

# ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL

*João Batista Santos Conceição<sup>1</sup>  
Róber Iturriet Avila<sup>2</sup>*

## RESUMO

O Brasil tem uma das maiores concentrações de renda e de riqueza do mundo. A estrutura tributária brasileira também se destaca devido à sua regressividade, uma vez que a tributação indireta é predominante no País. Este trabalho tem como objetivo geral investigar as alíquotas estrutura do imposto de renda de pessoas físicas, do imposto de herança e doação e a tributação sobre os dividendos nos países da América Latina e na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As comparações efetuadas mostraram que a estruturação dos tributos brasileiros é desalinhada sob o aspecto internacional e ajuda a explicar a baixa influência na redução da desigualdade de renda e de patrimônio no Brasil.

Palavras-chave: tributação; internacional; Brasil

## ABSTRACT

Brazil has one of the largest concentrations of income and wealth in the world. The Brazilian tax structure also stands out due to its regressivity, since indirect taxation is predominant in the country. The objective of this work is to investigate the personal income tax, inheritance tax and donation tax rates and dividend taxation in Latin America and the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). International comparisons have shown that the structure of Brazilian taxes is misaligned under the international aspect and is one of the factors that explains the low influence of taxes on the reduction of income inequality and wealth in Brazil.

Keywords: taxation; international; Brazil

Classificação JEL: H20; F00; D31

## 1 INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Econômicas na Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

<sup>2</sup> Professor de economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Há muito tempo, uma reforma tributária está em discussão, mas os avanços são mínimos. A instituição de impostos progressivos nunca teve o apoio das hegemonias políticas, sobretudo dos setores empresariais, e os presidentes da República que tentaram efetuar alterações nesse sentido foram destituídos do cargo. O debate sempre pauta a necessidade da simplificação tributária, mas deixam de lado os aspectos distributivos.

Os estudos mais recentes não dão guarida ao mito de que no Brasil paga-se muito estudo. A observação concreta dos dados deixa explícito que as camadas superiores de renda estão entre as que menos pagam impostos. Os brasileiros 10% mais pobres gastam 32% dos seus rendimentos em tributos, sendo que 28% são indiretos, enquanto os 10% mais ricos gastam 21%, os quais 11% são por meio de impostos diretos (OXFAM, 2017).

A alta concentração traz impactos para as famílias brasileiras pertencentes à faixa dos 10% mais pobres, que podem levar até nove gerações para atingir a situação de renda média do País. (OCDE, 2021b). A estrutura tributária contribui para a desigualdade de renda e de patrimônio, uma vez que a tributação indireta é predominante no Brasil.

Face a essa discussão, este trabalho se propõe investigar as alíquotas do imposto de renda de pessoas físicas, do imposto de herança e doação, imposto sobre grandes fortunas e a tributação sobre os dividendos nos países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Esses objetivos são atendidos em cinco seções. A segunda, após essa introdução, revisa criticamente a teoria da tributação ótima que deu base para a estrutura tributária brasileira. A teoria da tributação ótima entende que a renda não deveria ser tributada por impostos não progressivos<sup>3</sup>, ao passo que o capital deveria ser desonerado para atrair e incentivar investimento. A justificativa é a crença de que, com a redução de impostos, o investimento e o empreendedorismo seriam estimulados. Os mais pobres seriam beneficiados com o aumento da renda dos mais ricos, o que justificaria políticas tributárias em prol do capital.

Na terceira seção, mostra-se o fato é que tanto as desigualdades quanto a concentração de renda e de patrimônio cresceram. Desta forma, a academia está refletindo e construindo uma reavaliação das teorias e das práticas tributárias. Os modelos e os teoremas que se popularizaram, a partir de 1980, têm sido questionados, inclusive, por aqueles que deram sustentação às proposições

---

<sup>3</sup> O sistema de tributação pode ser utilizado de três formas: regressivo, progressivo e proporcional. O imposto regressivo se caracteriza quando o aumento na contribuição for menos que proporcional ao ocorrido na renda. Esse tipo de imposto tem por característica principal tributar fortemente as camadas mais baixas da sociedade. Já o imposto progressivo se dá quando a alíquota de tributação eleva-se no aumento do nível de renda. Ao contrário do sistema de regressividade tributária, o imposto progressivo acaba gerando efeitos distributivos. A proporcionalidade tributária acontece quando o aumento na contribuição corresponde ao mesmo tamanho do aumento na renda. A relação imposto/renda permanecerá constante, configurando-se em uma situação de proporcionalidade. A alíquota será a mesma sobre diferentes níveis de renda. O sistema de proporcionalidade tributária não tem impacto para mudanças na desigualdade. (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; RIANI, 1997; REZENDE, 2006; MANKIW, 2013).

de menor progressividade tributária. Só que a revisão acerca da teoria da tributação ótima não foi incorporada na legislação brasileira.

A quarta seção efetua um comparativo internacional das estruturas tributárias a partir de dados de países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da América Latina. São apresentadas as participações de tributação sobre rendas, folha de pagamento, propriedade e consumo, além das alíquotas máximas e mínimas de imposto de renda sobre pessoa física e sobre dividendos. Na seção cinco estão registradas as considerações finais.

## **2 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: SÍNTESE E AVALIAÇÃO CRÍTICA**

A teoria da tributação moderna é norteada basicamente pela teoria da tributação ótima. Essa teoria passou a ter destaque a partir de 1970 e tem como ponto de partida o objetivo de minimizar a carga tributária e maximizar o bem-estar econômico. A teoria leva em conta “[...] escolhas para maximizar uma “função de bem-estar social”, função associada à ponderação do bem-estar de seus diferentes agentes econômicos (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001, p. 5).

Como explicam Barbosa e Siqueira (2001):

Um sistema de tributação ótima é definido pela estrutura tributária que maximiza o bem-estar social, dada uma restrição de receita governamental, e que pondera o equilíbrio entre os objetivos de eficiência e equidade (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001, p. 5)

A teoria recomenda o imposto sobre a renda do trabalho com uma estrutura de alíquotas marginais linear, além de ressaltar que não existe razões para elas crescerem no mesmo ritmo da renda. O imposto, com essa forma, foi analisado por Mirrlees (1971), Atkinson (1995), Hall e Rabushka (2007). As ideias da teoria em relação à tributação da renda têm como fundo a consideração de que as políticas redistributivas de renda não devem passar por alíquotas progressivas (HEADY, 1993).

Segundo Mirrlees,

An approximately linear income-tax schedule, with all the administrative advantages it would bring, is desirable [...]; and in particular (optimal!) negative income tax proposals are strongly supported. The income-tax is a much less effective tool for reducing inequalities than has often been thought; and therefore. It would be good to devise taxes complementary to the incometax, designed to avoid the difficulties that tax is faced with (MIRRLEES, 1971, p. 208).

A própria teoria da tributação ótima reconhece o tributo sobre a renda como superior aos outros por respeitar melhor a equidade. A tributação sobre a renda, ao longo do tempo, passou a ser questionada pela teoria da tributação ótima por causar ineficiência na economia. A incidência de

tributação sobre a renda pode provocar aumento na oferta de trabalho para manter a renda disponível ou diminuir a oferta de trabalho pelo aumento na alíquota do imposto de renda (PALERMO, 2009).

Além disso,

O imposto de renda pessoal por excelência e, sendo assim, é aquele que mais se adapta aos princípios da equidade e progressividade, à medida que permite, de fato, uma discriminação entre os contribuintes no que diz respeito à sua capacidade de pagamento (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 25).

As hipóteses de Mirrlees (1971) de um imposto sobre a renda quase linear não são conclusivas. O autor recomendou cautela para a implementação de um imposto, dessa forma, sugerindo a necessidade de mais estudos em função da hipótese do modelo. As ressalvas de Mirrlees (1971) não foram suficientes para a propagação das ideias da tributação ótima (GOBETTI, 2018).

Being aware that many of the arguments used to argue in favour of low marginal tax rates for the rich are, at best, premised on the odd assumption that any means of raising the national income is good, even if it diverts part of that income from poor to rich, I must confess that I had expected the rigorous analysis of income-taxation in the utilitarian manner to provide an argument for high tax rates. It has not done so. (...) I would also hesitate to apply the conclusions regarding individuals of high skill: for many of them, their work is, up to a point, quite attractive, and the supply of their labour may be rather inelastic (apart from the possibilities of migration). (MIRRLEES, 1971, p. 207).

A teoria em análise mesmo sem evidências conclusivas levou muitos países a reduzirem as alíquotas marginais. (LIMA, 1999). Hausman (1981) aponta que a oferta de trabalho reduzir-se-ia em 8,6%, nos Estados Unidos, ao se comparar com uma situação em que não houvesse o imposto. Os estudos realizados por Triest (1990), Brown e Stanford (1993) e Eissa (1995), nos Estados Unidos e no Reino Unido, mostram que mudanças nas alíquotas do imposto de renda apresentam baixa alteração no número de horas trabalhadas (PALERMO, 2009).

