), Rússia e Suécia (2005), Áustria (2008), e Noruega (2014). Países latino-americanos, como o México, Uruguai, Paraguai, Costa Rica e Argentina (exceto na Província de Buenos Aires), jamais possuíram um imposto específico sobre heranças.

A alíquota marginal no Brasil (8%) é muito inferior à de outros países desenvolvidos, a qual, frequentemente, pode ultrapassar o patamar de 30%. No entanto, diferentemente de outros países, a legislação brasileira, em geral, não apresenta alíquotas menores para heranças entre familiares próximos ou apresenta um limite de isenção excessivamente alto, sendo em média de 15 mil dólares. Isso fez com que a arrecadação nacional atingisse 0,12% do PIB em 2016, sendo a décima sexta maior numa amostra de 29 países, e a maior entre países em desenvolvimento.

No tocante as alíquotas, o estudo identificou que em 2018, quinze unidades da federação brasileira utilizavam alíquotas progressivas, com dez estados aplicando a alíquota máxima de 8%. No entanto, os estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, que representaram 47% do PIB brasileiro em 2015, ainda adotavam alíquota proporcional de 4% ou 5%. Provavelmente se esses estados passarem a adotar alíquotas progressivas de até 8%, a arrecadação nacional aumentará significativamente.

No entanto, a principal medida para fortalecimento do ITCMD passa pela alteração da Resolução do Senado Federal nº 9/1992 no sentido de ampliar o atual limite legal da alíquota máxima permitida (de 8% para 20%), conforme proposta do Consefaz.

Apesar de a maioria dos países adotarem alíquotas muito maiores que a brasileira, os limites de isenção em alguns países podem superar 300 mil dólares. No entanto, há vários países desenvolvidos com arrecadação superior à brasileira e, considerando-se a elevada e histórica inequidade do patrimônio no Brasil, é recomendável que se fortaleça a tributação sobre heranças. Com o aumento da alíquota máxima, o maior uso da progressividade e melhorias administrativas, é possível que a arrecadação nacional possa aumentar dos atuais 0,12% do PIB para cerca de 0,25% do PIB, ficando em nível similar ao da Espanha, Reino Unido e Alemanha.

Tal medida permitiria explorar melhor a progressividade do imposto e aumentaria o nível de receitas dos estados da federação, bastante debilitadas pela crise fiscal. No Estado do Rio de Janeiro, o imposto representou aproximadamente 2% das receitas correntes em 2016 e 2017, e espera-se que esse indicador aumente em 2018, devido à nova lei que aumentou a alíquota máxima para 8%.

Apesar da recente tendência de aumento das alíquotas do ITCMD, as faixas nas quais começam a ser aplicadas as alíquotas máximas variaram significativamente entre os estados. Este valor foi de apenas R\$ 150 mil em Santa Catarina e Ceará, mas acima de R\$ 2 milhões no Tocantins, Mato Grosso, Distrito Federal e Rio Grande do Norte. Tais diferenças nas faixas de aplicação da alíquota máxima impactam enormemente a tributação efetiva do ITCMD e a sua arrecadação. O ideal é que as faixas sejam calibradas para que gerem um nível adequado de progressividade e de receitas.

As isenções também foram bem díspares na federação. Nos estados, os imóveis de residência das famílias em geral são isentos até o valor de R\$ 100 mil (até R\$ 200 mil no Rio de Janeiro e na Bahia). No entanto, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo e Pernambuco, isentam todos os imóveis de família, independente do seu valor.

A maioria dos estados também isentam as heranças até certo valor. Este valor pode ser zero ou inferior a R\$ 50 mil na maioria dos estados, mas há casos em que o limite de isenção está entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil, como na Bahia, Distrito Federal e Mato Grosso. Os estados de São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre e Alagoas

se destacam por isentar certos valores, ou aplicar uma alíquota menor, para doações em vida, o que pode incentivar o planejamento tributário das sucessões.

Atualmente o ITCMD tem sido administrado com certo nível de eficiência pelos estados, pois a arrecadação nacional tem crescido exponencialmente em termos reais, de R\$ 1,6 bilhão em 2005 para R\$ 7,5 bilhões em 2016. Os imóveis correspondem a principal base tributária do imposto e as atualizações das Plantas Genéricas de Valores e das Pautas do ITBI pelos municípios têm gerado externalidades positivas na administração do ITCMD. Além disso, o imóvel é a única classe de bem na qual a legislação do ITCMD pode ser diferente do local de onde se processa o inventário, mitigando a guerra fiscal e a mobilidade da base de cálculo.

Por outro lado, a progressividade das alíquotas pode encorajar que os inventários sejam realizados em estados diferentes daqueles onde se localizam os imóveis herdados. Além disso, a herança de ativos localizados no exterior ou de ativos financeiros pode induzir a mudança de domicílio fiscal para estados com menores alíquotas. Esses problemas devem ser pensados num projeto de reforma tributária, visto que o possível aumento da alíquota máxima e a popularização da progressividade podem incentivar essa técnica de evasão e planejamento sucessório.

Cabe destacar que a arrecadação do ITCMD pode justificar a viabilidade da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Devido à elevada concentração de riqueza e significativo número de milionários no país (164 mil milionários e 34 bilionários segundo pesquisa do Credit Suisse), uma tributação anual sobre a riqueza dessas pessoas poderia gerar uma arrecadação não desprezível do IGF. Por exemplo, o falecimento de um bilionário no Estado do Ceará em 2016 levou a uma arrecadação de R\$ 518 milhões em um único inventário, sujeito a uma alíquota efetiva de aproximadamente 7,5%. Consequentemente, um IGF com alíquota efetiva de 0,7% poderia gerar uma arrecadação anual de R\$ 50 milhões apenas sobre o patrimônio deste contribuinte.

Em resumo, este artigo faz sete recomendações gerais para fortalecer o ITCMD no Brasil:

- a) Alteração da Resolução do Senado Federal nº 9/1992, com aumento da alíquota máxima de 8% para 20%, conforme recomendação do Conseqfz;
- b) Uso do ITCMD progressivo, com aplicação da alíquota máxima de 8% para faixas de valores que não sejam excessivamente altas, sugerindo-se um valor em torno de R\$ 300 mil;
- c) Criação de algum dispositivo para harmonização das alíquotas, como forma de evitar competição tributária entre os estados;
- d) Harmonização dos limites de isenção sobre o quinhão herdado, sugerindo-se algo em torno de R\$ 50 mil;
- e) Limitação da isenção para o imóvel de residência da família para até certo valor, sugerindo-se para imóveis até R\$ 100 mil ou R\$ 200 mil;
- f) Não diferenciação da tributação das heranças e das doações por menor alíquota ou limite de isenção, como forma de evitar o planejamento tributário;
- g) Criação de um sistema de avaliação de imóveis, contratando-se avaliadores e fazendo-se convênios com os cartórios e prefeituras. A pauta de valores do ITBI, por possuir valores mais próximos do mercado, deve ser usada preferencialmente, para aferição dos valores venais dos imóveis urbanos e rurais. |

REFERÊNCIAS

- AGN International. *Gift and Inheritance Tax: an European comparison*, 2010.
- ANTUNES, T. R. *Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos: aspectos gerais, suas imunidades, isenções e não incidência*, 2012 (mimeo). <https://goo.gl/LvqqNK>
- BIRD, Richard M. *The Taxation of Personal Wealth in International Perspective. Canada Public Policy: Analyse de Politiques*. v. XVII:3, pp. 322-34, 1991.
- DENK, O. *Tax Reform in Norway: A Focus on Capital Taxation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 950. Paris: OECD Publishing, 2012.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *International Financial Statistics (IFS)*. International Monetary Fund, 2018. <https://goo.gl/trbtUj>
- GLOBAL PROPERTY GUIDE. *Data of Inheritance Taxes, 2017*. <https://goo.gl/envkc3>
- KESSLER, D.; PESTIEAU, P. The *Taxation of Wealth in the EEC: Facts and Trends*. *Canada Public Policy: Analyse de Politiques*. v. XVII:3, pp. 309-21, 1991.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Revenue statistics: reference series (edition 2018)*, 2018. <https://goo.gl/RJbI3l>
- PACHECO, C.S.A. *Evolução, Padrões e Tendências na Arrecadação do Imposto sobre Heranças e Doações*. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 5(5), 2017.
- PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RUDNICK, R. S.; GORDON, R.K. *Taxation of Wealth*. In THURONYI, V. (ed), *Tax Law Design and Drafting*. International Monetary Fund, 1996.
- STN (Secretaria do Tesouro Nacional). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)*. Brasília, 2017.

APÊNDICE – ALÍQUOTAS E PRINCIPAIS ISENÇÕES DO ITCMD

UNIDADES DA FEDERAÇÃO

BRASIL

2017

UF	LEI	ALÍQUOTAS E FAIXAS (R\$)	CRITÉRIO	PRINCIPAIS ISENÇÕES
RO	958/2000	2% (4 mil - 82 mil) 3% (82 mil - 402 mil) 4% (acima de 402 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 4 mil b) Imóvel de família até R\$ 82 mil
AC	LC 112/2002	4% (causa mortis) 2% (doações)	Proporcional	a) Imóvel de família até R\$ 477 mil b) Imóvel rural até 1 módulo
AM	LC 19/1997	2%	Proporcional	Imóvel de família até R\$ 100 mil
RR	59/1993	4%	Proporcional	a) Quinhão até R\$ 17 mil b) Imóvel de família de baixa renda c) Imóvel rural até 60ha
PA	5.529/1989	4%	Proporcional	a) Imóvel de família b) Imóvel rural até 25 ha
AP	400/1997	4% (causa mortis) 3% (doações)	Proporcional	Imóvel de família até R\$ 45 mil
TO	1.287/2001	2% (25 mil - 100 mil) 4% (100 mil - 500 mil) 6% (500 mil - 2 milhões) 8% (acima de 2 milhões)	Progressivo	Quinhão até R\$ 25 mil
MA	7.799/2002	3% (até 300 mil) 4% (300 mil - 600 mil) 5% (600 mil - 900 mil) 6% (900 mil - 1,2 milhão) 7% (acima de 1,2 milhão)	Progressivo	a) Imóvel de família até R\$ 31 mil b) Imóvel rural até R\$ 20 mil
PI	4.261/1989	4%	Proporcional	a) Quinhão até R\$ 3 mil b) Imóvel de família até R\$ 49 mil c) Imóvel rural até 1 módulo
CE	15.812/2015	2% (28 mil - 39 mil) 4% (39 mil - 79 mil) 6% (79 mil - 157 mil) 8% (acima de 157 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 28 mil b) Imóvel rural até 3 módulos
RN	5.587/1989	3% (até 500 mil) 4% (500 mil e 1 milhão) 5% (1 milhão e 3 milhões) 6% (acima de 3 milhões)	Progressivo	a) Imóvel de família b) Imóvel rural até 1 módulo
PB	5.123/1989	2% (até 60 mil) 4% (60 mil - 120 mil) 6% (120 mil - 240 mil) 8% (acima de 240 mil)	Progressivo	a) Imóvel de família b) Imóvel rural até 1 módulo
PE	1.3974/2009	2% (50 mil - 200 mil) 4% (200 mil - 300 mil) 6% (300 mil - 400 mil) 8% (acima de 400 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 50.000 b) Imóvel de família c) Imóvel rural até 1 módulo
AL	5.077/1989	2% (doações) 4% (causa mortis)	Proporcional	Imóvel de família de baixa renda.
SE	7.724/2013	2% (40 mil - 140 mil) 4% (140 mil - 280 mil) 6% (280 mil - 560 mil) 8% (acima de 560 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 40 mil b) Imóvel de família até R\$ 60 mil c) Imóvel rural até 1 módulo
BA	4.826/1989	4% (100 mil - 200 mil) 6% (200 mil - 300 mil) 8% (acima de 300 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 100 mil b) Imóvel de família até R\$ 170 mil
MG	14.941/2003	5%	Proporcional	a) Doação até R\$ 32,5 mil b) Imóvel de família até R\$ 130 mil se o espólio total tiver valor até R\$ 156 mil
ES	4.215/1989	4%	Proporcional	a) Quinhão até R\$ 40 mil b) Imóvel de família c) Imóvel rural até 25ha
RJ	7.174/2015	4% (43 mil - 231 mil) 4,5% (231 mil - 330 mil) 5% (330 mil - 660 mil) 6% (660 mil - 990 mil) 7% (990 mil - 1,32 milhão) 8% (acima de 1,32 milhão)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 43 mil b) Imóvel de família até R\$ 198 mil

