

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
ISC**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CEFOR**

Pedro Carmo

**REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA MEDIANTE
DIVERSIFICAÇÃO DE ALÍQUOTAS
DO IMPOSTO DE RENDA
DA PESSOA FÍSICA**

BRASÍLIA

2007

Pedro Carmo

**REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA MEDIANTE
DIVERSIFICAÇÃO DE ALÍQUOTAS
DO IMPOSTO DE RENDA
DA PESSOA FÍSICA**

Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Orientador: Prof. Edilberto Carlos Pontes Lima.

BRASÍLIA

2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo na página da Câmara dos Deputados na *internet* e a reprodução, total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Carmo, Pedro.

Redistribuição de renda mediante diversificação de alíquotas do imposto de renda da pessoa física [manuscrito] / Pedro Carmo. -- 2007.

56 f.

Orientador: Edilberto Carlos Pontes Lima.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Orçamento Público.

1. Distribuição de renda, Brasil. 2. Imposto de renda, Brasil. 3. Contribuinte (pessoa física), Brasil. 4. Tributação, Brasil. 5. Tributo, alíquota, Brasil. I. Título.

CDU 330.564(81)

**Redistribuição de renda
mediante diversificação das alíquotas
do imposto de renda da pessoa física**

Monografia – Curso de Especialização em
Orçamento Público – Câmara dos Deputados e
Tribunal de Contas da União – 1º semestre de 2007.

Aluno: Pedro Carmo.

Banca Examinadora:

Professor Edilberto Carlos Pontes Lima

Gardel Vieira do Amaral

Brasília, de junho de 2007.

*Dedica-se esta pesquisa aos trabalhadores
de pouca renda e àqueles que anseiam
ingressar no mercado de trabalho formal.*

*O aluno agradece à Administração da
Câmara dos Deputados, que autorizou a
despesa para realização desta pesquisa.*

RESUMO

A desigualdade social é dos mais graves problemas com que um país se depara no rumo do desenvolvimento. O Brasil vive cronicamente esse problema desde os tempos de sua colonização. O meio de que o Governo dispõe para combatê-lo é a redistribuição de renda. Há pelo menos dois instrumentos de que o Governo se pode valer para alcançá-la: a implementação de políticas públicas de cunho social, voltada para a população de baixa renda, tais como os programas “Renda Mínima”, “Bolsa Família”, “Fome Zero”, dentre outros, e a tributação progressiva. A pesquisa que aqui se apresenta tem foco na redistribuição de renda mediante a diversificação das alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Física. O trabalho desenvolve tabela alternativa de retenção do imposto na fonte, composta de oito alíquotas distribuídas entre faixas de renda, estabelecidas após diversas simulações. Pressupõe, ainda, novos critérios de deduções, de forma que a aplicação da tabela proposta resulte em efetiva progressividade do tributo, sem provocar queda na arrecadação federal, no curto prazo, comparativamente à resultante da tabela atualmente em vigor.

Palavras-chave: distribuição de renda, imposto de renda, contribuinte pessoa física, tributação, tributo, alíquota.

SUMÁRIO

1 – Introdução	8
2 – Histórico do Imposto de Renda no Brasil	13
3 – Fundamentação Teórica – Aspectos Constitucionais	22
3.1 – Conceito de Redistribuição de Renda	24
3.2 – Princípio da Capacidade Contributiva	27
3.3 – Critério Constitucional da Progressividade	31
3.4 – Conceito de Solidariedade Tributária	35
4 – Características da Tabela Vigente	38
5 – Tabela Alternativa – Comparação e Resultados	43
6 – Conclusão	49
Bibliografia	55