Colombino e Del Boca (1990), analisando para a Itália, e Bourguignon e Magnac (1999), a França, mostraram reduzida sensibilidade na relação entre oferta de trabalho e tributação da renda da pessoa física. Castro (2012), por sua vez, concluiu que não existem efeitos negativos em termos de eficiência econômica, não sendo observadas mudanças significativas na oferta de trabalho diante da tributação:

Esses resultados podem ser explicados, a princípio, pela elevada utilidade marginal da renda para a grande maioria dos trabalhadores e pela rigidez do mercado de trabalho, que não permitiria ajustes pontuais na jornada. Assim, não há evidência de que a oferta de trabalho se modifique em função da tributação da renda pessoal, não havendo efeitos negativos em termos de eficiência econômica (CASTRO, 2012, p. 21).

A redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital foi sugerido por Atkinson e Stiglitz (1976), Ordover e Phelps (1979), Judd (1985) e Chamley (1986). A tributação sobre o capital, para teoria da tributação ótima, pode gerar problemas de justiça fiscal e interferência na eficiência econômica. A tributação sobre o capital poderia causar mudanças na alocação de recursos no mercado e incentivar a conversão de capitais de forma a sofrer menor incidência de tributos.

A preocupação dos autores está no desestímulo à poupança e ao investimento. A teoria da tributação ótima sugere tratamento diferenciado em relação aos rendimentos e ao patrimônio advindo do capital. A tributação progressiva sobre o capital incentivaria os indivíduos a aumentar o consumo presente e diminuir a poupança. O maior consumo presente implica em uma menor parte de renda poupada, o que levaria à uma menor poupança destinada ao investimento.

Os argumentos utilizados contra a utilização da progressividade tributária dizem respeito, portanto, a não distorcer o mecanismo de equilíbrio entre poupança e investimento, tal como é apresentado no modelo neoclássico de tributação. A teoria pressupõe mudanças sobre quanto consumir no presente ou no futuro em decorrência da incidência de tributos. A tributação poderia desestimular a poupança e os investimentos, ao tributar os rendimentos do capital (GOBETTI, 2018).

A teoria da tributação ótima não se dedica muito a tributação sobre o patrimônio. A única recomendação dada é que os impostos sobre essa base de incidência também não devem afetar a poupança do contribuinte. Outras teorias tributárias recomendam alíquotas sobre o patrimônio baixas e levemente progressivas. A ressalva é em relação a heranças e doações, que devem ocorrer com alíquotas progressivas (PALERMO, 2009; LEGEMAN, 2001).

Giambiagi e Além (2008) tem outra visão:

O tributo sobre o patrimônio mais utilizado no mundo é o que incide sobre a propriedade imobiliária. Isto se explica pela maior facilidade de cobrança decorrente da imobilidade da base tributária. Em termos de equidade e progressividade, o imposto sobre o patrimônio, em tese, presta-se a respeitar a tais princípios, levando os mais “ricos” a pagar um IPTU maior (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 26).

A teoria da tributação ótima sugere uma alíquota única no imposto sobre o consumo para todos os bens e serviços. A opção pelo imposto sobre o consumo<sup>4</sup> permite que se isente de tributos os rendimentos do capital e, dessa maneira, incentive-se a formação de poupança, investimento e

---

<sup>4</sup> As bases de incidência dos tributos podem ser sobre a renda, o patrimônio e o consumo. Os tributos podem incidir diretamente sobre o indivíduo, associado à capacidade de pagamento de cada contribuinte. O tributo é pago diretamente ao Estado, sem nenhuma intermediação do contribuinte com consumidores ou firmas. Os casos mais comuns de tributos diretos são sobre os rendimentos e sobre o patrimônio. Os impostos também podem incidir indiretamente sobre o contribuinte, independente da capacidade de pagamento. Os tributos indiretos são cobrados tanto pelo produtor quanto pelo consumidor. Os tributos são incorporados ao preço e, ao final, são repassados ao consumidor na venda do produto. Os casos mais comuns de tributos indiretos são sobre os produtos industrializados e sobre operações relativas à circulação de mercadorias. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

acumulação de capital na economia. As possibilidades dadas pelos impostos sobre o consumo levaram aos autores da teoria ótima ao “apelo para torná-lo(s) a única base de tributação.” (PALERMO, 2009, p. 32).

Ou seja:

Isso porque esse tipo de imposto favorece a eficiência econômica e o crescimento econômico, uma vez que isenta a poupança, estimula o investimento e permite acumulação de capital (PALERMO, 2009, p. 32).

Giambiagi e Além (2008) discordam de Palermo (2009):

Em termos de equidade e progressividade, o imposto sobre consumo não é o mais indicado, tendo em vista que, sendo uma forma de tributação indireta, não discrimina as contribuições de acordo com a capacidade de pagamento de cada indivíduo. Levando em consideração que o consumo representa um percentual decrescente da renda conforme ela aumenta e se alíquota do imposto for uniforme, a participação do imposto sobre a renda também será decrescente, o que resulta em uma distribuição regressiva da carga tributária (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 27).

Os autores favoráveis e contrários à teoria da tributação ótima tentaram solucionar o *trade-off* existente entre tributação e neutralidade. Os favoráveis entendem que a isenção dos rendimentos do capital pode estimular o crescimento da economia com mais investimentos. Os contrários compreendem que a tributação indireta impacta mais sobre os mais pobres, que possuem maior propensão ao consumo, estimulando mais a demanda efetiva da economia.

Ao tributar a produção e o comércio, em detrimento do capital, aumenta-se o custo dos bens e serviços, prejudicando o sistema produtivo como um todo. O sistema tributário regressivo não é, portanto, apenas prejudicial para as classes baixas e médias, mas, inclusive para a própria atividade econômica (CARVALHO, 2018, FAGNANI; ROSSI, 2018, OLIVEIRA; BIASOTO, 2015).

De acordo com Oliveira e Biasoto (2015):

Apesar do pensamento conservador que condena a tributação sobre os mais ricos, alegando ser destes que nasce a poupança para os investimentos, baseado em teses anacrônicas como a da improdutividade dos gastos do Estado e da necessidade de uma poupança prévia para a acumulação, e do novo paradigma teórico de que se deve evitar a taxa sobre os fatores de maior mobilidade espacial, o Estado, ao abdicar de cobrar impostos destes segmentos, estreita consideravelmente suas bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema (OLIVEIRA; BIASOTO, 2015, p. 8-9).

Kalecki (1977) ressalva que o impacto dos gastos públicos sobre a demanda efetiva depende da forma como os tributos são financiados. Os tributos sobre os mais pobres não geram acréscimo de demanda na economia, apenas uma transferência de recursos dos trabalhadores para o setor público.

Os tributos só se transformam em demanda efetiva adicional quando são financiados sobre os mais ricos<sup>5</sup> (BASTOS; RODRIGUES; LARA, 2015).

Kalecki (1977) e Keynes (1985) entendem que o consumo das famílias, que é induzido pela renda disponível, sofre os efeitos da tributação e das transferências. A propensão a consumir das famílias depende diretamente também dessas duas variáveis. A tributação tem o efeito de reduzir a renda disponível e a propensão a consumir das famílias, o que acaba diminuindo o efeito multiplicador na demanda agregada (BASTOS; RODRIGUES; LARA, 2015).

Conforme esclarecem Bastos, Rodrigues e Lara (2015):

[...] o impacto fiscal depende das propensões a gastar dos agentes que recebem transferências e/ou pagam impostos, bem como do efeito mais direto que os gastos públicos têm sobre a demanda agregada. Esse efeito básico das diferentes ações de política fiscal, em conjunto com o multiplicador da renda, resulta no que chamamos de impacto fiscal (BASTOS; RODRIGUES; LARA, 2015, p. 698).

Kalecki (1977) e Keynes (1985) entendem que os gastos, as transferências governamentais para as famílias e os impostos diretos e indiretos exercem influência sobre a demanda efetiva da economia. O efeito conjunto dessas três variáveis e o efeito multiplicador que os impostos e as transferências possuem impactam na economia (BASTOS; RODRIGUES; LARA, 2015).

Por isso Carvalho (2018), com base em Kalecki (1977), entende que

[...] tributar os mais ricos e gastar o mesmo valor com políticas que elevam a renda dos mais pobres direta ou indiretamente tem alto efeito multiplicador. Isso porque enquanto os mais ricos consomem uma parte relativamente pequena da sua renda, os mais pobres consomem tudo ou quase tudo daquilo que ganham, o que contribui para dinamizar a economia. Em outras palavras, uma reforma tributária progressiva deve elevar a tributação sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos [...] e reduzir a tributação sobre o consumo, a produção e os lucros reinvestidos nas empresas (CARVALHO, 2018, p. 165).<sup>6</sup>

Kalecki (1977) refutaria à teoria da tributação ótima por considerar que os impostos sobre o capital incentivariam o desestímulo a poupança e ao investimento. A poupança para Kalecki (1977) não é pré-condição para o investimento, mas ele por meio dos seus efeitos multiplicadores e da demanda efetiva que geram a poupança, ou seja, “o investimento precede à formação de poupança. Isto é, o investimento, via demanda efetiva é que ao gerar renda gera poupança.” (FREITAS, 2017, p. 73).