UF	LEI	ALÍQUOTAS E FAIXAS (R\$)	CRITÉRIO	PRINCIPAIS ISENÇÕES
SP	10.705/2000	4%	Proporcional	a) Imóvel de família até R\$ 129 mil b) Depósitos bancários até R\$ 26 mil c) Doações até R\$ 64 mil
PR	18.573/2015	4%	Proporcional	a) Imóvel de família b) Imóvel rural até 25ha
SC	13.136/2004	1% (2 mil - 20 mil) 3% (20 mil - 50 mil) 5% (50 mil - 150 mil) 7% (acima de 150 mil) 8% (sem parentesco)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 2 mil b) Imóvel de família até R\$ 20 mil
RS	8.821/1989	3% (38 mil - 188 mil) 4% (188 mil - 564 mil) 5% (564 mil - 940) 6% (acima de 940 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 38 mil b) Imóvel de família até R\$ 82 mil c) Imóvel rural até 25ha e até R\$ 115 mil
MS	1.810/1997	4% (doações) 6% (causa mortis)	Proporcional	a) Quinhão até R\$ 50 mil b) Imóvel de família padrão popular c) Imóvel rural até 1 módulo
MT	7.850/2002	2% (192 mil - 512 mil) 4% (512 mil - 1 milhão) 6% (1 milhão - 2 milhões) 8% (acima de 2 milhões)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 192 mil b) Doação até R\$ 64 mil
GO	13.772/2001	2% (20 mil - 25 mil) 4% (25 mil - 200 mil) 6% (200 mil - 600 mil) 8% (acima de 600 mil)	Progressivo	a) Quinhão até R\$ 20 mil b) Imóvel de família até R\$ 60 mil
DF	3.804/2006	4% (117 mil - 1,1 milhão) 5% (1,1 milhão - 2,2 milhões) 6% (acima de 2,2 milhões)	Progressivo	Quinhão até R\$ 117 mil

IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

PEDRO HUMBERTO BRUNO DE CARVALHO JR.

Economista, Mestre em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

LUANA PASSOS

Economista, Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense, UFF, e doutoranda em Economia na Universidade Federal Fluminense, UFF.

RESUMO

Debate-se aqui o papel da tributação recorrente sobre a riqueza pessoal, análogo ao (ainda não regulamentado) Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil, como forma de se aumentarem as receitas tributárias de maneira mais eficiente e progressiva num cenário mundial de crise fiscal, aumento da concentração da riqueza e esgotamento da alta tributação sobre consumo e salários. Mostra-se que apesar de o imposto ter sido abolido em diversos países europeus nas décadas de 1990 e 2000, nos países onde o imposto sobreviveu (como Suíça, Noruega, França e Luxemburgo) e ainda nos nossos vizinhos sul-americanos (Argentina, Uruguai e Colômbia), a arrecadação tem aumentado e a sua administração tem-se tornado cada vez mais eficiente e sofisticada. Constata-se que o potencial de sua arrecadação depende mais da ampliação da sua base tributária e redução do seu limite de isenção do que do valor das alíquotas. Pressupõe-se no artigo que, no Brasil, uma arrecadação ao redor de 0,5% do PIB possa ser alcançada com a tributação da riqueza pessoal que exceda R\$ 500 mil (nível similar a outros países), indicador que pode até ser dobrado se ele englobar o patrimônio de pessoas jurídicas. Conclui-se que a regulamentação do IGF deve ser item fundamental na agenda da reforma tributária no Brasil, como meio para aumentar a arrecadação de forma progressiva e com menores distorções econômicas.

Palavras-chave: IGF; Imposto sobre Grandes Fortunas; *Wealth Tax*; Reforma Tributária; Justiça fiscal; Progressividade tributária.

INTRODUÇÃO

O recente cenário de crescente concentração da renda e riqueza e de que como tributá-la de maneira efetiva tem entrado no debate da reforma tributária de vários países. A crise fiscal que desde 2008 tem atingido diversos países europeus revela a necessidade de se pensarem novas políticas para se reduzir o endividamento público, que tem ultrapassado 100% do PIB e se tornará insustentável no longo prazo. As tradicionais políticas de corte dos gastos públicos e aumento da tributação indireta têm-se revelado saturadas e ineficazes, visto que, apesar de terem sido aplicadas exaustivamente, têm apresentado resultados pífios em termos de redução do endividamento, e estão levando ao aprofundamento da recessão. A tributação da riqueza pessoal líquida da parcela mais rica da sociedade, os “os top 1%”, tem sido pensada como uma alternativa viável para se reduzir o déficit sem consequências econômicas significativas (ATKINSON e PIKETTY, 2010; BACH *et al.*, 2011).

Nos Estados Unidos, estudo de Wolff (2010) mostra que em 2007 1% das famílias mais ricas detinham 35% do patrimônio e 21% da renda total do país, sendo, portanto, a riqueza mais concentrada que a renda. Na pesquisa de Oxfam (2015) *apud* Carvalho Jr. e Santos (2017), em 2014, os 1% mais ricos concentravam 48% da riqueza mundial. No Brasil, pesquisa de Gobetti e Orair (2016) verificou que os 0,05% mais ricos (cerca de 30.000 famílias) detinham 8,5% da riqueza nacional, indicador superior a outras economias desiguais como Colômbia (5,4%) e África do Sul (3,3%).

Podem-se definir dois principais tipos de impostos que podem ser cobrados sobre a riqueza: aqueles que são aplicados periodicamente, denominados *Impostos sobre Riqueza* ou *Wealth Tax*; e aqueles aplicados esporadicamente em uma transferência de riqueza, denominados *Impostos sobre Heranças e Doações*. Esses dois tipos de impostos têm sido vistos como os mais desejáveis do ponto de vista da equidade, mas este texto se concentrará na análise do *Wealth Tax*, correlato no Brasil ao Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), instituído pela Constituição Federal de 1988, mas ainda não regulamentado.

O Imposto sobre Riqueza é normalmente calculado sobre o valor líquido do patrimônio da pessoa física (ou seja, valor do bem, deduzido de ônus e dívidas), embora em certos países ele também possa incidir sobre o patrimônio das empresas. A base de cálculo do imposto é bastante abrangente, e ele geralmente incide sobre o patrimônio acumulado em ações, depósitos bancários e poupança, seguros, investimentos em ativos reais e empresas de capital fechado, títulos financeiros, imóveis urbanos e rurais, automóveis, dentre outros. Sobre o total patrimonial levantado, após se excluírem os ativos isentos de tributação, os descontos concedidos e o limite de isenção, são aplicadas as alíquotas, em geral progressivas. Os Impostos Recorrentes sobre Riqueza são diferentes dos Impostos Recorrentes sobre a Propriedade, porque estes últimos incidem sobre o valor bruto de um bem específico (imóveis, automóveis, etc.), sem qualquer redução de dívidas, por qualquer tipo de contribuinte (pessoa física ou jurídica) e sem levar em consideração os demais bens possuídos pelo contribuinte. Os impostos exclusivos sobre a propriedade quase sempre são de competência dos governos subnacionais.

No Brasil, muito se tem discutido sobre a regulamentação do inciso VII do art. 153 da Constituição Federal de 1988, ou seja, a regulamentação, mediante Lei Complementar, do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Baseado na experiência francesa da década de 1980, com o análogo *Impôt sur les Grandes Fortunes*, o IGF foi introduzido na Constituição Federal de 1988 sendo o único caso do não exercício de competência tributária no Brasil. No momento atual, em que o país enfrenta uma queda consecutiva de três anos na arrecadação tributária (2015, 2016 e 2017), as discussões sobre a implementação do IGF ganham notoriedade, onde há demandas por um sistema menos regressivo e mais eficiente no debate sobre a reforma tributária.

Diversos Projetos de Lei Complementar já foram lançados na Câmara e no Senado para a regulamentação do IGF, mas apenas dois foram apreciados e acabaram rejeitados. O primeiro, PLP 162/1989 foi aprovado no Senado em 1989, mas rejeitado na Comissão de Tributação e Finanças da Câmara em 2000. O segundo, PLS 128/2008 foi rejeitado já na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 2010. Os três principais argumentos dos parlamentares para rejeitar os projetos foram os mesmos nos dois casos: baixa arrecadação, alto custo administrativo e a extinção em diversos países europeus. O presente texto se baseia primordialmente em dois estudos anteriores de Carvalho Jr. (2011) e Carvalho Jr. e Passos (2017).

1. CARACTERÍSTICAS GERAIS

Evidentemente o Imposto sobre Grandes Fortunas está inserido dentro de um problema maior, que seria o dos graves indicadores de iniquidade no Brasil. Historicamente, países que adotaram um sistema de tributação progressivo sobre a renda, riqueza e heranças, como Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Japão, Noruega e Suécia desconcentraram gradualmente e persistentemente a renda e riqueza ao longo do século XX. Outras sociedades mais liberais, como Reino Unido e Estados Unidos, provavelmente teriam um problema distributivo maior, se não fosse a alta tributação sobre heranças e imóveis. Os opositores do *Wealth Tax* tendem a encarar o imposto como um confisco. Mas é difícil entender a racionalidade da noção segundo a qual o estoque de riqueza acumulada deva ser melhor protegido contra a tributação, que o fluxo de renda tributado pelo imposto de renda. Inclusive o principal argumento de quem defende a majoração dos impostos sobre a propriedade de pessoas físicas nos países europeus como resposta à crise fiscal seria que as alíquotas marginais dos impostos sobre a renda salarial e faturamento, folha de salários e lucro das empresas já estariam demasiadamente altas causando distorções econômicas (IARA, 2015; PIKETTY, 2014).

1. A autora estima que os 10% com maior riqueza líquida na Alemanha, Áustria, França, Itália e Portugal têm entre 45% e 55% da riqueza líquida total, mas apenas entre 20% e 23% da renda.

Iara (2015) complementando os estudos de Piketty (2014) analisou uma amostra de 15 países da União Europeia e constatou que a riqueza é mais concentrada que a renda¹ e que, nesse caso, imposto abrangente sobre a riqueza teria efeito distributivo e sobre a transferência intergeracional de riqueza muito mais forte que o imposto de renda. Além disso, a autora argumenta que maior tributação sobre a riqueza imobiliária doméstica traria menos efeitos deletérios ao crescimento econômico que demais impostos sobre consumo, salários ou capital (OCDE, 2010). É importante ressaltar que com exceção da Dinamarca, Espanha, França, Inglaterra e Polônia, os demais países da União Europeia ainda exploram muito pouco o potencial dos seus impostos imobiliários locais.

Ristea e Trandafir (2010) argumentam que a experiência tem mostrado que o *Wealth Tax* tende a incidir mais sobre os ativos imobiliários, apesar da subavaliação usual desses ativos, em virtude da facilidade de transferir e/ou ocultar o patrimônio financeiro. Apesar disso, o debate sobre a sua (re)instituição e seus efeitos na equidade e distribuição de riqueza tem ganhado importância devido à crise fiscal e crescente concentração de renda nos países da União Europeia. Diamond e Saez (2011) e Jacobs (2013) têm criticado a alta importância da tributação sobre os salários em detrimento da tributação sobre o capital e a riqueza líquida nos sistemas tributários europeus. A tributação sobre salários e sobre o consumo geralmente tem mostrado possuir pouco impacto sobre a camada dos extremamente ricos, e uma tributação pouca efetiva sobre a riqueza leva ao problema da comparativamente maior tributação sobre rendas de trabalho. Além disso, uma elevada tributação sobre a renda do trabalho gera efeitos econômicos negativos, pois é necessário incentivar a poupança dos trabalhadores e a maior e melhor oferta de trabalho com investimento em capital humano, o que consequentemente beneficia a competitividade internacional.