1 – Introdução

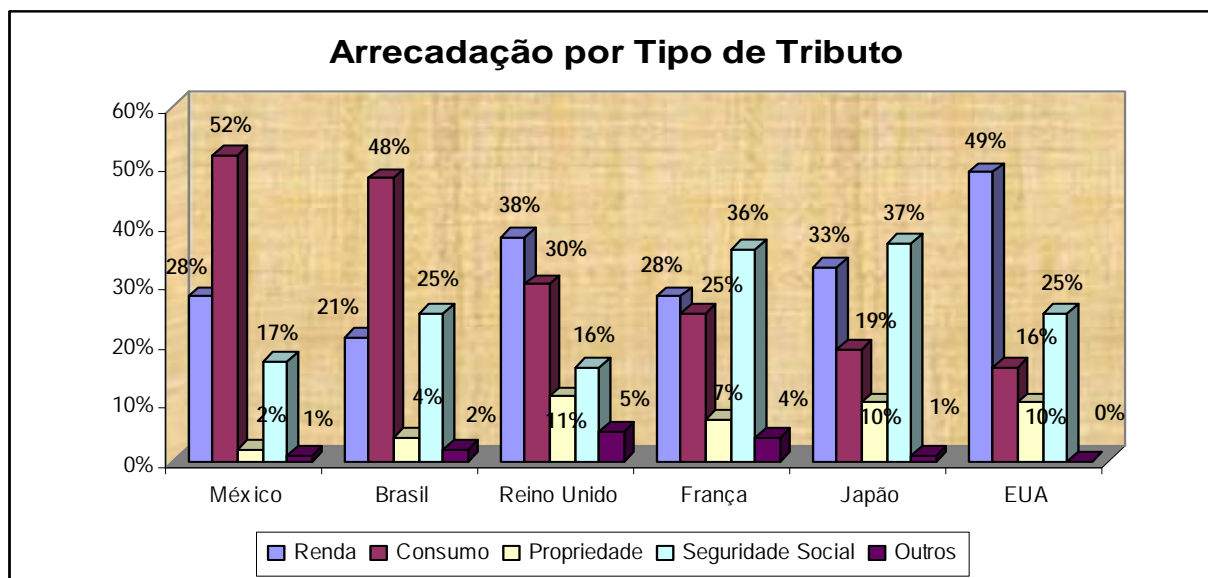
Em tempos em que o debate sobre a necessidade de se reformar a estrutura tributária do Brasil ganha a cada dia maior importância no cenário político e econômico, surgem questionamentos acerca de quão profunda, ampla e geral deve ser essa medida – ou se eventualmente fragmentada no tempo, por tipo de tributo – e, sobretudo, da eficiência econômica e social dela resultante.

Parece consensual na opinião pública que o sistema tributário brasileiro é demasiadamente complicado, pleno de pormenores que dificultam a compreensão imediata de seu funcionamento, o que obriga o contribuinte a recorrer, não raro, a especialistas e consultores em busca de reduzir, tanto quanto possível, o valor do tributo a pagar.

Não obstante, o Governo se vê, amiúde, às voltas com medidas paliativas que, se de um lado, têm alguma aceitação de certa parcela das pessoas jurídicas constituídas, por simplificar-lhes procedimentos, de outro, não aliviam a carga tributária incidente sobre pessoas físicas e, assim, mantêm limitado o poder de compra dos trabalhadores de média e baixa rendas. Sem entrar no mérito quanto à eficiência econômica e social obtida, tais medidas representam, em última análise, mais e mais emendas à já tão emendada normatização tributária brasileira.

Também não restam dúvidas de que a carga tributária no Brasil é predominantemente regressiva, o que impinge aos contribuintes de rendas média e baixa sacrifícios mais gravosos proporcionalmente aos exigidos dos contribuintes de renda alta. O Gráfico I, a seguir, extraído de publicação da Coordenação-Geral de Política Tributária (COPAT), órgão da Secretaria da Receita Federal, permite verificar que, dentre os países considerados, o Brasil e o México são os que possuem estrutura tributária que mais prioriza a tributação sobre consumo, com baixa incidência sobre renda e propriedade.

Gráfico I



Deixando de lado comparações de desempenho, inadequadas e inoportunas dados os distintos estágios de desenvolvimento econômico e social de cada país,¹ a diferença de foco quanto à incidência tributária parece indicar uma das várias razões pelas quais o Brasil desenvolve sua economia em ritmo lento: se a carga tributária recai proporcionalmente com maior intensidade sobre produção e consumo que sobre propriedade e renda, restaria refreada a capacidade de desenvolvimento econômico pela tendência de o contribuinte brasileiro direcionar seus recursos excedentes para poupança, transformando-os posteriormente em propriedade, cuja tributação tem sido historicamente menor, em detrimento do investimento em produção. Essa característica demonstra que a estrutura tributária brasileira é regressiva e sugere que seja também economicamente ineficiente, sobretudo se o Governo utiliza a maior parte dos recursos arrecadados via tributação para o custeio da máquina estatal e para pagamento do serviço da dívida pública.