<sup>5</sup> “Kalecki resumió de forma brillante su teoría de la demanda efectiva [...] en el famoso aforismo: «los trabajadores gastan lo que ganan y los capitalistas ganan lo que gastan»”. (SERRANO, 2008, p. 9).

<sup>6</sup> Carvalho (2018) estimou a propensão a consumir no Brasil: “Os dados da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) do IBGE de 2009 mostra que a propensão a consumir aumenta substancialmente quando nos movemos do topo para a base da pirâmide da distribuição, sendo em média de 56% da renda bruta para os que recebem acima de 10.375 reais, e de mais de 100% para os que ganham menos do que 830 reais. Assim, a cada mil reais transferidos dos mais ricos para os mais pobres direta ou indiretamente (via geração de emprego e renda), o consumo das famílias aumentaria em 730 reais.” (CARVALHO, 2018, p. 165).

Arvate e Biderman (2013, p. 175) concluíram que não existe um modelo tributário totalmente neutro às distorções provocadas pelos impostos. Os autores lembram ainda que a preocupação entre equidade e eficiência “[...] só podem ser alcançados a um certo custo em termos de eficiência econômica”, ou seja, só é possível atingir uma maior redistribuição de recursos através do aumento da ineficiência (ARVATE; BIDERMAN, 2013).

A teoria da tributação ótima, mesmo sem evidências empíricas consistentes, levou adiante suas ideias. Os autores, embora reconhecendo que o imposto sobre capital, renda e patrimônio respeita mais a equidade, preferiram a tributação sobre o consumo. As mesmas ideias, que se popularizaram no Brasil no final dos anos 80 e no início dos anos 90, têm sido questionadas, inclusive, pelos autores que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária.

### **3 O RETORNO DO DEBATE DA PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA**

O modelo teórico da tributação neutra é passível de crítica entre os próprios integrantes da escola da tributação ótima. Banks e Diamond (2008) são dois economistas da equipe do Nobel de Economia, James Mirrlees, que produziram um documento acerca do diagnóstico e das reformas do sistema tributário inglês. Os dois economistas criticam a proposição de não tributar a renda oriunda do capital, como se observa no trecho a seguir:

We argue that a widely recognized result of the optimal tax literature – that capital income should not be taxed, in order that individual’s choices regarding saving for future consumption are left undistorted relative to the choices over immediate consumption – arises from considerations of individual behaviour and the nature of economic environments that are too restrictive when viewed in the context of both theoretical findings in richer models and the available empirical econometric evidence. Hence such a result should be considered not robust enough for applied policy purposes and there should be considered not robust enough for applied policy purposes and there should be some role for including capital income as a component of the tax base (BANKS; DIAMOND, 2008, p. 2).

Os autores apontam que há evidências de os indivíduos suavizarem sua propensão ao consumo, no futuro, por meio da poupança e da previsão e manejo das incertezas sobre a renda futura. Essas circunstâncias para Banks e Diamond (2008) revelam que a poupança passa a ser um instrumento ótimo para induzir os indivíduos a poupar menos no presente e evitar que trabalhem menos no futuro.

Banks e Diamond (2008) defendem um sistema de tributação dos rendimentos do capital no qual as alíquotas sejam diferentes, mas possuam alguma relação com aquelas incidentes sobre os rendimentos da renda do trabalho. O modelo de tributação defendido por esses autores é o meio termo



entre o modelo amplo (*comprehensive income tax*) e o modelo dual (*dual income tax*)<sup>7</sup>. O modelo recomenda que as rendas do capital sejam submetidas a apenas uma alíquota mais baixa do que a máxima aplicada às rendas do trabalho.

Mirrlees, que em 1971, recomendava a redução da progressividade tributária ou a adoção de um imposto sobre a renda de forma linear, muda de percepção. Mirrlees et al. (2011) propõem um modelo de tributação que isenta o capital na pessoa física e na pessoa jurídica. Os autores sugerem apenas tributação aos rendimentos econômicos ou àqueles que superem a taxa normal de juros e que seja complementado por um imposto sobre herança para atingir rendas não acumuladas por esforço próprio.

Mirrlees et al. (2011) admitem existir razões para haver uma tributação sobre o rendimento do capital. O argumento utilizado pelos autores é de que os indivíduos com maior capacidade cognitiva têm mais paciência para poupar. O nível de poupança passaria a ser um indicativo complementar da habilidade de obter renda ou de capacidade contributiva. Mirrlees et al. (2011) justificam essa tributação mesmo que possa causar eventualmente distorção sobre o consumo (GOBETTI, 2018).

Os autores também admitem razões para se tributar parte normal da poupança. A justificativa é que não há desestímulo em investimento em capital humano por conta da tributação. Mirrlees et al. (2011) apontam outra hipótese em que a tributação da poupança poderia ocorrer, em caso de uma relação complementar entre o lazer hoje e o consumo no futuro:

In principle, consumption of goods or services that are complements to leisure should be taxed more heavily so as to increase work incentives. But a similar argument will hold when we consider consumption today and consumption tomorrow. (...) By acting as a tax on future consumption, taxing savings may increase the incentive to work if consumption tomorrow is complementary to leisure today (MIRRLEES et al, 2011, p. 30)

Mirrlees et al. (2011) reconhecem ainda que existem motivos fundamentados na própria teoria econômica para se desviar da neutralidade almejada pela tributação ótima<sup>8</sup>. (MIRRLEES et al, 2011). A mudança acerca da tributação não permitiu que eles não recomendassem cautela antes de “oferecer os estímulos adequados em um mundo real e não ideal, em que as preferências, habilidades e restrições dos indivíduos são muito heterogêneas.” (GOBETTI, 2018, p. 23).

Como explicado na passagem a seguir:

<sup>7</sup> O modelo amplo é caracterizado por não só tributar os rendimentos do capital, como tributá-la conjuntamente com os rendimentos do trabalho. O modelo dual por sua vez, tem por característica distinguir o tratamento tributário dos rendimentos do trabalho e do capital.

<sup>8</sup> “All of these arguments are well founded in economic theory. They justify levying some tax on the normal return to capital, though not necessarily at full labour income tax rates, as in a comprehensive income tax. However, there are several reasons to be cautious in applying these arguments immediately to policy.” (MIRRLEES et al, 2011, p. 31).

Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular (MIRRELES et al., 2011, p. 8).

Outro Nobel de Economia, que revisitou suas ideias, foi Joseph Stiglitz, sendo o economista que defendeu, em 1976, a redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital. Ao ser perguntado, em 2014, sobre a proposta de tributação do capital, Stiglitz respondeu: *“By clarifying the conditions under which you wouldn’t tax capital, it helps clarify the reasons why you would”*. (COY, 2014, *apud* GOBETTI, 2018, p. 15). Stiglitz propõe equidade tributária como uma das medidas para diminuir a desigualdade:

*“[...] a introdução da equidade tributária, de forma que o capital pague imposto, que os que estão no topo paguem uma porcentagem de impostos que seja pelo menos tão alta quanto aqueles que não são tão ricos [...]”*<sup>9</sup>

A cada ano que passa, Stiglitz aparenta estar mais crítico acerca da teoria da tributação ótima. Stiglitz adverte que as reduções fiscais realizadas nos Estados Unidos, ao longo do tempo, não resolveram nenhum dos problemas sociais e econômicos do país. Os resultados obtidos por tais medidas foram o inverso do esperado e beneficiaram somente as empresas e os mais ricos.

*“[...] the solution is always the same: lower taxes and deregulation, to “incentivize” investors and “free up” the economy. It won’t, because it never has. When President Ronald Reagan tried it in the 1980s, he claimed that tax revenues would rise. Instead, growth slowed, tax revenues fell, and workers suffered. The big winners in relative terms were corporations and the rich, who benefited from dramatically reduced tax rates. [...] In a country with so many problems – especially inequality – tax cuts for rich corporations will not solve any of them. This is a lesson for all countries contemplating corporate tax breaks – even those without the misfortune of being led by a callow, craven plutocrat.”*<sup>10</sup>

Anthony Atkinson é outro Nobel de Economia que defendeu, em 1976, a redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital. Atkinson mudou de percepção a respeito da tributação sobre o capital, ao propor, em 2015, no livro *“Inequality - What Can Be Done?”*, um plano com medidas para diminuir a desigualdade social. O autor propôs implementar uma estrutura de impostos mais progressiva; taxar heranças e doações; tributar a propriedade de forma progressiva e com valores atualizados; e introduzir desconto de impostos para camadas mais pobres de renda. (ATKINSON, 2015).

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4109442/mercado-deve-agir-como-mercado>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

<sup>10</sup> Disponível em: <[https://www.theguardian.com/business/2017/jul/27/donald-trump-tax-cuts-rich-america-lower-taxes-deregulation?CMP=fb\\_gu](https://www.theguardian.com/business/2017/jul/27/donald-trump-tax-cuts-rich-america-lower-taxes-deregulation?CMP=fb_gu)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) publicou, em 2016, o estudo “*Tributación para un crecimiento inclusivo*”. O documento destaca que o sistema tributário deve desempenhar papel predominante em qualquer plano de diminuição da desigualdade e de crescimento econômico inclusivo. A CEPAL recomenda que os governos reforcem os impostos sobre o patrimônio ou o imposto sobre herança.