A Comissão Europeia (2015) destaca que o *Wealth Tax* foi tradicionalmente visto como imposto com alto custo administrativo e maior probabilidade de evasão. Problemas como cadastrar as propriedades e proprietários, determinar com precisão seu valor líquido, dentre outros desafios, podem tornar o imposto difícil de aplicar. No entanto, a instituição argumenta que atualmente esses problemas têm sido reconsiderados devido ao desenvolvimento de acordos locais e internacionais de troca de informações e análise cruzada de declarações. Além disso, a elevada informatização e redução de custos na formação de grandes bases de dados computacionais também tem sido um fator muito

importante na redução geral dos custos de administrativos. Iara (2015) destaca que a maior probabilidade de evasão e os problemas na avaliação da riqueza têm sido argumentos-chaves na oposição ao *Wealth Tax*, devido à sua pequena capacidade para gerar receitas. No entanto, a autora enfatiza que as novas ferramentas de avaliação em massa de propriedades para confrontar com o valor declarado pelos contribuintes e os acordos de troca de informações entre diferentes instituições têm reduzido a probabilidade de subavaliação e evasão.²

No Brasil, não há indicador oficial de concentração da riqueza, embora, se se analisam casos de outros países, como na Europa (ibidem), saiba-se que esse indicador costuma ser maior que o indicador da concentração da renda. Para este último, o Brasil apresenta um dos piores níveis do mundo. Conforme Medeiros, Souza e Castro (2015), a concentração de renda no Brasil, usando-se dados tributários, é maior do que se são usados dados de censos domiciliares, visto que estes últimos apresentam viés de subdeclaração da renda e não incluem os “super ricos” na sua amostra domiciliar. Pela metodologia dos autores, constatou-se que, diferentemente dos resultados censitários, a desigualdade não apresentou tendência de queda entre 2006 e 2012.

1.1. Contribuintes e alíquotas

Em geral os residentes são tributados com relação aos ativos no mundo inteiro, e os não residentes apenas aos ativos presentes no país. A não ser que sejam realizados tratados internacionais, não se costuma aplicar o mesmo limite de isenção para estrangeiros, pois não seria viável para a administração tributária mensurar o patrimônio internacional de um estrangeiro. Empresas estrangeiras com bens no país também costumam ser tributadas nas mesmas regras dos não residentes.

Muitos podem argumentar que as baixas alíquotas adotadas nos *Wealth Tax* demonstra sua fragilidade e baixa capacidade de arrecadação (CORSATTO, 2000). Porém, por se tratar de uma tributação anual e recorrente sobre a propriedade, as alíquotas têm que ser pequenas e não podem ter natureza confiscatória. Se por exemplo um ativo fornece uma renda anual de 10% ao proprietário, a introdução de um imposto com alíquota efetiva sobre o valor da propriedade de 2%, tributaria em 20% esses rendimentos. Se for considerado que o imposto é pago anualmente, o valor presente do fluxo de pagamentos do imposto, a uma dada taxa de desconto, pode ser significativo.³

Pode-se afirmar que quanto maior o limite de isenção e maior o número de alíquotas progressivas, maior a probabilidade de evasão fiscal. A depender dos custos de transferência da propriedade (que podem ser altos no caso da propriedade imobiliária e baixos no caso de ativos financeiros), é possível transferir o patrimônio entre integrantes de uma mesma família, para pessoas de relação de confiança ou até mesmo para “Trusts” como forma de o proprietário de fato permanecer no limite de isenção ou sofrer a incidência de alíquotas menores. A delimitação de uma alíquota única e um menor limite de isenção podem ser aplicados para atenuar o problema e aumentar as receitas, reduzindo, porém, o nível de progressividade.

Boadway *et al.* (2010) e UN-Habitat (2011) debatem o “problema da liquidez” dos impostos não recorrentes, como o Imposto sobre Heranças. Quando o imposto recai sobre ativos líquidos, mesmo altas alíquotas permitiriam o pagamento do imposto com pouco custo para o contribuinte (como acontece com o Imposto de Renda). Tal fato não ocorre quando recaem sobre ativos reais (imobiliários). Neste caso, pode ser necessária a venda

2. Para aumentar a equidade e eficácia do *Wealth Tax*, a autora relata a necessidade da criação de um abrangente sistema internacional de registro da riqueza e transações, de normas antievasivas e de tratados internacionais para se evitar a bitributação, visto que a riqueza global (interna e externa) dos contribuintes costuma ser a base de cálculo do imposto.

3. Por exemplo, o valor presente de um fluxo de pagamentos perpétuos de uma alíquota de 2% sobre o valor de um ativo (supondo que ele não deprecie), a uma taxa de desconto de 10%, representaria 20% do seu valor presente. Pode-se ter a falsa ilusão de que uma alíquota de 5% seria confiscatória em 20 anos, mas considerando-se uma taxa de anual desconto de 10%, a tributação em valores presentes, alcançada durante toda vida de um ativo seria de 50%.

4. Mesmo quando a tributação sobre o fluxo da riqueza é recomendada, o “problema da liquidez” deve ser considerado. Bach *et al.* (2011), ao proporem um *Wealth Tax* na Alemanha de 5,3% aplicado apenas uma vez ao patrimônio dos 0,6% alemães mais ricos, fazem a ressalva da permissão do parcelamento em até dez anuidades.
5. Por exemplo, um Imposto sobre a Riqueza Líquida de 1,1% ou um Imposto sobre Ganhos de Capital de 28% sobre um ativo de R\$ 100 milhões que possua taxa de retorno de 4% gerariam o mesmo nível de receita; logo, a imposição de ambos consistiria bitributação.
6. No imposto holandês, em todo ativo tributável é deduzida uma taxa de retorno do capital de 4% (efetivado ou não), o qual sofre uma alíquota de 30%. Isso equivale a um Imposto sobre a Riqueza de 1,2%.

total ou parcial do patrimônio imobiliário herdado para o pagamento do imposto, sendo necessário um parcelamento por vários anos. No entanto, o *Wealth Tax* não apresenta o “problema da liquidez”, por se tratar de um imposto recorrente.⁴

Denk (2012) argumenta que o *Wealth Tax* e o Imposto sobre Ganhos de Capital teriam a mesma base de cálculo e a imposição de ambos em um sistema tributário acarretaria bitributação.⁵ No entanto, o argumento do autor deve ser visto com cuidado. Em um *Wealth Tax*, o ganho de capital não precisa ser realizado. Um imóvel vazio, por exemplo, seria tributado pelo *Wealth Tax*, mas não por um Imposto sobre Ganhos de Capital. Aprofundando o raciocínio, nenhum imposto sobre a propriedade (imobiliário, sobre heranças e doações, dentre outros) poderia existir conjuntamente com uma tributação sobre ganhos de capital. A Holanda possui um “Imposto sobre Ganhos Presumidos de Capital”⁶ e somente nesse caso ele funciona perfeitamente como um *Net Wealth Tax*. Uma alternativa eficaz ao problema da bitributação quando uma propriedade sujeita ao *Wealth Tax* realiza um ganho de capital (comumente aplicações financeiras ou venda de imóveis) seria simplesmente permitir abater na declaração anual do *Wealth Tax*, o valor pago do imposto sobre ganhos de capital e dos demais impostos sobre a propriedade.

1.2. Avaliação de ativos financeiros e não financeiros

Na avaliação dos ativos financeiros, os agentes financeiros podem atuar como substitutos tributários e como base informacional para a administração tributária referente ao valor e posse dos ativos financeiros. O caso de títulos de capital aberto, o valor de mercado pode ser definido como a média entre cotações de mercado mais alta e mais baixa em um período. O valor dos depósitos e poupança para fins de tributação costuma ser tributado como o saldo na data final do exercício fiscal ou por uma média num determinado período do ano. Obviamente somente devem ser considerados como patrimônio financeiro os depósitos poupados, que não foram utilizados para despesa pessoal. Porém, eventuais saques e transferências para ativos isentos podem ocorrer perto do fim do ano fiscal, a fim de reduzir a base de cálculo do imposto a ser lançado, para depois eles serem depositados no começo do exercício fiscal seguinte. Por isso a legislação espanhola estabelece que o valor dos depósitos a ser tributado corresponda àquele existente no último dia do ano ou a média poupada no ano, o que for maior.

A avaliação de ativos não financeiros em um país pode ser uma tarefa à primeira vista custosa à administração tributária. Os ativos não financeiros que costumam estar inseridos num sistema de tributação da riqueza incluem imóveis, terras rurais, automóveis, barcos, aviões, joias, obras de arte, mobiliário da residência, dentre outros. Por serem de difícil mensuração as joias de família, obras de arte e o mobiliário residencial costumam estar isentos do imposto. Para imóveis, existe a base informacional dos cadastros e avaliações dos impostos sobre a propriedade imobiliária, em geral de competência dos governos locais, mas o uso das bases locais pode exigir a celebração de convênios e uma boa relação federativa. Apesar dos problemas de defasagem e equidade que a tributação imobiliária possa ter, há outras fontes de dados, como os valores de aquisição, as informações do sistema de financiamento imobiliário, dos cartórios e de entidades ligadas ao setor imobiliário. Com a tecnologia atual, é possível que *softwares* avaliem eficientemente um grande número de imóveis. Automóveis, barcos, aviões e helicópteros podem ser avaliados por seu valor cadastral para impostos específicos, pelo valor de aquisição (no caso sujeito a um sistema de depreciação) ou por valores médios definidos por pesquisas de mercado.

1.3. Tributação de pessoas físicas e jurídicas

A tributação exclusiva da riqueza líquida de pessoas físicas é o modelo que gera menos impactos negativos sobre a atividade econômica e tem maior potencial redistributivo. A tributação de ativos produtivos de pessoas jurídicas pode ocasionar transferências de capital e má alocação de recursos. No entanto, num sistema em que só exista a tributação da riqueza de pessoas físicas, é possível a transferência de titularidade do patrimônio usufruído pela pessoa física para uma pessoa jurídica, como forma de evasão fiscal. A transferência de bens imobiliários requer custos como o pagamento de Imposto sobre Transferência Imobiliária e taxas cartoriais; já para ativos financeiros, automóveis e alguns outros bens, os custos e taxas de transferência são irrelevantes.

No entanto, a legislação pode delimitar certos tipos de bens que possam até ter titularidade de pessoa jurídica, mas que se presumem serem usufruídos por pessoas físicas, sendo nesses casos gravados pelo imposto, como, por exemplo, imóveis residenciais e veículos privados. No caso dos imóveis, os municípios geralmente têm o registro de seu uso (residencial ou não residencial), bem como o cadastro das concessionárias de energia elétrica.⁷ Boadway *et al.* (2010) destacam que esse problema geralmente acontece com detentores de empresas familiares de capital fechado ou fundações, podendo ser difícil a identificação da pessoa física usufrutuária da propriedade.⁸ Além disso, o capital pode ser pulverizado em várias “Trusts” de forma a escapar da tributação progressiva ou permanecer nos limites de isenção.

2. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

No começo da década de 1990 houve um grande debate sobre a viabilidade dos Impostos sobre a Riqueza na Europa Ocidental, que culminou na sua extinção por vários governos de direita que começavam a ganhar as eleições parlamentares. Pode-se citar estudo de Bird (1991), que constatou que no período entre 1965 e 1988, a tributação sobre a riqueza líquida e sobre as transferências de riqueza caiu de 0,5% para 0,4% do PIB dos países da OCDE. Kessler e Pestieau (1991) afirmam que empiricamente a riqueza de um país representa de duas a três vezes o valor do seu PIB e que uma alíquota de 1% sobre toda a riqueza de um país teria uma arrecadação potencial entre 2% a 3% do PIB. Porém, os autores argumentam que a arrecadação do *Wealth Tax* foi baixa na Europa por quatro principais motivos:

- Poucos países tributavam os ativos de pessoas jurídicas;
- Os limites de isenção variavam consideravelmente, podendo ser de apenas US\$ 9 mil em Luxemburgo a US\$ 520 mil na França;
- Muitos países europeus limitavam a proporção da renda que poderia ser tributada conjuntamente pelo Imposto sobre a Riqueza e pelo Imposto de Renda. Esse limite era de 60% na França, Suécia, Espanha e Dinamarca;
- Havia deficiência nos sistemas de avaliação dos imóveis, e era comum não se declarar o patrimônio financeiro no exterior.