1. Embora, no âmbito acadêmico, comparações prestem-se geralmente a fornecer parâmetros aos leitores, neste trabalho foram deliberadamente evitadas para escapar de conclusões que, a nosso ver, desviam a atenção do foco principal do estudo e prejudicam seu entendimento. Comparar a estrutura tributária dos EUA com a do Brasil, para concluir que este deve, ou não, seguir o padrão de tributação atual, ou do passado, daquele, não faz sentido porque as demandas sociais e as disponibilidades econômicas desses países sempre foram, e ainda são, bastante diferentes. Menos inadequada poderia ser a comparação entre as estruturas tributárias do Brasil e do México, já que ambos são países com características similares no que tange aos estágios de desenvolvimento econômico e social, apenas. Entretanto, mesmo essa comparação foi evitada porque, ainda que tais circunstâncias sejam mais ou menos similares, não se pode concluir que as estruturas tributárias foram adotadas pelas mesmas razões de política econômica.

Pontes Lima (1999) aponta que a tributação do consumo, ao isentar a poupança e estimular investimento e acumulação de capital, é economicamente mais eficiente que a tributação da renda, exceto quando o produto da arrecadação não se destina a investimentos. No tópico 3.3 – Critério Constitucional da Progressividade, há comentários sobre o tema.

Além desse aspecto, a menor incidência de tributo sobre renda proveniente do trabalho, com discreta progressividade, e sobre propriedade, em alguns casos com nenhuma progressividade, comparativamente à tributação do consumo e da produção, sugere que a estrutura tributária do Brasil é também socialmente injusta. A explicação para a tese é que renda e propriedade, ao permitirem, respectivamente, a identificação e a presunção da capacidade contributiva do indivíduo, podem ser tributadas progressivamente, ao passo que consumo, sendo genérico, não possibilita conhecer a situação econômica do contribuinte, de forma que, independentemente da condição financeira, todos pagam o mesmo imposto sobre o produto que consomem, resultando em regressividade do tributo. Assim, ao tributar consumo e produção proporcionalmente com mais peso que renda e propriedade, o Governo perde oportunidade de promover melhor redistribuição de renda, fator também necessário para o desenvolvimento da economia.

Apresenta-se, então, a necessidade de se reformar a estrutura tributária brasileira, não só para torná-la eficaz, e tanto quanto possível simples e de fácil compreensão, senão também para conferir-lhe efetiva progressividade, fazendo-a economicamente eficiente e socialmente justa. Entretanto, como a carga fiscal brasileira encontra-se, atualmente, próximo de 40% do Produto Interno Bruto (PIB), e considerando-se, ainda, a existência de alguma demanda reprimida por investimentos e serviços públicos, parece difícil reduzir essa proporção no curto prazo e, ao mesmo tempo, promover reforma tributária ampla que alcance melhor padrão de progressividade, com eficiência econômica e justiça social.

Tomando como foco o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), a simples redução do valor da renda-limite de isenção proporcionaria ampliação da base tributária, com conseqüente aumento imediato da arrecadação. Esse aumento, contudo, estaria comprometido no curto prazo em virtude da perda de receita decorrente da migração, para a informalidade, de trabalhadores com registro em carteira, com vistas a escapar da tributação. Se a redução do valor-limite de isenção, com conseqüente ampliação da base tributária, conferiria maior equilíbrio à estrutura tributária brasileira, dado que faria aumentar, num primeiro momento, a incidência de tributação sobre renda relativamente a produção e a consumo, não propiciaria justiça social, vez que o princípio da capacidade contributiva estaria sendo de todo ignorado.

Assim, mostra-se necessário minimizar a regressividade da estrutura tributária brasileira, buscando formas de reduzir, tanto quanto possível, o peso dos tributos sobre as classes economicamente menos favorecidas da população, aumentando, em contrapartida, a tributação sobre as classes mais abastadas, de forma a manter inalterado o nível de arrecadação federal.

Essa medida pontual apresenta-se possível, sobretudo no que respeita à propriedade e à renda, cujas respectivas bases de cálculo, por excelência, propiciam a aplicação de alíquotas progressivas. A tributação do consumo, não obstante a variação das alíquotas em função da essencialidade dos produtos, não se presta a esse ajuste porque, sendo limitado o poder de compra do trabalhador de renda baixa, será sempre mais gravosa a este que ao trabalhador de renda alta, resultando em regressividade do tributo.