A outra medida recomendada é a reforma do sistema fiscal internacional para empresas e que se impeça aos ricos de usarem brechas na legislação ou de esconder suas riquezas em paraísos fiscais para evitar pagar seus impostos:

Los gobiernos deben implementar sistemas tributarios más progresistas en sus respectivos territorios y fortalecer la cooperación mundial y regional para evitar una competencia perversa entre naciones en el ámbito tributario. Los países de América Latina y el Caribe también podrían reforzar los impuestos sobre los bienes inmuebles o volver a introducir el impuesto sobre sucesiones. Asimismo, deben trabajar conjuntamente bajo los auspicios de las Naciones Unidas para reformar el sistema tributario internacional, de modo que las empresas multinacionales y los ricos no puedan aprovechar las lagunas de la legislación tributaria ni esconder sus riquezas en paraísos fiscales con objeto de evitar pagar sus impuestos (CEPAL, 2016, p. 6).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou, em 2017, o documento “*IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*”, recomendando a progressividade tributária como uma das medidas para reduzir as desigualdades, além de investimento público em educação, saúde e renda universal básica. A publicação ressalta que os resultados empíricos não suportam argumentos de que taxas de imposto mais elevadas iriam afetar negativamente a economia. O IMF ainda considera que algumas economias avançadas podem aumentar a progressividade – desde que não seja excessiva – sem prejudicar o crescimento econômico.

In reality, tax systems may be even less progressive than suggested by these measures, because wealthy individuals often have more access to tax relief and more opportunities to avoid taxes. [...] there would appear to be scope for increasing the progressivity of income taxation without significantly hurting growth for countries wishing to enhance income redistribution (IMF, 2017, p. 11).

A publicação do FMI também aborda a questão dos alívios fiscais que os indivíduos ricos possuem. Essa situação mostra que os sistemas fiscais são menos progressivos do que o indicado pelas alíquotas legais. O FMI ainda acrescenta que diferentes tipos de impostos sobre patrimônio e riquezas podem ser considerados para serem aplicados, porque os níveis de progressividade existentes não são excessivos:

Could declining progressivity be a response to concerns about potential negative effects of progressivity on growth? Empirical results do not support this argument, at least for levels of progressivity that are not excessive (FMI, 2017, p. 4).

An alternative, or complement, to capital income taxation for economies seeking more progressive taxation is to tax wealth, especially immovable property, directly (FMI, p. 15).

Já sob o contexto da pandemia, o FMI sustenta que países com dificuldades fiscais devem manter os investimentos públicos, proteger as famílias de baixa renda, efetuar políticas de redução da pobreza e de redução de desigualdade de renda, assim como aumentar os impostos sobre empresas altamente lucrativas (FMI, 2020).

Dessa maneira, a sistematização de dados de renda e de patrimônio mostram uma acentuada contração após a década de 1980, o que fez a academia reavaliar as teorias tributárias. Ao longo do processo de solidificação teórica e da influência do neoliberalismo, a tributação foi assumida como instrumento de para incentivar investimentos e acumulação de capital. Contudo, tais modelos não são mais aceitos entre os próprios autores que as formularam.

Essa revisão atingiu a legislação tributária de alguns países, que avançaram em termos de progressividade no período recente. No Brasil, entretanto, embora o debate acadêmico e científico esteja avançando, do ponto de vista político, as concepções defendidas estão 40 anos atrasadas.

A próxima seção tem como objetivo efetuar uma simples análise da estrutura tributária brasileira em perspectiva internacional, explicitando a regressividade da mesma e pensando-a em relação a alguns impostos diretos, como as alíquotas do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto sobre heranças e doações, assim como a isenção de tributação dos dividendos.

#### **4 ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

O comparativo internacional de estruturas tributárias é uma das formas de se repensar o sistema tributário de um país. As comparações devem ser feitas com ressalvas, pois alguns tributos existem em uma nação, enquanto em outras podem não existir. A previdência social é um exemplo, já que, em diversos países, é de regime privado, não compondo a carga tributária. As diferenças metodológicas na apuração da carga tributária também são fatores importantes a serem considerados na comparação.

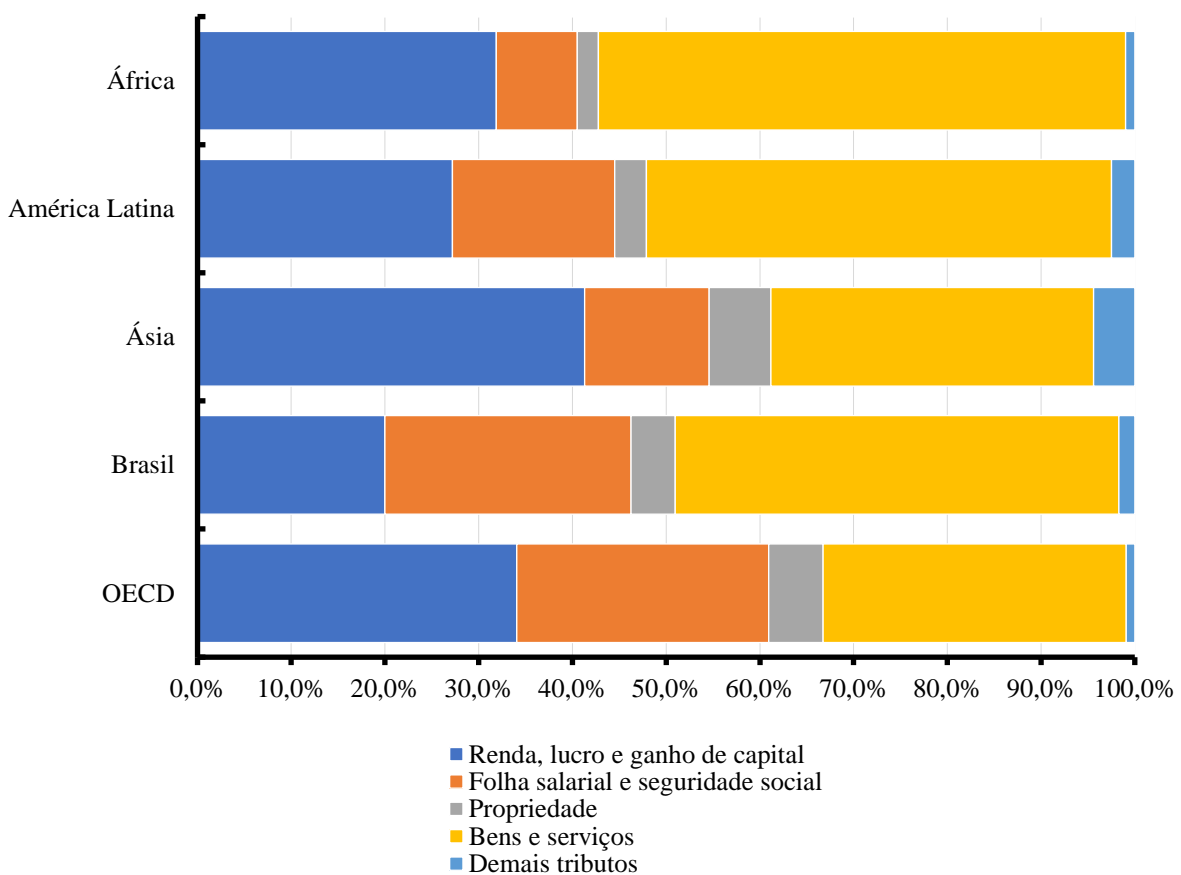
A tabela 1 faz uma comparação entre a carga tributária bruta do Brasil, e dos países da América Latina e da OCDE. A carga tributária bruta brasileira é superior à média dos dezoito países da América Latina analisados. Outra observação a ser feita é que a carga tributária brasileira está alinhada com a média da OCDE, composta por países mais desenvolvidos e com renda média mais alta.

A comparação mais simples de ser feita entre países é a referente à carga tributária bruta. O indicador de cada país reflete diferentes necessidades orçamentárias, nível de bem-estar social e visão de Estado com que deseja prover a população. O ponto a ser explorado para fins de comparação

internacional está voltado para a composição da carga tributária, pois é ela que fornece um dos primeiros indicativos da progressividade do sistema tributário como um todo (CASTRO, 2014).

Os países da OCDE diminuíram a participação de tributos diretos por influência da teoria da tributação ótima, ainda assim, países como Estados Unidos arrecadam 59,4% e Reino Unido 47,9% em impostos diretos. Ao analisar a carga tributária por base de incidência, nota-se o desalinhamento do Brasil em relação aos países da OCDE. O caráter regressivo do sistema tributário brasileiro decorre da reduzida participação da tributação incidente sobre a renda, o lucro e os ganhos de capital e patrimônio.

Gráfico 1 – Participação percentual média de cada base de incidência na receita tributária total na África, na América Latina, na Ásia, no Brasil e na OCDE – 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OECD (2021).