Para o caso da França, os autores argumentam que no início da década de 1990, o imposto tinha cerca de 100 mil contribuintes, comprovando que o limite de isenção era muito alto, e apenas 30% da riqueza desses contribuintes era de fato tributada. Eles estimaram que toda a riqueza privada na França era gravada em apenas 0,04% em 1990.

No entanto, na década de 2010 o número de contribuintes aumentou para 500 mil, o que deve ter aumentado este indicador.

7. Na legislação argentina, quando esses bens de uso tipicamente pessoal, mas de propriedade legal de pessoas jurídicas, não tenham seus usufrutuários declarados, eles sofrem a incidência de uma alíquota mais alta (punitiva) em todo o seu valor.
8. Os autores excluem o *Wealth Tax* como imposto viável para reduzir a desigualdade no Reino Unido devido aos seus custos administrativos; defendem em seu lugar tributação progressiva e abrangente sobre imóveis de pessoas físicas e jurídicas sem a exclusão de dívidas. Eles também advogam uma alta tributação sobre heranças e doações.

9. Du Rietz e Henrekson (2015) fazem um abrangente estudo sobre as principais regras e as consequências econômicas e sociais do *Wealth Tax* sueco entre 1911 e 2007. Apesar das suas receitas nunca terem ultrapassado 0,4% do PIB, os efeitos econômicos combinados do imposto com o imposto de renda das famílias, empresas e sobre ganhos de capital foram significativos.

10. Na Argentina existe um imposto separado sobre os ativos das empresas (excluído do Imposto sobre o Patrimônio Pessoal), com uma alíquota de 1%, sobre o que exceder a US\$ 200 mil, dedutíveis do Imposto de Renda.

Todos os países da Europa Ocidental adotam ou já adotaram um *Wealth Tax*, com exceção da Bélgica, Portugal e Reino Unido. A partir da década de 1990 ele foi abolido na Áustria (1994), Dinamarca, Alemanha (1997), Islândia (2005), Finlândia (2006), Suécia (2007)⁹ e Grécia (2009) e se consolidou atualmente apenas na Espanha, Suíça, Noruega, França e Luxemburgo. Devido à crise fiscal e financeira de 2009, ele foi reintroduzido na Espanha e brevemente na Islândia entre 2010 e 2014. Na América Latina, o imposto atualmente existe na Argentina¹⁰ (desde 1972), Uruguai (desde 1996) e Colômbia (desde 2002).

A Figura 1 foi elaborada para mostrar as principais características do *Wealth Tax* em oito países selecionados no ano de 2015.

FIGURA 1 – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO IMPOSTO SOBRE A RIQUEZA
PAÍSES SELECIONADOS
2015

PAÍS	COMPETÊNCIA	BASE DE CÁLCULO	CONTRIBUINTES	LIMITE DE ISENÇÃO (1)	ALÍQUOTAS (%)	RECEITA/PIB (%)	PART. NA RECEITA (%) (2)
Espanha	Central e Regional	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	744.000	0,5 a 2,5	0,18	1,2
Suíça	Regional e Local	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	116.000 (3)	0,1 a 0,94	1,24	11,3
Noruega	Regional e Local	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	119.000	1,0	0,40	7,0
França	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	1.400.000	0,5 a 1,5	0,25	1,7
Luxemburgo	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Jurídica	6.000	0,5 (4)	1,80	4,9
Argentina	Central	Patrimônio Bruto	Pessoa Física	61.700	0,5	0,31	1,2
Uruguai	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Física e Jurídica	130.000	0,7 a 3,0	1,11	6,5
Colômbia	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Física e Jurídica	336.000	0,125 a 1,5	0,69	4,3

Fonte: OCDE (2017) e Ministérios Fazendários dos Países Selecionados.

Notas: (1) Em US\$ de 02/2017. (2) Participação nas Receitas dos Governos Centrais, exceto para Noruega e Suíça (Governos Subnacionais). (3) Para o Cantão de Genebra. (4) Adicionais de 0,05% a cada 2,5 milhões de euros que exceder o patrimônio líquido em 500 milhões de euros sujeito a um valor mínimo conforme tamanho das empresas.

A Figura 2 foi elaborada para mostrar indicadores de arrecadação como proporção do PIB e das receitas dos governos centrais ou subnacionais (conforme a competência do imposto) em uma amostra de nove países entre 2000 e 2015. Observa-se que Suíça, Luxemburgo e Uruguai apresentaram os melhores indicadores de arrecadação do *Wealth Tax*, acima de 1% do PIB em 2015. Entre 2000 e 2015, esse indicador aumentou na França, Uruguai e Colômbia, diminuiu levemente na Noruega e se manteve estável nos demais países da amostra.

FIGURA 2 – PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A RIQUEZA NO PIB
2000-2015
PAÍSES SELECIONADOS

PAÍS	2000/2003 (1)	2004/2007 (1)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Espanha	0,20	0,20	0,26	0,06	0,06	0,06	0,14	0,20	0,18	0,18
Suíça	1,20	1,20	1,19	1,20	1,17	1,13	1,12	1,17	1,21	1,24
Noruega	0,50	0,45	0,43	0,51	0,48	0,47	0,46	0,47	0,45	0,40
França	0,16	0,19	0,21	0,18	0,22	0,21	0,24	0,21	0,24	0,24
Luxemburgo	1,76	1,80	1,48	1,39	1,57	1,43	1,45	1,53	1,64	1,80
Islândia	0,70	-	-	-	0,24	0,37	0,53	0,47	0,54	-
Argentina	-	0,30	0,29	0,32	0,31	0,27	0,27	0,31	0,31	0,31
Uruguai	0,75	1,01	1,05	1,18	1,08	1,06	1,06	1,06	1,14	1,11
Colômbia	0,48	0,18	0,69	0,44	0,41	0,72	0,66	0,63	0,58	0,69

Fonte: FMI (2017) e OCDE (2017); exceto República da Colômbia (2017), República Argentina (2017) e República Oriental do Uruguai (2017) apud Carvalho Jr. e Passos (2017).

Nota: (1) Valor médio do período.

As próximas oito seções resumem sucintamente os Impostos sobre a Riqueza adotados na Espanha, Suíça, Noruega, França, Luxemburgo, Argentina, Uruguai e Colômbia.

2.1. Espanha

Na Espanha, o imposto foi introduzido em 1991 e modificado para ser completamente extinto entre 2004 e 2008. No entanto, devido à crise fiscal europeia, o imposto foi reintroduzido a partir de 2012. Atualmente (retiradas as isenções), tributa-se o patrimônio que esteja acima de 700 mil euros, com alíquotas progressivas entre 0,5% e 2,5%. A arrecadação espanhola é a mais baixa da Europa, apenas 0,2% do PIB, mesmo o país tendo a mais alta alíquota marginal do continente. A causa do seu baixo desempenho são as isenções e descontos, abrangendo imóveis de residência até 300 mil euros, além de um dispositivo que limita o lançamento conjunto com o Imposto de Renda ao máximo de 60% da renda tributável do contribuinte.

2.2. Suíça

Na Suíça o imposto é de competência legislativa dos cantões e comunas. O limite de isenção é autonomamente estabelecido por cada cantão. Em 2015, por exemplo, o imposto podia ser aplicado sobre o patrimônio líquido de pessoas físicas entre 119 mil euros em Genebra e 597 mil euros em Lausanne (valores de 02/2017). As alíquotas máximas nos principais cantões se situavam entre 0,6% e 1% para patrimônios a partir de 55,4 milhões de euros (CONFEDERAÇÃO SUÍÇA, 2016). A Suíça tem apresentado uma arrecadação estável ao longo da última década, representando 4,6% da arrecadação tributária total e 1,2% do PIB, em 2015.

2.3. Noruega

Na Noruega, o *Wealth Tax* vigora há mais de 50 anos, sendo de competência repartida entre o poder central e o poder local (comunas). O imposto possui uma alíquota agregada de 1% (0,7% local e 0,3% central) fixada pelo governo central que recai sobre patrimônios líquidos que estejam acima de 112.000 euros (valores 02/2017) (NASCIMENTO, 2016, *apud* Governo da Noruega, 2015). No entanto, imóveis e fundos de pensão privados têm um tratamento tributário diferente e são sujeitos a uma alíquota efetiva menor. Em 2010, 17% da população adulta da Noruega era contribuinte do *Wealth Tax* (DENK, 2012) e suas receitas representaram 1,4% da arrecadação total e 0,4% do PIB em 2015. É importante destacar que o *Wealth Tax* constitui em média 7% das receitas dos governos locais na Noruega. O imposto imobiliário só existe em 60% dos governos locais com um nível de receitas muito mais baixo.

2.4. França

O *Impôt sur les Grandes Fortunes* foi instituído na França em 1982, abrangendo inicialmente a propriedade de pessoas físicas e jurídicas, mas em 1984 foi restrito somente ao patrimônio das pessoas físicas. Em 1986 o imposto era pago por apenas 0,5% das famílias francesas, sendo abolido em 1987. No entanto, em 1989 ele foi reinstituído nos moldes existentes atualmente. Dentre as principais isenções destacam-se os instrumentos de trabalho, ativos de importância artística, histórica ou ecológica e os fundos de previdência. Atualmente o imposto apresenta cinco alíquotas progressivas entre 0,5% e 1,5% incidentes sobre

contribuintes com patrimônio líquido acima de 1,3 milhões de euros (o qual começa a ser tributado no que exceder a 800 mil euros). Em 2015, a arrecadação representou 0,25% do PIB francês e 1,7% da arrecadação do governo central.

2.5. Luxemburgo

Em Luxemburgo, o *Wealth Tax* tem natureza majoritariamente fiscal, só atingindo o patrimônio líquido de pessoas jurídicas. A alíquota aplicável é de 0,5%, sujeita a acréscimos progressivos de 0,05% a cada 2,5 milhões de euros ao que exceder 500 milhões de euros. Os limites de isenção são baixos, sendo de apenas 12.500 euros para sociedades anônimas e participações societárias e de 5.000 euros para companhias limitadas. Fundos de previdência, participações societárias de pessoas físicas, empresas individuais e pequenas empresas estão isentas do imposto. Há ainda uma contribuição mínima que varia entre 535 euros e 32.100 euros, conforme o valor do ativo bruto das empresas (PRICEWATERHOUSE COOPERS, 2017; GRÃO DUCADO DE LUXEMBURGO, 2017). Atualmente, Luxemburgo apresenta a maior arrecadação desse imposto no mundo, representando 1,8% do PIB e 4,9% das receitas tributárias.

2.6. Argentina

Na Argentina, entre 1974 e 1990, o Imposto sobre o Patrimônio abrangia somente o patrimônio líquido de pessoas físicas, mas a partir de 1991 ele passou a tributar o patrimônio bruto. Em 2017, o imposto possuía uma alíquota de 0,5% ao que excedesse o limite de isenção de 1.050.000 pesos argentinos (60.000 dólares em 02/2017). De acordo com Carvalho Jr. (2011), a base tributária do imposto era composta de 40% em imóveis e 33% em ativos financeiros em 2008. Além disso, o patrimônio no exterior era 12% do total declarado, composto sobretudo de ativos financeiros. A arrecadação do imposto se estabilizou em 0,3% do PIB argentino a partir de 2003.

2.7. Uruguai

O Uruguai possui o Imposto sobre o Patrimônio desde 1989, e atualmente tributa o patrimônio líquido de pessoas físicas e jurídicas acima de 2 milhões de pesos uruguaios (130 mil dólares em 02/2017), com alíquotas progressivas que variam entre 0,7% e 3%. A arrecadação do imposto tem alcançado em média 1% do PIB entre 2003 e 2015, representando cerca de 6% das receitas do governo central. No entanto, a tributação do patrimônio de pessoas físicas representou em média apenas 5% do total arrecadado com o imposto entre 2008 e 2015. Por isso, pode-se considerar que a carga tributária incidente sobre o patrimônio pessoal no Uruguai tem sido de apenas 0,05% do PIB.