Buscando, então, verificar a viabilidade de se conferir perfil mais progressivo à estrutura tributária do Brasil, com vistas a alcançar melhor redistribuição de renda e, por conseqüência, incremento da economia, ainda que possivelmente discreto, este trabalho apresenta tabela alternativa do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), composta de oito alíquotas, cuja aplicação pretende reduzir o montante de imposto descontado do salário do

trabalhador de média-alta, média e baixa rendas e aumentar discretamente o imposto a ser retido no contracheque do trabalhador de renda alta. A tabela sugerida vislumbra, ainda, na combinação entre alíquotas e faixas de renda, manter inalterado, no curto prazo, o nível de arrecadação federal com o IRPF, para evitar a situação prevista no inciso II do artigo 14 da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).²

A exemplo do que hoje ocorre com a dedução de despesas com educação do contribuinte e de seus dependentes, quando do preenchimento da declaração de ajuste anual, propõe-se a seletividade das despesas com saúde, haja vista que a falta de critérios quanto aos tipos de despesas, a esse título, passíveis de dedução no cálculo do imposto a pagar impacta negativamente a arrecadação, o que favorece sobretudo os contribuintes de renda alta.

Considerando, por fim, que a redução do valor do imposto a ser retido na fonte incidente sobre as faixas de renda baixa e média-baixa será proporcionalmente maior que o acréscimo correspondente à faixa de renda alta, da aplicação da tabela proposta deverá decorrer imediata redução da arrecadação. Entretanto, como no curto prazo deverá ocorrer aumento da base tributária, em virtude da migração para o mercado de trabalho formal de trabalhadores que hoje se encontram na informalidade, atraídos pelo menor desconto do IRRF, bem como pelos benefícios assistenciais e previdenciários próprios do trabalho formal, a esse aumento da base tributária corresponderá, conseqüentemente, aumento da arrecadação, também no curto prazo.

2 . LRF. Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

2 – Histórico do Imposto de Renda no Brasil

O Brasil é um país mundialmente conhecido pelo volume e pela diversidade de suas riquezas naturais, mas também pelas desigualdades sociais que tanto penalizam significativa parcela de sua população.

Mas, se há tanta riqueza natural, como explicar tamanha desigualdade entre poucos ricos e tantos pobres? Embora as razões que explicam essa diferença possam encontrar-se no processo histórico iniciado no século XVI, é inegável que o atual nível das desigualdades sociais advém sobretudo do processo de industrialização, e da conseqüente urbanização, relativamente recente por que passou o País.

Conforme Draibe (1985), a partir dos anos 1930, vários fatores políticos e econômicos, internos e externos, determinaram, não sem certo atraso, que o processo de industrialização tornara-se uma necessidade real para um país até então essencialmente agrário, mas que se pretendia desenvolver. Fluxos migratórios passaram, então, a ocorrer gradativamente no sentido das áreas rurais para as zonas urbanas, fenômeno sobretudo experimentado por cidades como Recife, Salvador e São Paulo, além do Rio de Janeiro, que, como capital da Federação até 1960, era também a cidade brasileira com maior concentração populacional. Essas cidades, dentre outras, tornaram-se centros de atração de trabalhadores rurais em busca de melhores condições de vida e de oportunidades de trabalho no comércio e na indústria, em especial no incipiente parque fabril paulistano.

Januzzi (2000) leciona que o ritmo desses fluxos migratórios, embora fosse relativamente lento no início do processo, aumentando gradativamente com o passar dos anos, jamais foi acompanhado pelas cidades em sua limitada capacidade de absorver mão-de-obra nova, sobretudo se desqualificada. A conseqüência natural desse descompasso foi a acumulação paulatina de uma população favelada na periferia das cidades, malgrado o maior

ou menor empenho dos governos locais na implementação de políticas econômicas e sociais tendentes a minimizar o impacto negativo resultante do fenômeno migratório.