A participação média dos impostos sobre a renda, o lucro e o ganho de capital na arrecadação total era de 34,1%, nos países da OCDE, e de 20% no Brasil. O mesmo é observado na participação relativa dos impostos incidentes sobre o patrimônio: 5,8% a média na OCDE e 4,4% no Brasil. A participação média do conjunto dessas duas incidências na carga tributária era de 39,6% e 25,4%, no Brasil. Em alguns países, essa participação chegou a 67,2%, como foi o caso da Dinamarca.

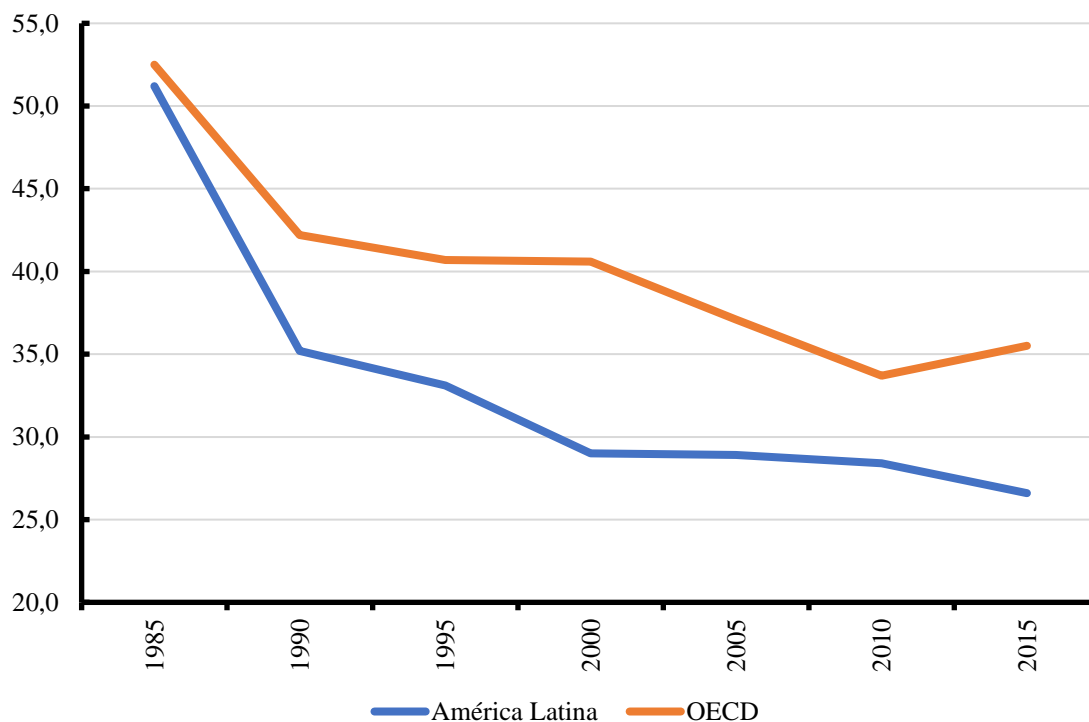
Tabela 1 – Participação percentual de cada base de incidência na receita tributária de países da América Latina e da OCDE – 2015

Países	Renda, lucro e ganho de capital	Folha salarial e seguridade social	Propriedade	Bens e serviços	Demais tributos	Carga tributária bruta
Alemanha	31,2	37,6	2,9	27,8	0,5	37,1
Argentina	20,5	22,2	8,9	47,5	0,9	32,1
Austrália	56,7	5,0	10,7	27,5	0,0	28,2
Áustria	30,2	40,4	1,3	27,3	0,8	43,7
Bélgica	35,7	31,9	7,8	23,8	0,7	44,8
Bolívia	22,8	5,7	0,8	53,8	16,9	24,7
Brasil	20,0	26,3	4,7	47,4	1,7	32,4
Canadá	47,9	17,1	11,8	23,1	0,1	32,0
Chile	36,4	6,9	4,4	54,1	-1,8	20,5
Colômbia	31,7	13,8	11,0	37,5	6,0	20,8
Coreia do Sul	30,3	26,9	12,4	28,0	2,5	26,3
Costa Rica	19,1	38,0	1,9	40,1	0,9	23,1
Dinamarca	63,1	0,7	4,1	31,6	0,4	25,2
El Salvador	34,5	10,9	2,4	50,5	1,7	17,3
Equador	22,4	24,0	1,1	51,9	0,6	21,0
Eslovênia	18,1	39,8	1,7	40,0	0,4	33,9
Espanha	28,3	33,8	7,7	29,7	0,5	33,8
Estados Unidos	49,1	23,7	10,3	17,0	0,0	26,2
Estônia	23,4	33,4	0,8	41,8	0,5	33,9
Finlândia	35,2	28,9	3,3	32,4	0,3	43,9
França	23,5	40,6	9,0	24,3	2,7	45,2
Grécia	22,5	29,4	8,5	39,4	0,3	36,4
Guatemala	29,1	16,6	1,2	52,6	0,6	12,4
Honduras	26,3	14,1	2,4	54,6	2,6	21,2
Hungria	18,3	33,9	3,3	43,8	0,7	39,0
Irlanda	43,0	17,4	6,4	32,6	0,5	23,1
Islândia	46,9	10,6	5,4	32,4	4,7	36,7
Israel	31,2	20,2	10,6	38,0	0,0	31,3
Itália	31,8	30,1	6,5	27,3	4,2	43,3
Japão	31,2	39,4	8,2	21,0	0,3	30,7
Letônia	25,9	28,7	3,4	41,3	0,6	29,0
Luxemburgo	36,4	29,0	8,9	25,5	0,2	36,8
México	41,7	16,3	2,0	38,6	1,5	17,4
Nicarágua	28,8	25,2	0,7	45,2	0,1	20,9
Noruega	39,4	27,3	2,9	30,4	0,0	38,3
Nova Zelândia	55,5	0,0	6,1	38,4	0,0	33,0
Países Baixos	27,7	37,8	3,8	29,6	1,1	37,4
Panamá	25,5	37,4	3,8	30,1	3,2	16,2
Paraguai	15,2	27,3	1,7	55,8	0,1	17,9
Peru	36,1	12,4	2,3	47,9	1,3	17,1
Polônia	20,1	39,2	4,2	35,9	0,6	32,4
Portugal	30,2	26,1	3,7	38,4	1,6	34,6
Reino Unido	35,3	18,7	12,6	32,9	0,5	32,5
República Dominicana	29,8	0,4	4,4	66,3	0,0	13,7
República Eslovaca	21,8	42,7	1,3	33,7	0,5	32,3
República Tcheca	21,5	43,1	1,4	33,5	0,5	33,3
Suécia	35,9	33,1	2,4	28,1	0,4	43,3
Suíça	46,5	24,6	6,7	21,8	0,4	27,7
Turquia	20,3	29,0	4,9	44,3	1,5	25,1
Uruguai	21,9	27,6	7,7	42,6	0,1	27,0
Venezuela	22,6	3,0	0,2	72,9	1,3	20,9
América Latina	27,2	17,3	3,4	49,6	2,5	22,8
OCDE	34,1	26,9	5,8	32,4	0,9	34,0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OCDE (2021)

Ao analisar as alíquotas do imposto de renda de pessoas físicas, observa-se um desalinhamento internacional do IRPF brasileiro. Há países em que a alíquota máxima era igual ou superior a 50%, como Bélgica, Israel e Países Baixos e, entre 45%, na Alemanha, na França e no Reino Unido. A alíquota máxima brasileira era menor mesmo quando comparada com alguns países em desenvolvimento, como no caso da Turquia (35%).<sup>11</sup>

Gráfico 2 – Média percentual das alíquotas máximas do imposto de renda de pessoa física na América Latina e na OECD – 1985-2015



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em CEPAL (2018), CIAT (2021) e OECD (2021).

<sup>11</sup> Castro (2014) efetuou duas estimativas de arrecadação com novas alíquotas máximas no IRPF. A primeira simulação foi com alíquota de 35%, como era em países como Argentina, Equador, México e Turquia em 2015. A mudança na alíquota traria um incremento na arrecadação de R\$ 18,5 bilhões. Gobetti e Orair (2016) também estimaram uma alíquota de 35% no IRPF. A simulação para esses dois autores traria um aumento de arrecadação de pelo menos R\$ 90 bilhões. A diferença de valores das estimativas de Castro (2014) e Gobetti e Orair (2016) dá-se por conta da faixa de isenção e dos intervalos de faixas de rendimentos das alíquotas progressivas simuladas. Castro (2014) também efetuou uma estimativa com uma alíquota de 40%, como ocorre no Chile, na Irlanda e em Luxemburgo. A arrecadação com essa simulação aumentaria pelo menos R\$ 34,2 bilhões.