2.8. Colômbia

Na Colômbia, o Imposto sobre o Patrimônio foi reintroduzido no sistema tributário em 2002, e em 2014 foi reformado para abranger o patrimônio de pessoas físicas e jurídicas acima de 1 bilhão de pesos colombianos (336 mil dólares em 02/2017) com alíquotas progressivas para pessoas físicas entre 0,13% e 1,5% e para pessoas jurídicas entre 0,05% e 0,4% (dados de 2017). O imposto tem representado em média 0,65% do PIB e 4% das receitas do governo central desde 2011.

3. REFLEXÕES SOBRE O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS NO BRASIL

A experiência internacional revela aspectos bem diversos da tributação sobre grandes fortunas. Os opositores se centram no seu verificado baixo desempenho arrecadatório e extinção em vários países europeus, além da sua maior complexidade administrativa.

Os defensores concedem maior atenção aos exemplos bem-sucedidos de implementação e arrecadação do imposto, bem como no seu potencial teórico de desconcentrar a renda e a riqueza. O imposto seria importante como instrumento redistributivo complementando o imposto de renda e poderia atenuar sistemas tributários regressivos baseados na tributação indireta como o brasileiro. Não obstante, França, Suíça, Luxemburgo, Uruguai e Colômbia são exemplos de que o imposto pode ser viável com uma arrecadação superior a 0,7% do PIB (índice superior à arrecadação de IPTU no Brasil que foi de 0,5% do PIB em 2016).

O trabalho conclui que o IGF no Brasil pode ser viável se for bem formulado e administrado. Na formulação da lei, deve-se tentar alargar a base tributária com a possível tributação de pessoas jurídicas e um limite de isenção reduzido. Tais medidas atenuariam a chance de evasão. Na administração do imposto, a tecnologia e nível de informatização atual e uma possível integração com o *software* da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física têm o potencial de reduzir significativamente os custos administrativos tanto para o fisco quanto para os contribuintes.

Durante as duas discussões legislativas no Brasil (em 2000 e 2010) que levaram à rejeição da implementação do IGF, quatro principais aspectos técnicos foram levados em consideração pelos legisladores: impacto econômico, bitributação, custo administrativo e potencial arrecadatório, discutidos a seguir.

O impacto econômico do IGF é o argumento mais facilmente refutável, visto que todo imposto gera consequências econômicas negativas, e a literatura econômica tem demonstrado que os impostos sobre o patrimônio líquido de pessoas físicas são os menos deletérios à atividade econômica quando comparados aos impostos sobre salários ou sobre a produção (FMI, 2014).

O argumento sobre uma possível bitributação com os ativos imobiliários sujeitos ao IPTU e ITR ou automotivos sujeitos ao IPVA está relacionado mais a esfera jurídica que econômica. No entanto, o conjunto da riqueza pessoal pode ser considerado um fato gerador diferente da mera propriedade imobiliária ou automotiva.¹¹ De acordo com a Súmula Vinculante nº 29 do STF (BRASIL, 2010), todo tributo pode possuir algum elemento em sua base de cálculo que inclua em certa medida a base de outro tributo, desde que esta não seja completa. Além disso, os pagamentos desses três impostos poderiam ser perfeitamente dedutíveis da declaração do IGF.

No tocante ao alto custo administrativo, o cenário tecnológico atual das administrações tributárias é bem diferente do da década de 1990. Atualmente os custos administrativos do IGF não seriam tão impactantes devido à completa informatização das administrações tributárias, às economias de escala e de escopo com a administração do Imposto de Renda e ao maior acesso às grandes bases de dados computacionais, troca de dados cadastrais com outras instituições e tratados locais e internacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

11. O IPVA não incide sobre propriedade de aeronaves e embarcações (BRASIL, 2007), sendo ativos perfeitos para a tributação do IGF por possuírem alto valor, serem de propriedade dos estratos mais ricos e estarem livres de qualquer tributação atualmente. Estima-se que atualmente base tributária dos cerca de 15.000 jatos privados registrados no país seja entre R\$ 70 bilhões e R\$ 100 bilhões.

Nascimento (2016), utilizando dados da Receita Federal, estima o potencial arrecadatório do IGF em 0,25% do PIB (simulando alíquotas de 0,5% e 1%, aplicadas sobre o patrimônio pessoal líquido acima de R\$ 1 milhão). Porém, o argumento sobre o seu baixo potencial arrecadatório não é absoluto, pois o texto mostra que alguns países conseguem arrecadar mais de 1% do PIB com o imposto como Suíça, Luxemburgo e Uruguai. Caso o nível de isenção do IGF não seja excessivamente alto (permanecendo as típicas isenções ou reduções para imóveis de residência, fundos de previdência, cadernetas de poupança, quotas de pequenas empresas e algumas aplicações financeiras) e com base na experiência internacional supõe-se que o imposto possa arrecadar até 0,5% do PIB brasileiro. Caso a base tributária ainda abranja pessoas jurídicas, esse percentual poderia chegar a 1%.

É importante destacar, no entanto, que esses dois fatores: arrecadação e extrafiscalidade distributiva não devem ser excludentes. Kelly (2013) argumenta que todo imposto só é efetivo em seus objetivos extrafiscais se ele realmente for pago por seus contribuintes. Logo, se o IGF vier a apresentar uma arrecadação baixa, pode significar que tenha sido mal estruturado na legislação, que esteja sendo mal administrado ou que esteja havendo evasão e, portanto, o imposto pode não estar atingindo as classes mais afortunadas como se almeja. Portanto, ambas as preocupações devem caminhar juntas e não são excludentes.

4. RECOMENDAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO IGF

Os próximos parágrafos fazem sete sugestões de como o IGF deveria ser formulado para ter um relativo potencial arrecadatório de 0,5% do PIB com base na experiência internacional (ou 1% do PIB caso se atinja o patrimônio de pessoas jurídicas).

- A base de cálculo do IGF deve compreender o patrimônio nacional e internacional de pessoas físicas residentes no país no que exceder a um limite de isenção, bem como o patrimônio total no país de não residentes pessoas físicas ou jurídicas (com menor ou nenhum limite de isenção aplicado);
- A base de cálculo do IGF e consequentemente seu potencial arrecadatório poderia ser aumentado tributando o patrimônio de pessoas jurídicas, sendo que ao mesmo tempo diminuiriam as chances de evasão (porém causando perdas em termos de equidade e eficiência econômica);
- O número de alíquotas progressivas deveria ser reduzido para desestimular a evasão, e o limite geral de isenção não deveria ultrapassar a R\$ 500.000 (nível similar a Suíça, Noruega e Uruguai). A alíquota poderia ser fixada entre 0,7% e 1%, conforme o PLS 128/2008 do Senador Paulo Paim, rejeitado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 2010. No entanto, devem-se isentar os imóveis de residência (até certo valor), os instrumentos de trabalho, os bens de valor artístico, histórico, cultural ou ecológico, os saldos em fundos de previdência e os pequenos poupadores e acionistas de forma a se reduzir o custo político perante a classe média e obterem-se ganhos em equidade e eficiência econômica;
- Os bens de uso tipicamente pessoal, como imóveis residenciais, carros de passeio e embarcações e jatos privados deveriam ser tributados pelo IGF mesmo que titularidade de pessoas jurídicas, através de uma declaração do usufrutuário. Caso o usufrutuário desses bens não seja revelado, uma alíquota punitiva pode ser aplicada;

- Os valores efetivamente pagos com IPTU e IPVA devem ser deduzidos do cálculo do IGF como forma de estimular uma melhor tributação da propriedade pelos entes subnacionais, pelo menos entre os contribuintes mais afortunados que também sejam contribuintes do IGF;
- A avaliação dos ativos reais deve ser o maior valor entre: i) valor de aquisição, ii) valor venal do IPTU ou IPVA e iii) valor de mercado declarado pelo contribuinte ou arbitrado pelo fisco;
- Na avaliação de ativos financeiros, no caso de títulos de capital aberto, a avaliação pode ser definida como a média entre cotações de mercado mais alta e mais baixa em um período. No caso de saldos financeiros a sua avaliação deve o maior valor entre: i) saldo em 31 de dezembro do ano fiscal e ii) saldo médio nos últimos 90 dias do ano fiscal. |

BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, A.B.; PIKETTY, T. *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford University Press, 2010.
- BACH, S.; BEZNOŠKA, M.; STEINER, V. *A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy*. Berlin, German Institute for Economic Research, 2011
- BIRD, R. M. The *Taxation of Personal Wealth in International Perspective*. *Canada Public Policy: Analyse de Politiques*. v. XVII:3, pp. 322-34, 1991.
- BOARDWAY, R.; CHAMBERLAIN, E.; EMMERSON C. *Taxation of Wealth and Wealth Transfers*. In *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, 737-824, 2010.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário (RE) 379572*. Brasília: STF, DJE, 11 de abril de 2007.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula Vinculante No. 29*. Brasília: STF, Diário Oficial de Justiça, 10 de março de 2010.
- CARVALHO Jr, P.H.B. *As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional*. Brasília: IPEA, 2011 (Nota Técnica).
- CARVALHO Jr., P.H.B.; PASSOS, L. *Imposto Sobre Grandes Fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil*. In Afonso, J.R.; Lukic, M.R.; Orair, R.O.; Silveira, F.G. (org.) *Tributação e Desigualdade* (1ed). Rio de Janeiro: Casa do Direito, IPEA, FGV, p. 575-624, 2017.
- CORSATTO, Olavo N. *Imposto sobre grandes fortunas*. *Revista de Informação Legislativa*, v. 37, n. 146, abr./jun.2000.
- DENK, O. *Tax Reform in Norway: A Focus on Capital Taxation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 950. Paris: OECD Publishing, 2012.
- DIAMOND, P.; SAEZ, E. *The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations*, *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4), 165-190, 2011.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Tax reforms in EU: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, 2015 report*. Brussels: European Commission's Directorate General for Taxation and Customs Union, 2015 (Taxation Paper No.58).
- CONFEDERAÇÃO SUÍÇA. *FTA (Swiss Federal Tax Administration)*. Federal, Cantonal and Communal Taxes: An Outline on the Swiss Tax System. Berna: FDF/FTA, 2016
- DU RIETZ, G.; HENREKSON, M. *Swedish Wealth Taxation (1911-2007)*. In Henrekson, M.; Stenkula, M. (eds) *Swedish Taxation: Developments since 1862*. Stockholm, Palgrave Macmillan, p. 267-302, 2015
- GOBETTI, Sergio; ORAIR, Rodrigo. *Progressividade Tributária: a agenda negligenciada*. Brasília: Ipea, 2016. (Texto de Discussão do Ipea nº 2190).
- GRÃO-DUCADO DE LUXEMBURGO. *Net Wealth Tax, 2017*. <https://goo.gl/4h2HWK>
- IARA, A. *Wealth distribution and taxation in EU Members*. *Taxation Papers* 60/2015. European Commission, 2015. <https://goo.gl/rf3cCs>.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *Government Finance Statistics: Manual de 2014*. FMI, 2014.
- FMI (Fundo Monetário Internacional). *Government Finance Statistics Database*. FMI, 2017.
- JACOBS, B. *From optimal tax theory to applied tax policy*, *Finanzarchiv* 69 (3), 338-389, 2013.
- KELLY, R. *Property tax collection and enforcement*. In W.J. McCluskey, G.C. Cornia, and L.C. Walters (eds) *A primer on property tax: Administration and policy*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2013, p.141-170.
- KESSLER, D; PESTIEAU, P. *The Taxation of Wealth in the EEC: Facts and Trends*. *Canada Public Policy: Analyse de Politiques*. v. XVII:3, pp. 309-21, 1991.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P.H.G.F.; CASTRO, F.A. *O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012*. UnB, Brasília. 2014.
- NASCIMENTO, N. *A inexistente tributação da riqueza no Brasil e o Imposto sobre Grandes Fortunas*. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Tax policy reform and economic growth*. OECD Publishing, Paris, 2010.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Revenue Statistics Database*, 2017.