Tabela 2 – Percentual das alíquotas do imposto de renda de pessoas físicas em países da América Latina e da OCDE – 1985-2015

Países	1985		2015	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
Alemanha	22,0	56,0	42,0	45,0
Argentina	16,5	45,0	9,0	35,0
Austrália	25,0	60,0	19,0	45,0
Áustria	21,0	62,0	36,5	50,0
Bélgica	0,3	67,5	25,0	50,0
Bolívia	-	30,0	13,0	13,0
Brasil	5,0	60,0	7,5	27,5
Canadá	0,1	34,0	15,0	29,0
Chile	0,0	57,0	4,0	40,0
Colômbia	-	49,0	19,0	33,0
Coreia do Sul	-	-	6,0	38,0
Costa Rica	5,0	50,0	10,0	15,0
Dinamarca	14,4	39,6	8,1	23,1
El Salvador	3,0	60,0	10,0	30,0
Equador	19,0	40,0	5,0	35,0
Eslovênia	-	-	16,0	50,0
Espanha	16,1	66,0	9,5	22,5
Estados Unidos	11,0	50,0	10,0	39,6
Estônia	-	-	20,0	20,0
Finlândia	-	51,0	6,5	31,8
França	5,0	65,0	14,0	45,0
Grécia	10,0	63,0	22,0	42,0
Guatemala	11,0	48,0	5,0	7,0
Honduras	3,0	40,0	15,0	25,0
Hungria	-	-	16,0	16,0
Irlanda	35,0	60,0	20,0	40,0
Islândia	-	-	22,9	31,8
Israel	-	-	10,0	50,0
Itália	18,0	65,0	23,0	43,0
Japão	-	-	5,0	45,0
Letônia	-	-	23,0	23,0
Luxemburgo	-	57,0	8,0	40,0
México	3,1	55,0	1,9	35,0
Nicarágua	15,0	50,0	15,0	30,0
Noruega	3,0	40,0	13,2	25,2
Nova Zelândia	20,0	66,0	10,5	33,0
Países Baixos	16,0	72,0	8,4	52,0
Panamá	13,0	56,0	15,0	25,0
Paraguai	-	-	8,0	10,0
Peru	2,0	56,0	8,0	30,0
Polônia	-	-	18,0	32,0
Portugal	2,0	76,6	14,5	48,0
Reino Unido	30,0	60,0	20,0	45,0
República Dominicana	2,0	73,0	15,0	25,0
República Eslovaca	-	-	19,0	25,0
República Tcheca	0,0	0,0	15,0	15,0
Suécia	4,0	24,0	20,0	25,0
Suíça	1,1	13,2	0,8	11,5
Turquia	-	-	15,0	35,0
Uruguai	-	-	10,0	30,0
Venezuela	7,5	50,9	6,0	34,0
América Latina	7,5	51,2	9,8	26,6
OCDE	11,7	52,5	15,4	35,5

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em CEPAL (2018), CIAT (2021) e OCDE (2021)



As alíquotas máximas do IRPF brasileiro ajudam a explicar por que a arrecadação do Brasil em renda, lucro e ganho de capital ficou abaixo da média na América Latina e por que ter ficado só somente acima da Costa Rica e do Paraguai em 2015. No caso brasileiro, a alíquota máxima desse tributo era menor do que a de Chile (40%), Argentina, Equador, México (35%), Venezuela (34%), Colômbia (33%), El Salvador, Nicarágua, Peru e Uruguai (30%).

A ideia de Mirlees (1971), Atkinson (1995) e Hall e Rabushka (2007) de adotar um imposto sobre a renda da pessoa física de forma linear não foi muito popularizada. Gobetti (2018) afirma que nenhum grande país desenvolvido chegou a aderir a um imposto sobre a renda de forma linear. Mas o atual Ministro da Economia do Brasil já aventou essa ideia.

Caso o Brasil adotasse uma alíquota linear, estaria ao lado de Estônia, Bolívia, Letônia, Hungria e República Tcheca, que adotavam uma única alíquota em 2015. Se a alíquota máxima fosse de 20%, o percentual só seria maior que a da Hungria (16%), Costa Rica (15%), República Tcheca (15%), Bolívia (13%), Suíça (11,5%), Paraguai (10%) e Guatemala (7%).

Gobetti (2018) lembra que o entusiasmo por um imposto *flat tax*

“[...] se deve mais ao fato de as reformas terem implicado redução da carga tributária para os mais ricos do que pelo aspecto da uniformização de alíquotas ou dos seus atributos quanto à neutralidade. [...] Em resumo, as palavras dos defensores mais fervorosos do *flat tax* sugerem fortemente que seu objetivo principal não é simplificar ou eliminar distorções, mas exacerbar a competição tributária para erradicar qualquer forma de tributação do capital. Líder na onda de isenção de dividendos, por exemplo, a Estônia aparentemente obteve sucesso econômico com a fórmula, mas às custas de uma crescente desigualdade social”. (GOBETTI, 2018, p. 27-28).

Os dados da OCDE mostram as mudanças tributárias no mundo por conta da teoria da tributação ótima. A alíquota máxima média na OCDE chegou a ser de 52,3%, em 1985, antes da influência da teoria da tributação ótima. A média das alíquotas caiu para 35,5%, após trinta anos, ainda superior a alíquota de 27,5% do Brasil. As alíquotas máximas na América Latina também passaram por redução. A alíquota média diminuiu de 50,9% para 26,6%.

O segundo caso de desalinhamento internacional da estrutura tributária brasileira é em relação ao imposto sobre dividendos. Em 2015, entre os 34 países que integram a OCDE, apenas a Estônia e a República Eslovaca isentavam os dividendos na pessoa física. O Brasil isentou os dividendos, em 1996, diferentemente de outros países que também isentaram, mas que acabaram retrocedendo, após a crise econômica de 2008<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Castro (2014) efetuou duas estimativas de tributação sobre a distribuição de dividendos com alíquotas de 15% e de 20%. A primeira estimativa apontou uma arrecadação de R\$ 31,0 bilhões e a segunda hipótese traria uma arrecadação de R\$ 41,5 bilhões. Caso a tributação fosse idêntica ao IRPF, a arrecadação poderia ser de R\$ 50 bilhões. As estimativas de Gobetti e Orair (2016) sobre os dividendos nos mesmos moldes vigentes até 1995 – com alíquota linear de 15% – traria aos cofres públicos R\$ 53 bilhões. Se a tributação fosse progressiva, com as mesmas alíquotas do IRPF, a

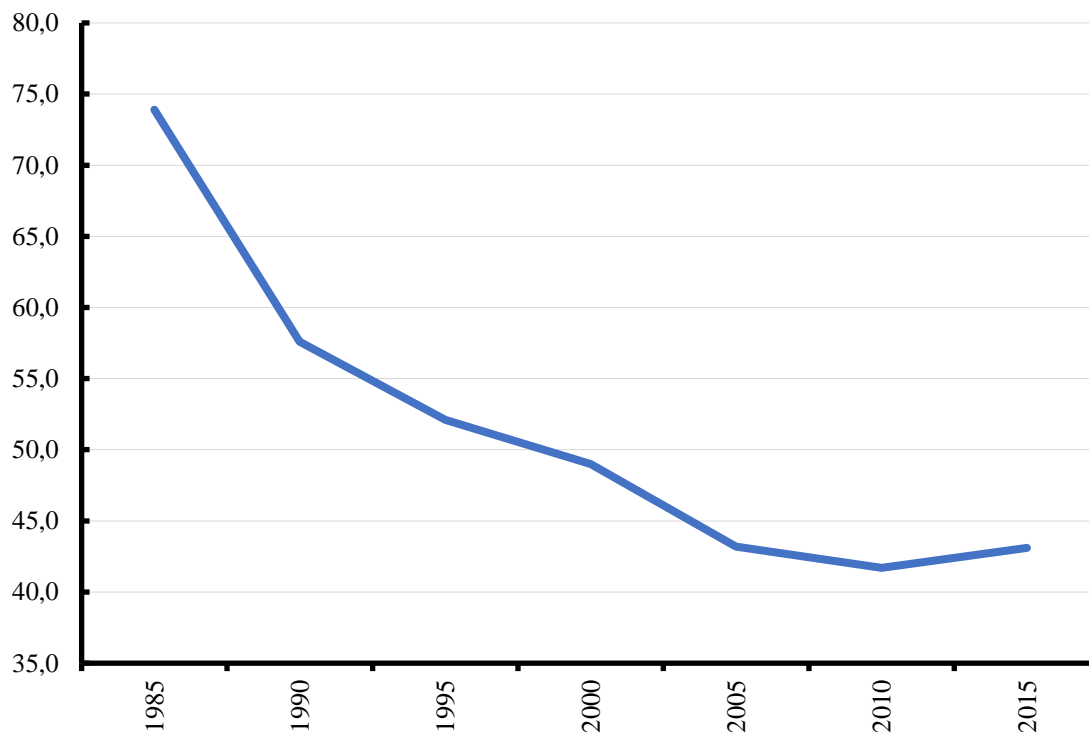
A Grécia voltou a tributar os dividendos, em 2009, sobre os valores distribuídos às pessoas físicas. O mesmo fez a Letônia em 2010 em relação aos dividendos distribuídos a não residentes. A Eslováquia introduziu, em 2011, uma contribuição social sobre os dividendos para financiar a saúde. E, por fim, o México voltou, em 2014, a tributar os dividendos que estavam isentos desde 1990 (GOBETTI, 2018).

Gobetti e Orair (2017) descreveram o resultado da isenção na Estônia:

Um pequeno país que, na virada da década de 1990, após o fim do domínio soviético, implementou uma das reformas pró-mercado mais radicais do mundo. Seu sistema tributário, por exemplo, foi pioneiro ao introduzir, ainda em 1994, uma alíquota uniforme de imposto de renda (20%), inspirada no já mencionado modelo de Mirlees (1971), e ao isentar os dividendos. O resultado é que a Estônia se tornou uma das economias mais liberais e desiguais da União Europeia (UE) (GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 15).

Assim como aconteceu com o imposto de renda de pessoas físicas, as alíquotas dos dividendos veem diminuindo significativamente na OCDE. A tributação média sobre esse rendimento, em 1985, compreendendo pessoas físicas e jurídicas, chegava a 73,9%. Após trinta anos, o percentual caiu para 43,1%. O percentual do imposto, em 2015, variou de 64%, na França, a 20%, na Estônia.

Gráfico 3 – Percentual médio do imposto total sobre os dividendos na pessoa jurídica e na física para países da OECD – 1985-2015



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OCDE (2021)

arrecadação chegaria a R\$ 70 bilhões. Castro (2014) concluiu que o maior potencial arrecadatório e distributivo seria sobre os dividendos do que das alíquotas do IRPF.

Tabela 3 – Percentual das alíquotas do imposto sobre dividendos para países da OCDE – 1985-2015

Países	1985	2015
Austrália	78,9	49,0
Alemanha	61,3	48,6
Áustria	76,4	43,8
Bélgica	58,8	50,5
Canadá	70,6	51,2
Chile	-	40,0
Coreia do Sul	-	51,0
Dinamarca	83,3	55,6
Eslovênia	-	37,8
Espanha	71,4	45,3
Estados Unidos	78,6	57,6
Estônia	-	20,0
Finlândia	-	42,4
França	74,1	64,4
Grécia	-	33,4
Hungria	-	32,0
Irlanda	70,2	57,1
Islândia	-	36,0
Israel	-	48,6
Itália	81,3	46,4
Japão	-	45,9
Luxemburgo	-	43,4
México	73,9	42,0
Noruega	63,0	46,7
Nova Zelândia	82,3	33,0
Países Baixos	84,0	43,8
Polônia	-	34,4
Portugal	86,8	50,7
Reino Unido	65,7	45,1
República Eslovaca	-	22,0
República Tcheca	-	31,2
Suécia	82,6	45,4
Suíça	61,0	37,8
Turquia	-	34,0
OCDE	73,9	43,1

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OCDE (2021)

Em relação ao conjunto de tributos incidentes ao patrimônio, o imposto sobre herança e doação é desalinhado internacionalmente. No caso dos impostos sobre herança, a alíquota máxima de 25%, no Chile e na Venezuela, foram as mais altas da América Latina, enquanto o maior percentual, de 55%, foi no Japão, alíquota mais alta na OCDE. Já em relação às alíquotas do imposto sobre doações, a maior da América Latina foi na Venezuela (25%), já na OCDE foi na Espanha (64%)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Freitas (2015) estimou que se a alíquota efetiva média do ITCMD no Brasil (3,7%) se igualasse à dos Estados Unidos (29%), por exemplo, a arrecadação adicional poderia chegar a R\$ 31,9 bilhões anuais, passando muito dos R\$ 7,3 bilhões de 2016.

Tabela 4 – Percentual das alíquotas dos impostos sobre herança e doação para alguns países da América Latina e da OCDE

Países	Imposto sobre herança		Imposto sobre doações		Imposto sobre grandes fortunas	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
Alemanha	7	30	15	50	Extinto em 1997	
Argentina	4	16	6	22	2	3,5
Bolívia	1	1	10	20	1,4	2,4
Bélgica	3	30	20	80	-	-
Brasil	1	8	1	8	-	-
Coreia do Sul	10	50	10	50	-	-
Colômbia	10	10	10	10	0,1	1,5
Chile	1	25	1,2	35	2,5	2,5
Dinamarca	15	15	25	25	Extinto em 1997	
Eslovênia	5	14	8	39	-	-
Equador	2,5	17,5	5	35	-	-
Espanha	7	32	12	64	0,5	2,5
Estados Unidos	40	40	40	40	-	-
Finlândia	7	19	19	33	Extinto em 2006	
França	5	45	35	60	0,5	1,5
Guatemala	1	6	2	25	-	-
Grécia	1	10	20	40	Extinto em 2009	
Holanda	10	20	18,0	40	1,2	1,2
Irlanda	33	33	33	33	-	-
Islândia	10	10	10	10	-	-
Itália	4	4	6	8	Extinto em 1995	
Islândia	10	10	10	10	1,5	1,5
Japão	10	55	10	55	-	-
Luxemburgo	24	48	8,1	14,4	0,5	0,5
Noruega	-	-	-	-	1	1
Nicarágua	10	30	10	30	-	-
Polônia	3	7	7	20	-	-
Reino Unido	36	36	36	36	-	-
Suécia	-	-	-	-	Extinto em 2007	
Suíça	25	50	25	50	0,1	0,9
Turquia	1	10	1	10	-	-
Uruguai	-	-	-	-	0,7	3
Venezuela	1	25	2,5	55	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Carvalho Júnior (2018a) e (2018b)

A baixa alíquota do ITCD brasileiro contribuiu para uma arrecadação tributária de apenas 0,4%. A cobrança do imposto sobre herança e doação varia entre 1% e 8%, com faixas díspares de acordo com o volume patrimonial, e com cada estado da federação brasileira<sup>14</sup>. O limite máximo de 8% na alíquota do ITCD foi fixado durante o governo de Fernando Collor<sup>15</sup> (FREITAS, 2017).

<sup>14</sup> Os estados a aplicarem a alíquota de 8% eram: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. O estado do Amazonas aplicava a menor alíquota do País: 2% (CARVALHO JÚNIOR, 2018a).

<sup>15</sup> Há outros impostos que também contribuem para a baixa participação dos impostos sobre patrimônio na arrecadação. O Brasil é um país extenso territorialmente e conformado por vastas áreas rurais, mas os dados da Receita Federal do Brasil apontam uma participação do ITR de 0,6% na arrecadação tributária. A cobrança do IPVA é limitada apenas para veículos terrestres, não incidindo sobre embarcações, jet skis, lanchas, jatos, aviões e helicópteros. A Receita Federal do Brasil divulgou que R\$ 9 bilhões em embarcações e R\$ 3,2 bilhões em aeronaves foram declarados no IRPF como bens e direitos, no ano de 2018.

Durante a pandemia do novo coronavírus, o imposto sobre grandes fortunas e riqueza ganhou espaço na América Latina. Na Argentina, o imposto era aplicado apenas à província de Buenos Aires, com a aprovação, passando a valer em todo país. O mesmo caminho levou a Bolívia e o Chile a aprovarem para fazer frente ao cenário do novo coronavírus.

Sendo assim, além de possuírem o imposto sobre herança e o imposto sobre doação, a Argentina, Bolívia, Chile e Colômbia também têm o imposto sobre grandes fortunas. O Uruguai não possui imposto sobre heranças e doações, mas aplica imposto sobre grandes fortunas, com um das maiores alíquotas máximas<sup>16</sup>. Espanha, França, Holanda, Islândia, Luxemburgo e Suíça são países da OCDE que instituem os dois tributos sobre o patrimônio.

Todos os países da Europa Ocidental, com exceção do Reino Unido, Portugal e Bélgica, adotam ou já adotaram um Imposto sobre a Riqueza, porém com diferenças significativas entre eles na forma de aplicá-lo. Além disso, alguns países da América do Sul, como Argentina (desde 1972), Colômbia (desde 1935) e Uruguai (desde 1991), possuem longa tradição nesse tipo de tributação. A partir da década de 1990, houve um movimento de extinção do imposto em alguns países da Europa, o que tem sido um forte argumento contra sua implementação no Brasil. Por outro lado, em alguns países onde o imposto sobreviveu, notadamente França, Argentina e Uruguai, ele apresenta crescimento da arrecadação e do número de contribuintes.” (CARVALHO JÚNIOR, 2011, p. 7).

A ausência de tributação sobre grandes fortunas em alguns países da OCDE é contrabalançada nos impostos sobre renda, lucro, ganhos de capital e patrimônio. Isso resulta em um alto pagamento de impostos diretos em vida, e, assim, os herdeiros ou beneficiários de doações ficam isentos na hora de transferir o patrimônio. (EY, 2014).

Carvalho Júnior (2018) evidencia essa situação ao citar o caso do Reino Unido:

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.” (CARVALHO JÚNIOR, 2018b, p. 480).

As comparações internacionais efetuadas mostraram que a estruturação dos tributos brasileiros é desalinhada sob o aspecto internacional. A concentração de impostos no consumo e nos salários aponta que há maior oneração da classe baixa e média. A regressividade e a baixa progressividade de alguns impostos ajudam a explicar uma parte da concentração de renda e patrimônio no País.

---

<sup>16</sup> Freitas (2017) estimou alíquotas efetivas de 0,3% a 2% em um imposto sobre grandes fortunas para o Brasil. A arrecadação a preço de 2017 seria de R\$ 40,7 bilhões. A adoção do imposto possibilitaria uma redução de 2,4 pontos percentuais no Índice de Gini.