PIKETTY, T. *Capital in the 21st century*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

PRICEWATERHOUSE COOPERS. *Net Wealth Tax (NWT)* in Luxembourg, 2017. <https://goo.gl/haE83d>

REPÚBLICA ARGENTINA. MECON (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). *Recaudación Tributaria Anual: Nominal y en % del PIB*. Mecon, 2017. <https://goo.gl/zfdmn7>

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). *Cifras y gestión: Estadísticas de Recaudo de los tributos administrados por la DIAN*. DIAN, 2017. <https://goo.gl/hwt4eS>

REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI. DGI (Dirección General Impositiva). *Recaudación anual y mensual por impuesto*. DGI, 2017. <https://goo.gl/XsYhI3>

RISTEA, L.; TRANDAFIR, A. *Wealth Tax Within Europe in the Context of a Possible Implementation in Romania: the existing Wealth Tax and its decline in Europe*. *Annals of the University of Petrosani, Economics* v. 10 (2). Bucareste: University of Petrosani, 2010, pp 299-306.

UN-HABITAT. *Landy and property tax: a policy guide*. Nairobi: United Nations Human Settlements Program, 2011 (Principal author: L.Walters).

WOLFF, E. N. *Recent trends in household wealth in the United States: Rising debt and the middle-class squeeze - an update to 2007*. The Levy Economics Institute of Bard College, 2010 (Working Paper No. 589).

A DESCONHECIDA DESIGUALDADE PATRIMONIAL E A URGÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

ANDRÉ CALIXTRE

Economista, Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas e Doutorando em Economia Política pela Universidade de Brasília.

RESUMO

Os impactos dos sistemas tributários sobre as desigualdades de renda são conhecidos. No entanto, a dimensão patrimonial da riqueza, sua distribuição e comportamento com os impostos, é tema pouco estudado, assim como o sistema tributário brasileiro abrange muito pouco esse aspecto da desigualdade. Os estudos patrimoniais carecem do acesso à principal base de dados constituída sobre esse tema, que é a base do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) e Pessoa Jurídica (IRPJ), seu acesso é meramente tangencial. Neste artigo será proposta uma alternativa metodológica e empírica para avançar na questão, recorrendo às declarações patrimoniais de todos os mais de 490 mil candidatos de todos os municípios brasileiros das Eleições de 2016. Essa metodologia será tratada como *proxy* de uma distribuição da propriedade privada imobiliária, mobiliária e financeira do Brasil, por meio da qual serão testados os impactos da regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas sobre a arrecadação potencial e seus possíveis efeitos sobre a desigualdade.

Palavras-chave: Desigualdade Patrimonial; Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); Eleições de 2016.

INTRODUÇÃO

O que não sabemos sobre a desigualdade brasileira e que, seguramente, desataria o modelo de desenvolvimento com bem-estar social rumo a uma verdadeira mudança estrutural econômica e social?

Desde a década de 1960, novas perspectivas teóricas têm sido desenvolvidas para entender melhor o fenômeno da desigualdade no Brasil. Na época, as características profundamente desiguais do processo de modernização brasileiro careciam de ferramentas quantitativas, que pudessem demonstrar que a industrialização transformou o Brasil, mas também ampliou suas contradições com base na desigualdade e na exclusão.

Este esforço de interpretação muito se beneficiou do desenvolvimento de técnicas demográficas censitárias a partir de 1970. Estas permitiram a coleta de microdados individualizados com um grau razoável de precisão para a época, incluindo detalhes relativos à demografia, moradia, mercado de trabalho, renda e bens de consumo duráveis. Um aumento abrupto na desigualdade sob o regime autoritário mudou a natureza do apoio da sociedade civil ao modelo conservador de desenvolvimento nacional, contribuindo assim para o inevitável processo de democratização.

Em quaisquer abordagens metodológicas relativas a desigualdades – até nas mais complexas – as principais fontes são pesquisas domiciliares centradas em autodeclarações sobre padrões sociais e econômicos, incluindo renda e gastos. Basicamente, tais pesquisas de domicílios mensuram fluxos. Pouco tratam de patrimônio, riqueza ou ativos. Dada esta centralidade dos fluxos na pesquisa social contemporânea, o índice de Gini, uma das metodologias usadas neste estudo, estabeleceu-se como o instrumento principal para analisar a concentração de renda.

Quando os fluxos de renda são distribuídos de forma altamente desuniforme, como no caso do Brasil, o pequeno grupo das famílias mais ricas é subestimado pela amostra. Ademais, rendas altas têm origens mais diversas que a renda média – isto é, os ricos raramente são ricos devido a uma única fonte de renda (um salário, juros, aluguéis, etc.) – tornando-se assim mais difícil estimar rendas altas. Esta deficiência, de as pesquisas domiciliares não captarem patrimônio e ativos, é um dos maiores desafios para uma compreensão completa das dinâmicas da desigualdade no Brasil ou em qualquer outra economia capitalista moderna.

Esta economia oculta do patrimônio não se baseia nos fluxos de renda, mas em ativos que, grosso modo, podem ser divididos em três tipos: i) riqueza financeira, tais como ações, bônus, derivativos e papéis de dívidas públicas ou privadas; ii) propriedades imobiliárias, isto é, terra, terrenos, construções e ativos urbanos, imóveis de todos os tipos; e iii) riqueza mobiliária, representada pela acumulação de ativos móveis produtivos ou participações patrimoniais em tais ativos e pela posse de bens duráveis, de arte e de luxo. Cada uma destas dimensões representa os pilares dos fluxos de capital, propriedade e trabalho.

Um conhecimento melhor destes estoques de riqueza poderia revelar novas fontes de financiamento para políticas públicas redistributivas. No Brasil, a tributação da herança e da propriedade é completamente subestimada devido à falta de bancos de dados públicos. A desigualdade, que tem um caráter multidimensional, é percebida somente em termos da desigualdade de fluxos, e ninguém sabe o que aconteceu com a desigualdade de estoques, ou seja, com a distribuição da riqueza cristalizada por todos os agentes econômicos.

Curiosamente, durante todo o processo de redução da desigualdade de renda ao longo da última década, uma pergunta chave ficou sem resposta: o que aconteceu com a distribuição da propriedade durante o mesmo período? Os dados publicamente disponíveis são insuficientes para responder a esta pergunta.

Há indícios que a desigualdade de estoques econômicos seria um dos constrangimentos estruturais mais importantes do *New Deal* brasileiro e seu modelo de desenvolvimento. Estudos específicos sobre os preços dos imóveis em grandes cidades – muitos deles conduzidos por empresas envolvidas na especulação imobiliária – atestam o brutal processo de concentração e valorização de propriedades nos bairros nobres das principais cidades brasileiras.

A Receita Federal publicou recentemente informações sobre estoque patrimonial no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) (Figura 1) revelando uma perversidade do momento mais dinâmico do modelo de desenvolvimento de 2003–2016. A difusão da propriedade privada entre os indivíduos foi bloqueada pelo modelo, apesar da redução das desigualdades nas rendas do trabalho. Entre os declarantes de até cinco salários mínimos de renda (aproximadamente 50% do total do IRPF) e o grupo de cinco a 20 salários mínimos (mais 42% do total do IRPF) acumularam ganhos de rendimentos

tributáveis em relação aos 8% mais ricos dos declarantes. Em 2007, eram 65,1% da renda tributável total; e em 2014, 69,6%. Entretanto, quando se observam as declarações patrimoniais, o mundo da desigualdade é completamente distinto. Nestas, a maioria dos valores declarados concentra-se nos 8% mais ricos do IRPF (em torno de 57% de todo o patrimônio) e há pouca variação nesta concentração durante o período 2007-2014.

FIGURA 1 – PARTICIPAÇÃO DOS DECLARANTES, RENDIMENTOS TRIBUTÁVEIS E PATRIMÔNIO SOBRE O TOTAL DO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

BRASIL
2007 E 2014

IRPF – PERFIL DOS DECLARANTES ATÉ CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS			
	% Declarantes	% Rendimentos Tributáveis	% Patrimônio
2007	54,4%	20,9%	14,9%
2014	49,6%	21,3%	14,9%
IRPF – PERFIL DOS DECLARANTES DE CINCO A 20 SALÁRIOS MÍNIMOS			
	% Declarantes	% Rendimentos Tributáveis	% Patrimônio
2007	37,2%	44,2%	27,9%
2014	41,9%	48,3%	28,3%
IRPF – PERFIL DOS DECLARANTES ACIMA DE 20 SALÁRIOS MÍNIMOS			
	% Declarantes	% Rendimentos Tributáveis	% Patrimônio
2007	8,4%	34,9%	57,2%
2014	8,5%	30,4%	56,8%

Fonte: IRPF – MF

É muito alta e variou muito pouco a concentração do patrimônio nos 8,5% dos declarantes de imposto de renda com mais de 20 salários mínimos. Porém algumas mudanças ocorreram. Apesar do forte aumento do valor do salário mínimo, a proporção de declarantes com até cinco salários mínimos caiu de 54,4% para 49,6% e sua participação no patrimônio total dos declarantes manteve-se em 14,9%. Isto significa que o patrimônio médio desses declarantes com renda de até cinco salários mínimos passou de 27,4% da média geral para 30,0%. Foi a única faixa de renda em que essa relação aumentou. O “deslocamento” de declarantes da faixa de até cinco salários mínimos para a de cinco a 20 salários mínimos contribuiu para reduzir a relação do patrimônio médio dessa última faixa e a média geral de 75% para 67,5%. A relação entre o patrimônio médio da faixa de cinco a 20 salários mínimos e o da faixa de até cinco salários mínimos diminuiu de 2,74 vezes maior para 2,25 vezes e a relação entre os patrimônios médios das faixas de mais de 20 salários mínimos e de cinco a 20 salários mínimos aumentou de 9,08 vezes para 9,9 vezes. Finalmente, a relação entre os patrimônios médios das faixas de mais de 20 salários mínimos e até cinco salários mínimos diminuiu de 24,8 vezes para 22,3 vezes.

A mesma dinâmica observa-se com respeito à riqueza financeira. No período 2003-2016, as altas taxas de juros e o crescimento do mercado de capitais foram instrumentos-chaves de concentração de ativos nas mãos dos mais ricos. Estes processos de acumulação financeira são indissociáveis do sistema da dívida pública, e pressionam constantemente as capacidades das políticas monetária e fiscal. O resultado financeiro desta hierarquia é a captura de recursos públicos por setores da sociedade, que realizam lucros abusivos: em 2013, as obrigações relativas à dívida pública excederam um terço de toda a receita federal.

O desafio final para entender e combater as desigualdades estruturais no Brasil é a dimensão produtiva da economia dos estoques, que também exhibe sinais de concentração. Embora a participação dos salários na renda nacional tenha evoluído positivamente ao longo da última década, há pesquisas sobre a concentração de riqueza que são desencorajadoras,¹ mostrando um controle maciço de ativos por parte de poucas famílias ou grupos, particularmente em setores estratégicos, como alimentos, tecnologia, comunicação, saúde, bancos e transporte. Os chamados “vencedores nacionais” e o surgimento de um grande número de fortunas bilionárias, muitas das quais assentadas em processos de concentração de ativos mal estruturados, são fortes indícios de uma concentração

1. Quem desejar ter uma excelente amostra desse cenário de concentração da propriedade privada no Brasil, ver <http://proprietariosdobrasil.org.br/>. Trata-se de uma pesquisa colaborativa organizada pelo Instituto Mais Democracia.

de propriedade que, inevitavelmente, porá em risco a recente distribuição de renda do trabalho, observada na superfície da reprodução econômica da sociedade capitalista ao longo do período entre 2003 e 2016.