A estrutura tributária regressiva é um dos fatores que explica a baixa influência dos impostos na redução da desigualdade de renda no Brasil. Os impostos e as transferências diminuem o Índice de Gini no País em menos 9,8%, ao passo que no conjunto dos países da OCDE a variação foi de menos 32,6% (FREITAS, 2017). A possibilidade da redução da desigualdade de renda está mais atrelada aos benefícios previdenciários e aos gastos em saúde e educação do que propriamente aos impostos diretos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria da tributação ótima preconizava um sistema tributário não progressivo no intuito de evitar mudanças de decisões dos agentes econômicos. Contudo, a sistematização de dados de renda e patrimônio mostra uma acentuada concentração, após a década de 1980, no mundo. Tal constatação fez a academia reavaliar as teorias e as práticas tributárias. Os modelos e os teoremas que se popularizaram têm sido questionados, inclusive por aqueles que deram sustentação às proposições.

A revisão acerca da teoria da tributação ótima não chegou à legislação brasileira. O País optou por uma arrecadação indireta, 47,4% da receita tributária é sobre o consumo, obtendo baixa progressividade sobre impostos diretos. Os dados ainda sinalizam que os impostos são mais brandos para os mais ricos, enquanto a concentração de impostos nos bens e serviços e nos salários aponta que há maior oneração das classes baixa e média.

O primeiro desalinhamento é em relação à isenção dos dividendos, apenas outros dois países (Estônia e República Eslovaca) aplicam a isenção desse rendimento na pessoa física. Os dados mostraram que quem recebe salário possui uma alíquota maior do que aqueles que recebem dividendos. Os profissionais liberais passaram a se constituir como microempreendedores, a fim de receber um tratamento tributário menos oneroso daquele que seria aplicado, caso os seus rendimentos fossem contabilizados como oriundos do trabalho.

O segundo desalinhamento diz respeito ao imposto sobre a renda de pessoa física. A alíquota máxima do IRPF brasileiro está entre as menores entre quatorze países analisados da América Latina. A alíquota chegou a ser de 65%, o maior percentual da história do IRPF. As medidas de isenção e de tributação linear do capital diminuem a alíquota máxima. O efeito das medidas possibilita aos declarantes que receberam acima de 320 salários mínimos terem uma alíquota efetiva de 2% no IRPF.

O terceiro caso de desalinhamento tange às alíquotas do ITCD na hora de receber a herança e a doação no Brasil. A comparação com vinte e nove países da América Latina e da OCDE mostrou uma das menores alíquotas tanto mínima quanto máxima do mundo. O Brasil fixou um limite de 8% na alíquota máxima.

A tese de que tributar menos o capital para favorecer mais investimentos não encontra respaldo empírico consistente. O comportamento do investimento privado, no Brasil, tem sido mais de complementaridade do investimento público. A série de medidas adotadas não aumenta o investimento privado, entretanto, parecem colaborar para a desigualdade de rendimentos e de patrimônio.

## REFERÊNCIAS

ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. 1 ed. São Paulo: Elsevier Brasil, 2013.

ATKINSON, Anthony Barnes. Public economics in action: the basic income/flat tax proposal. New York: Oxford University Press, 1995.

ATKINSON, Anthony Barnes; STIGLITZ, Joseph Eugene. The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, v. 6, n. 1-2, p. 55-75, 1976.

ATKINSON, Anthony Barnes; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Perspectives*, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

BANKS, James; DIAMOND, Peter. The base for direct taxation. MIT Department of Economics Working Paper, n. 08-11, p. 1-122, 2008.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; SIQUEIRA, Rozane Bezerra de. Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro. Texto para discussão IPEA, Rio de Janeiro n. 811, 2001.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; RODRIGUES, Roberto de Souza; LARA, Fernando Maccari. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 3, p. 675-706, 2015.

BOURGUIGNON, François; MAGNAC, Thierry. Labour supply and taxation in France. *Journal of Human Resources*, v. 25, n. 3, p. 358-389, 1999.

CARVALHO, Laura de Barbosa. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. 1. ed. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CASTRO, Fábio Ávila. Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público), Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2014.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). CIAT Data. 2021. Disponível em: <[bitly.com/JuaBf](http://bitly.com/JuaBf)>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CHAMLEY, Christophe. Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives. *Econometrica*, Nova York, v. 54, n. 3, p. 607-22, 1986.

COLOMBINO, Ugo; DEL BOCA, Daniela. The effect of taxes on labour supply in Italy. *Journal of Human Resources*, v. 25, n.3, p. 390-414, 1990.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Publicações. 2018. Tributación para un crecimiento inclusivo. 2021. Disponível em: <[bitly.com/dV5Qk](http://bitly.com/dV5Qk)>. Acesso em: 16 fev. 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Publicações. 2018. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. 2021. Disponível em: <[bityli.com/dV5Qk](https://bit.ly.com/dV5Qk)>. Acesso em: 16 fev. 2021.

EISSA, Nada. Taxation and labour supply of married woman: the tax reform act of 1986 as a natural experiment. NBER Working Paper, n. 5023, 1995.

ERNST & YOUNG (EY). Serviços. Brasil tem uma das menores alíquotas para tributar heranças e doações. 2014. Disponível em: <[bityli.com/n95bE](https://bit.ly.com/n95bE)>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FAGNANI, Eduardo. ROSSI, Pedro. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo. (Org.). A reforma tributária necessária. 1 ed. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

FREITAS, Antônio Albano de. O impacto da herança e de sua tributação na distribuição patrimonial e de rendimentos: uma análise do Brasil e do Rio Grande do Sul no capitalismo contemporâneo. 2017. 268 f. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2017.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulf. Tributação do capital no Brasil e no mundo. Textos para discussão IPEA, Brasília, n. 2.380, p. 1-52, 2018

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Textos para discussão IPEA, Rio de Janeiro, n. 2.190, p. 1-60, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, vol. 37, n. 2 (147), p. 267-286, 2017.

HALL, Robert.; RABUSHKA, Alvin. The Flat Tax. 2 ed. Stanford: Hoover Institution Press, 2007.

HEADY, Christopher. Optimal taxation as a guide to tax policy: a survey. Fiscal Studies, v. 14, n. 1, p. 15-41, 1993.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Monitor. IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality. Disponível em: <[bityli.com/JZz0v](https://bit.ly.com/JZz0v)>. Acesso em: 02 nov. 2020.

JUDD, Kenneth Lewis. Redistributive taxation in a simple perfect foresight model. Journal of Public Economics, v. 28, n. 1, p. 59-83, 1985.

JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. As discussões sobre a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas: a situação no Brasil e a experiência internacional. Nota Técnica IPEA, Rio de Janeiro, n. 7, 2011.

JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. O imposto sobre heranças e doações. In: FAGNANI, Eduardo. (Org.). A reforma tributária necessária. 1 ed. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018a.

JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. O imposto sobre grandes fortunas. In: FAGNANI, Eduardo. (Org.). A reforma tributária necessária. 1 ed. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018b.

KALECKI, Michal. Crescimento e ciclos das economias capitalistas. São Paulo: Hucitec, 1977.



- KEYNES, John Maynard. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MANKIWI, Gregory. Introdução à economia. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- MIRRLEES, James Alexander et al. Tax by Design: the Mirrlees Review. Oxford University Press, 548 p, 2011.
- MIRRLEES, James Alexander. An exploration in the Theory of Optimal income taxation. Review of Economic Studies, Estocolmo, v. 38, n. 2, 175-208, 1971.
- MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. Finanças públicas – teoria e prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus: 1980.
- ORDOVER, Janusz.; PHELPS, Edmund Strother. The concept of optimal taxation in the overlapping-generations model of capital and wealth. Journal of Public Economics, v.12, n. 1, p. 1-26, 1979.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Tax Database. 2021. Disponível em: <[bitly.com/OTZIA](http://bitly.com/OTZIA)>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- OXFAM Brasil. Publicações. A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras. 2017. Disponível em: <[bitly.com/7hZkV](http://bitly.com/7hZkV)>. Acesso em: 4 jan. 2020.
- PALERMO, Patrícia Ullmann. Efeitos econômicos e fiscais de uma reforma tributária no Brasil: análise com um modelo inter-regional de equilíbrio geral computável para o Rio Grande do Sul. 2009. 171 f. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.
- PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. Rethinking capital and wealth taxation. Mimeo, 2013. Disponível em: <[bitly.com/NcuBN](http://bitly.com/NcuBN)>. Acesso em: 17 set. 2020.
- PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Income inequality in the United States (1913-1998). The Quarterly Journal of Economics, v. 118, n. 1, p. 1-39, 2003.
- REZENDE, Fernando. Finanças públicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- RIANI, Flávio. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- SALANIÉ, Bernard. The Economics of Taxation. Cambridge: The MIT Press, 2003.
- SERRANO, Franklin Leon Peres. Los trabajadores gastan lo que no ganan: Kalecki y la economía americana en los años 2000. Circus, v. 1, p. 7-24, 2008.
- TRIEST, Robert. The effect of income taxation on labour supply in the United States. Journal of Human Resources, v. 25, n.3, p. 491-516, 1990.