Essa tarefa, essencial para abrir uma nova fronteira de pesquisa sobre a distribuição da riqueza, implicaria a criação de uma base de dados declaratória sobre patrimônio pelo maior número de anos possível, expandindo de forma inédita o horizonte da pesquisa sobre desigualdade (possibilitando, inclusive, o cálculo de um coeficiente de Gini patrimonial). Ademais, isto revelaria setores sociais nos quais a riqueza se acumulou mais que em outros, possibilitando que se corrijam distorções relativas ao acesso à propriedade e se encontrem novas fontes de financiamento para o *welfare state* redistributivo. Esta perturbação na fronteira expandiria decisivamente o conhecimento sobre as dinâmicas da acumulação capitalista no Brasil e, o que é mais importante, poderia ser estratégica para o *New Deal* brasileiro poder continuar a avançar rumo aos objetivos de seu modelo de desenvolvimento com bem-estar social.

1. UMA POSSÍVEL LINHA DE PESQUISA EM DESIGUALDADE PATRIMONIAL NO BRASIL

O estouro do “fenômeno” Thomas Piketty e seu livro *O Capital no Século XXI* impulsionou o debate no mundo todo sobre a questão das rendas de capital. No caso brasileiro, o livro ensejou, positivamente, um conjunto de discussões sobre a existência e a operacionalidade de uma base de dados patrimoniais capaz de elucidar um dos maiores segredos da dinâmica de redistribuição da renda do trabalho no Brasil contemporâneo: sua conexão inversa com os estoques patrimoniais.

A hipótese de trabalho levantada aqui é que haveria um processo subjacente e anterior de concentração de estoques que, justamente, permitiria o processo de desconcentração dos fluxos, em especial nos fluxos do trabalho. Essa indagação, no entanto, carece de acesso qualificado a uma base empírica suficientemente sólida, que seria o cadastro de pessoa jurídica e pessoa física da Receita Federal, gerado a partir das declarações do Imposto de Renda.

A base da Receita permitiria tanto o acesso às rendas de capital quanto aos estoques de riqueza. Ainda que pudesse haver falsas declarações ou subestimação do valor de mercado do patrimônio – o que também é comum para o caso dos fluxos declarados em todas as pesquisas domiciliares –, a base da Receita nortearia um melhor entendimento sobre o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil recente. Concordando integralmente com o artigo recente de Nelson Barbosa,² há condições técnicas para acessar estes dados e, simultaneamente, proteger o sigilo fiscal inerente a eles, por meio de desidentificação ou agregação mínima das pessoas físicas e jurídicas.

O entendimento sobre o fenômeno patrimonial, no entanto, deve-se valer de alguns cuidados metodológicos. Primeiramente, a abordagem da riqueza declarada pertence ao mundo dos estoques econômicos, cujas relações com os fluxos são pouco conhecidas, quando muito, claramente contraditórias. Os conceitos de renda do capital e do trabalho, como também sua apropriação e distribuição, pertencem ao mundo dos fluxos, cujas bases disponíveis são as Contas Nacionais e pesquisas domiciliares como a Pnad e a POF, todas estas feitas pelo IBGE. Esse grande fluxo circular da renda, que alimenta a economia ao longo de cada ano, não pode ser comparado diretamente aos estoques de riqueza. Ao mesmo tempo, estes estoques são o subterrâneo do conflito distributivo

2. <http://brasildebate.com.br/para-conhecer-me-lhor-a-distribuicao-de-renda-e-riqueza-no-pais/>

na economia, pois alimentam os ganhos, tanto do capital quanto do trabalho, por meio de suas realizações na economia de mercado: seja por meio da obtenção de direitos pela posse do ativo patrimonial (produtivo, financeiro ou imobiliário), seja pela venda deste e realização de seu valor estimado, convertendo a riqueza estocada em fluxos da renda.

Afirmar, por exemplo, que a soma dos valores imobiliários declarados da cidade de São Paulo representaria tantos por centos do PIB brasileiro é desconhecer todas as diferenças que há entre fluxos (PIB) e estoques de riqueza. Explicando mais esta diferença: uma unidade de riqueza patrimonial, tal como um apartamento em uma região valorizada dos grandes centros urbanos, não garante imediatamente o fluxo de renda equivalente à totalidade do valor de venda do ativo. Somente após a venda efetiva no mercado ou por meio da exploração econômica do direito de posse do apartamento em questão é que o valor estocado no ativo se converte em fluxos, distribuídos entre rendas de capital e de trabalho.

Da mesma forma que é perfeitamente possível encontrarmos desacoplamentos entre os estoques de riqueza de um indivíduo e seu fluxo presente de renda, é possível também que o processo de distribuição pessoal e até mesmo funcional da renda, observado nesta chamada “Década Inclusiva”, talvez tenha escondido um processo maior de concentração de estoques de riqueza, compensando as perdas dos donos do poder no conflito distributivo dos fluxos econômicos, circunscrevendo essa inclusão ao mundo do trabalho.

Contrariamente a essa ideia manifestou-se Marcelo Neri,³ defendendo um processo amplo de redução da desigualdade, para além da renda percebida do trabalho, que, inclusive, por dados residenciais disponíveis da Pnad, apontaria para uma desigualdade imobiliária muito inferior à da renda e, pela aplicação de uma regra internacional de Atkinson, mestre de Piketty, haveria uma queda crescente da participação do 1% mais rico no total da renda brasileira apropriada na última década. O problema desses argumentos é, mais uma vez, a ausência de uma base de dados patrimoniais que possa, de fato, corroborar tanto a distribuição imobiliária total da riqueza – para além da residência onde a família habita, para abarcar todos os imóveis urbanos, rurais, comerciais e residenciais – quanto a admissão verdadeira do peso do 1% mais rico sobre a renda nacional.

Sobre esta última, estudo de Medeiros, Souza e Castro (2014), o primeiro a supostamente trabalhar com declarações de fluxos recebidos do Cadastro de Pessoa Física da Receita Federal, apesar de não resolver o problema dos estoques patrimoniais nem a subdeclaração para todos os extratos de renda da Pnad, captou muito bem a ideia de resiliência do extrato mais rico da população brasileira na apropriação da renda total.

De todo modo, as conexões entre fluxos e estoques na economia estão veladas pelo impedimento o acesso às bases declaratórias de pessoa física e jurídica do Imposto de Renda. Enquanto não acessamos esta base, que quebraria uma fronteira na pesquisa social no Brasil, há uma base patrimonial que, até o momento, tem permanecido ignorada pelos interessados no tema.

Trata-se do cadastro do Tribunal Superior Eleitoral, uma base impressionante de declarações de pessoas físicas candidatos a cargos eletivos que, nas eleições municipais de 2016, atingiu a ordem de mais de 490 mil candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador, em todos os Municípios de todos os Estados brasileiros (exceto, evidentemente o DF). Os dados são disponibilizados em duas formas: com as características políticas e pessoais de cada candidato; e a declaração patrimonial de cada um. Ao cruzarmos as duas bases, temos uma amostra não estatística, mas relevante, de declaração patrimonial dos candidatos políticos.⁴

3. Ver *Folha de S. Paulo*, “Desigualdade de Capital em Queda”, publicado em 26 de junho de 2014.

4. Há algumas deficiências nesta base: evidência de subdeclarações ou aparente excesso de candidatos que declararam não possuir patrimônio algum; e claros exemplos de superdeclaração, sendo mais visíveis a partir dos patrimônios acima de R\$50 milhões. Estes exemplos, no entanto, foram mantidos em prol da manutenção da objetividade da base, sem a qual uma interferência nesses desvios poderia gerar mais malefícios do que benefícios à análise. Entende-se que as quase 500 mil entradas dão à base uma significativa representatividade para este universo, ainda que não se possa inferir que este seja estatisticamente representativo ao universo da base da Receita Federal.

Importante sempre lembrar que não se trata aqui de um exercício com representatividade estatística. Candidatos a eleições, mesmo distribuídos por todos os municípios e em quantidade maior do que uma amostra da própria Pnad, não são representativos do todo populacional e, portanto, não devem ser levados em conta nessa perspectiva. O objetivo desse estudo é mostrar como, mesmo na imensa precariedade estatística desse exercício, é possível enxergar, de relance, um lado oculto da desigualdade no Brasil. Partindo de iguais candidatos a vereadores, prefeitos e vice-prefeitos, as diferenças patrimoniais entre eles são astronômicas, muito maiores do que o observado na distribuição das rendas nas pesquisas domiciliares.

A análise da distribuição patrimonial dos candidatos permite calcular o Gini patrimonial tanto total (incluindo os candidatos que declararam não possuir patrimônio algum), quanto pelas características, enunciadas anteriormente, de riqueza patrimonial imobiliária,⁵ financeira⁶ e mobiliária.⁷

O patrimônio imobiliário, representando 72,7% de todo o patrimônio declarado pelos políticos municipais em 2016, apresentou um Gini muito superior ao apontado pelas pesquisas domiciliares, pois aqui estão englobados todos os tipos de imóveis, e não somente a habitação em que mora a família entrevistada pela pesquisa domiciliar. Mesmo o patrimônio mobiliário, cuja desigualdade é a menor entre os três tipos de estoques, o Gini ainda segue muito superior ao apontado pela Pnad. Surpreende o baixo peso da riqueza financeira sobre o estoque total declarado dos candidatos municipais, apenas 15,1%, a um índice de Gini próximo da desigualdade absoluta, de 0,894 (Figura 2).

FIGURA 2 – INFORMAÇÕES SOBRE DECLARAÇÃO PATRIMONIAL DOS CANDIDATOS POLÍTICOS

ELEIÇÕES MUNICIPAIS
BRASIL
2016

	VALOR DECLARADO (R\$)	PARTICIPAÇÃO (%)	GINI INTERNO (EXCLUI CANDIDATOS QUE NADA DECLARARAM)	GINI (INCLUI CANDIDATOS QUE NADA DECLARARAM)
TOTAL	94.463.003.542,27	100,00%	0,788	0,864
PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO	68.682.603.433,74	72,7%	0,729	
PATRIMÔNIO FINANCEIRO	14.277.697.962,13	15,1%	0,894	
DIREITOS E BENS MÓVEIS	11.501.002.592,19	12,2%	0,663	

Fonte: TSE

Apesar de tratarmos somente da classe política, nota-se uma coerência entre o valor médio declarado do candidato e sua escolaridade, guardando, assim como na renda, uma correlação positiva. A distribuição patrimonial por nível de escolaridade mostra que os candidatos de ensino superior e médio completo e incompleto concentraram quase 75,7% de toda a riqueza declarada em 2016, apesar de representarem 70,9% da população de candidatos no certame (Figura 3).

Outra tabulação interessante que a base de dados do TSE possibilita é a distribuição regional do patrimônio declarado (Figura 4).

Pode-se notar que a região Sudeste detém a maior participação no total declarado, seguida de Nordeste, Sul, Centro-oeste (exclusive o DF, por não haver eleições municipais) e Norte, por ordem decrescente de importância. Cumpre notar que a distribuição relativa entre cada região e os tipos de patrimônio declarado não difere significativamente da média nacional.

- Seguindo a classificação disponível pelo TSE, Patrimônio Imobiliário foi considerado segundo o agrupamento: apartamento; benfeitorias; casa; construção; galpão; loja; outros bens imóveis; poupança para construção ou aquisição de bem imóvel; prédio comercial; prédio residencial; sala ou conjunto; terra nua; terreno.
- Patrimônio Financeiro considerado: ações (inclusive as provenientes de linha telefônica); aplicação de renda fixa (CDB, RDB e outros); caderneta de poupança; consórcio não contemplado; crédito decorrente de alienação; crédito decorrente de empréstimo; depósito bancário em conta corrente no exterior; depósito bancário em conta corrente no país; dinheiro em espécie – moeda estrangeira; dinheiro em espécie – moeda nacional; fundo de ações, inclusive carteira livre e fundo de investimento no exterior; fundo de aplicação em quotas de fundos de investimento; fundo de capitalização; fundo de investimento financeiro – FIF; mercado futuros, de opções e a termo; ouro, ativo financeiro; outras aplicações e investimentos; outras participações societárias; outros créditos e poupança vinculados; outros depósitos à vista e numerário; outros fundos; plano Pait e caderneta de pecúlio; quotas ou quinhões de capital; VGBL-vida gerador de benefício livre.

- Patrimônio Mobiliário considerado: aeronave; bem relacionado com o exercício da atividade autônoma; direito de autor, de inventor e patente; direito de lavra e assemelhado; embarcação; joia, quadro, objeto de arte, de coleção, antiguidade, etc.; licença e concessões especiais; linha telefônica; outros bens e direitos; outros bens móveis; título de clube e assemelhado; veículo automotor terrestre: caminhão, automóvel, moto, etc.

FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO PATRIMONIAL POR FAIXA DE ESCOLARIDADE DOS CANDIDATOS POLÍTICOS
ELEIÇÕES MUNICIPAIS
BRASIL
2016

ESCOLARIDADE	VALOR MÉDIO DECLARADO R\$	VALOR DE TODAS AS DECLARAÇÕES PATRIMONIAIS R\$		POPULAÇÃO DE CANDIDATOS	
ANALFABETO	28.166,67	169.000,00	0,0%	6	0,0%
LÊ E ESCREVE	143.449,93	9.724.040.534,84	10,3%	67787	13,6%
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	172.237,30	13.267.267.180,21	14,0%	77029	15,5%
ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO	144.618,56	26.881.987.760,39	28,5%	185882	37,4%
ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	114.949,44	2.946.384.034,29	3,1%	25632	5,2%
ENSINO MÉDIO COMPLETO	171.766,11	2.456.427.182,22	2,6%	14301	2,9%
SUPERIOR INCOMPLETO	256.104,40	5.636.089.604,95	6,0%	22007	4,4%
SUPERIOR COMPLETO	321.003,45	33.550.638.245,37	35,5%	104518	21,0%
TOTAL GERAL	190.004,47	94.463.003.542,27	100,0%	497162	100,0%

Fonte: TSE

FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO PATRIMÔNIO
ELEIÇÕES MUNICIPAIS
BRASIL
2016

REGIÃO	VALOR DECLARADO (R\$)	(%)
Norte	9.144.180.811,97	9,7
Nordeste	16.067.077.648,48	17,0
Centro-Oeste	12.156.087.608,27	12,9
Sudeste	41.648.832.400,29	44,0
Sul	15.446.825.073,26	16,4
Total	94.463.003.542,27	100,0

Fonte: TSE

No centro financeiro brasileiro, o Sudeste, a média patrimonial financeira declarada pelos candidatos segue a linha nacional. De todo modo, o peso das declarações imobiliárias na riqueza dos candidatos é muito representativo.

2. APLICANDO A PESQUISA A UMA ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DE UM IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

A apresentação das distintas propostas de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, IGF, estão bem documentadas e analisadas em Carvalho (2011). Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o IGF estava previsto como um dos pilares do combate à desigualdade como parte do pacto de redemocratização do país. Implícita e explicitamente, a Constituinte reconheceu os efeitos deletérios que o período militar provocou tanto para a distribuição de fluxos quanto de estoques no país, e que uma ação enérgica ao contrário era necessária. No entanto, trinta anos se passaram, e a permanência da enorme e brutal desigualdade patrimonial nunca foi arranhada pelo Estado de Bem-estar brasileiro, ainda que a sua variante fluxo-renda tenha evoluído positivamente em direção a uma melhor distribuição, graças, fundamentalmente, às políticas de estruturação do mercado de trabalho encetadas entre 2003–2016.

As razões políticas para a inexistência de regulamentação do IGF no Brasil são autoevidentes, dada a profunda relação que o poder econômico mantém com seus representantes políticos no parlamento. Mas estranhamente há um argumento técnico que costuma dissuadir qualquer tentativa séria de regulamentação do assunto nas comissões do Congresso Nacional. Segundo Carvalho (2011:34) “o argumento de que o IGF é um imposto caro e de pouco potencial arrecadatório prevaleceu nas derrotas nas

Comissões de Tributação e Finanças na Câmara e de Assuntos Econômicos no Senado, muito embora a constitucionalidade dos projetos não tenha sido um problema.” Este argumento, no entanto, carece de evidência empírica, pois, como discutido acima, o acesso à base declaratória do IRPF é sigiloso e não há disponível a distribuição patrimonial individual dos contribuintes, portanto, o potencial arrecadatório do imposto é objeto de estudos econométricos baseado em experiências de outros países. O problema é que, como vimos nos dados acima, o Brasil possivelmente encontra-se em um caso muito particular, e extremo, de desigualdade patrimonial, em que o IGF teria efeito mais positivo e sinérgico do que em países menos desiguais.

O avanço de pesquisas patrimoniais no Brasil tem, em seu horizonte mais fecundo, a abertura pública de dados do cadastro de Pessoas Físicas e, deve-se deixar claro, fundamentalmente de Pessoas Jurídicas da Receita Federal. Somente a introdução de uma distribuição de cidadãos declarantes é insuficiente para perceber o todo da economia de estoques, que permite à riqueza girar em forma de renda apropriada pelos distintos grupos sociais. Nos estoques, são as empresas seus grandes detentores, e saber como o subterrâneo da economia se movimenta e constrói suas trincheiras no interior da sociedade, traria luz para uma nova geração de políticas redistributivas a partir do combate da concentração de estoques, e não somente dos fluxos. Não somente fortalecendo os impostos sobre patrimônio já existentes, mas a regulamentação do IGF poderia inaugurar uma nova geração de atuação do Estado, muito mais eficaz na redução das desigualdades.

Mais do que isso, conhecer a dinâmica patrimonial da economia brasileira nos permitiria aprofundar na principal questão do modelo de desenvolvimento recente, se ele é de fato um modelo inclusivo e, ao mesmo tempo, transformador das estruturas arcaicas geradoras da desigualdade. Sobre o primeiro campo de força desse modelo, restam poucas dúvidas de que ele é motor de inclusão de milhões de brasileiros numa vida menos infernal que o destino traçado pelo neoliberalismo. Porém, sobre o caráter transformador deste modelo, ainda é preciso saber se o que emerge desta sociedade é uma grande classe média ou se a desigualdade apenas se deslocou dos fluxos monetários para os estoques de riqueza, mantendo-se invisível às pesquisas domiciliares e às Contas Nacionais.

Diante desse cenário maior, quando se utilizam os dados extraídos do Cadastro Eleitoral de Candidatos do TSE para, a partir de seus parâmetros, estimar, com o cruzamento na população de contribuintes do IRPF do mesmo ano das eleições municipais, é possível estruturar um cenário distinto de potencial arrecadatório do IGF na sociedade Brasileira. Utilizando a distribuição patrimonial individual dos mais de 490 mil candidatos de todos os municípios brasileiros de 2016, é possível construir parâmetros populacionais de pessoas dentro de cada faixa patrimonial. Estes parâmetros são extrapolados para o universo dos contribuintes do IRPF, assumindo que haja alguma similaridade entre a base declaratória de candidatos de 2016 e a base declaratória de contribuintes do mesmo ano. Mais estudos são necessários para testar essa hipótese. Por ora, a aplicação de um IGF progressivo às faixas patrimoniais produz um efeito arrecadatório em 2016 de mais de R\$ 73 bilhões.

Nota-se que a maior parte da contribuição para o IGF seria dada não pelos menores patrimônios, e sim pelos patrimônios acima de R\$ 100 milhões. Esse é um efeito desejável de um imposto progressivo e, como a desigualdade é extremamente alta nesses estratos, a contribuição destes é muito maior. Igualmente, o IGF teria um efeito desejável de qualquer imposto sobre estoques: os patrimônios tendem a se redistribuir nos anos seguintes, reduzindo progressivamente o potencial arrecadatório, mas cumprindo seu papel de reduzir desigualdades rompantes (Figura 5).

FIGURA 5 – ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DO IGF COM PARÂMETROS DA BASE MUNICIPAL DE CANDIDATOS ÀS ELEIÇÕES DE 2016, COM O CRUZAMENTO DA POPULAÇÃO DECLARANTE DO IRPF BRASIL 2016

PATRIMÔNIO (R\$ MILHÕES)	MÉDIAS NO TSE R\$	PARÂMETRO TSE	POPULAÇÃO POTENCIAL COM A IRPF	ALÍQUOTA IGF	ARRECADAÇÃO	TOTAL
1 a 2,5	1.467.084,52	0,01591	444.863	0,5%	3.263.256.120,39	73.565.537.914,56
2,5 a 5	3.380.432,31	0,00308	85.992	1,0%	2.906.894.490,41	
5 a 10	6.833.101,38	0,00106	29.583	1,5%	3.032.106.184,08	
10 a 20	13.814.330,02	0,00042	11.642	2,0%	3.216.471.493,34	
20 a 40	27.234.079,51	0,00018	5.118	2,5%	3.484.525.449,24	
40 a 100	59.343.089,46	0,00009	2.475	3,0%	4.405.483.938,95	
100+	563.658.744,94	0,00010	2.700	3,5%	53.256.800.238,14	

Fonte: TSE e IRPF. Elaboração André Calixtre

Os dados acima afastam a certeza de que o IGF teria baixa arrecadação no Brasil, mas será que sua aplicação seria de fato muito cara? Para isso é importante observar o perfil patrimonial em que o imposto incidiria e, no caso Brasileiro, a grande predominância do patrimônio imobiliário (ver Figura 2) sobre o financeiro e mobiliário facilita a aplicação deste imposto. A criação de um cadastro nacional de imóveis urbanos e rurais seria um passo decisivo na consolidação de um sistema tributário de grandes fortunas, atingindo grandes patrimônios em favor da maioria da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se apresentar uma visão ampliada da desigualdade brasileira, privilegiando as desigualdades patrimoniais. Os dados apresentados mostram um pequeno extrato de uma grande contradição do modelo de desenvolvimento de 2003–2016: a democratização da renda, vivida pelo aumento da participação do salário no PIB, é uma variável antagônica da democratização da propriedade. No capitalismo desenvolvido, no entanto, renda e propriedade devem caminhar juntas. A enorme e permanente desigualdade patrimonial é uma face do precário acesso a bens, públicos e privados, pela população brasileira.

Ao mesmo tempo, esse mundo oculto da distribuição patrimonial é formado por pouca gente muito rica. Nisso, a fragilidade política de sustentação de seus privilégios é evidente, mas não óbvia. Durante as três décadas de pacto democrático, os donos do poder (patrimonial) bloquearam os mecanismos de acesso à propriedade privada pelo cidadão médio, o principal deles é o Imposto sobre Grandes Fortunas. Nesse sentido, qualquer proposta progressista de reforma tributária tem que endereçar este problema maior das desigualdades de estoques, para além das também fundamentais reduções das desigualdades de fluxos. |

BIBLIOGRAFIA

CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M.A. M (2014). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. IPEA.

CALIXTRE, A.B. (2014B) *Nas fronteiras da desigualdade brasileira: reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000*. Fundação Friedrich Ebert.

CALIXTRE, A.B.; VAZ, Fábio (org.). PNAD 2014: breves análises. Nota Técnica N°22. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2015

CARVALHO, P. H. B. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. Nota Técnica N°07. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2011.

FREDDO, Daniela; CALIXTRE, A. B. *Money, Wealth and Patrimonialist Capitalism in Brazil: A theoretical discussion for a practical challenge*. DAAD Partnership. 2011. http://daadpartnership.htw-berlin.de/fileadmin/Workshops/2011_Campinas/Papers/Freddo_Calixtre_Money_Wealth_Patrimony.pdf

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *In Perspectivas da Política Social*. IPEA. 2010. Capítulo 3.

_____. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicado n. 75. 2011a.

_____. *Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2010*. Comunicado n. 108. 2011b.

_____. *Características da formalização do mercado de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009*. Comunicado n. 85. 2011c.

_____. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Comunicado n. 92. 2011d.

_____. *Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad-IBGE*. Comunicado n. 159. 2013.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, P.H.G.F; CASTRO, F.A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012 – estimativas com dados do Imposto de Renda e pesquisas domiciliares. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. Artigo aceito para publicação. 2014. <http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/SSRN-id2479685.pdf>

NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.