Embora a criação do Imposto de Renda (IR) não tenha aparentemente relação direta com as conseqüências sociais do movimento migratório, até porque anterior ao fenômeno, fato é que o tributo poderia ter sido utilizado pelo Governo como importante instrumento de redistribuição de renda, minimizando as desigualdades sociais resultantes da migração, a exemplo de países como Estados Unidos, Canadá e Austrália, cujos governos se preocuparam em promover distribuição da riqueza conforme se desenvolvia a economia.³

Instituído em 1922 por meio da Lei 4.625/22 para vigorar a partir de 1924, o então denominado Imposto Geral Sobre a Renda já se pretendia progressivo, ao que permite a análise da sistemática inicialmente adotada.

O Governo Federal promoveu diversas alterações na tributação via IR desde 1926 até 1999, ano da instituição da alíquota de 27,5%, hoje em vigor. A primeira delas decorreu da edição da Lei 4.783/23, antes, portanto, da vigência da norma que o instituiu, e definia que os rendimentos tributáveis classificavam-se em quatro categorias, posteriormente denominadas cédulas, identificadas pelas letras do alfabeto, da seguinte forma:

Cédula A – comércio e qualquer exploração industrial, exceto agrícola;

Cédula B – capitais e valores mobiliários;

Cédula C – ordenados públicos e particulares, emolumentos, gratificações, subsídios, bonificações, pensões e remunerações, sob qualquer título e forma contratual; e

Cédula D – exercício de profissões não comerciais e não compreendidas em categoria anterior.

3. A partir desse ponto os comentários estão integralmente baseados na obra “80 anos do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da pessoa física”, de autoria de Cristóvão Barcelos da Nóbrega, servidor, atualmente aposentado, da Secretaria da Receita Federal.

Vê-se que a Lei 4.783/23 definiu a incidência do IR tanto sobre rendimentos da pessoa física quanto da pessoa jurídica. O primeiro Regulamento do Imposto de Renda (RIR), aprovado pelo Decreto 16.581/24, estabeleceu critérios segundo os quais se apurava, para cada cédula, o rendimento líquido pela diferença entre rendimento tributável e respectivas deduções. Sobre o rendimento líquido aplicava-se a alíquota correspondente, que podia variar de 1% a 8%, conforme definido em tabela. Dentre as deduções permitidas pelo RIR/24 destacam-se:

- a) as despesas ordinárias realizadas para conseguir e assegurar os rendimentos;
- b) os impostos diretos pagos ao governo federal;
- c) as perdas extraordinárias, provenientes de casos fortuitos ou de força maior;
- d) as partes dos rendimentos já tributadas em outras categorias; e
- e) as contribuições e doações aos cofres públicos.

No teor da letra *a* acima pode-se perceber o início do que viria a ser no futuro a idéia de se preservar o “mínimo vital” da incidência do IR, ao passo que na letra *e* já se encontra a dedução que hoje se faz relativa à Contribuição à Seguridade Social.

As isenções compreendiam, sobretudo, os rendimentos obtidos nos primeiros doze meses da primeira profissão, os provenientes da agricultura, os da propriedade imobiliária e os dos funcionários públicos estaduais e municipais.

Nova alteração foi promovida pela Lei 4.984/25, que extinguiu a isenção sobre os rendimentos da propriedade imobiliária, criando, assim, uma quinta categoria de rendimentos tributáveis, a cédula E. Foram criadas também a sexta e a sétima categorias de rendimentos tributáveis, correspondentes à cédula F, referente a lucros, retiradas e dividendos, em geral, e à cédula G, relativa aos rendimentos provenientes da exploração agrícola, da indústria vegetal e da indústria animal. Essa categoria, contudo, gozava de isenção até determinado valor e não estava sujeita ao imposto cedular proporcional, de 1%, 2%, 3% e 5%,

conforme as categorias de rendimentos tributáveis, senão ao imposto complementar progressivo, cujas alíquotas passaram a variar de 0,5% a 10%.

Foram permitidas pela Lei 4.984/25 deduções relativas aos juros de dívidas pessoais e aos prêmios de seguros de vida, além das já permitidas pelo RIR/24. É também desde o exercício de 1926 que se permitem as deduções por dependentes, sendo assim considerados, naquele exercício, o cônjuge, os filhos, menores ou inválidos, os pais, ao completarem 60 anos de idade, e as filhas ou irmãs solteiras ou viúvas, sem arrimo.

Por meio do Decreto 19.550/30 a alíquota máxima do imposto complementar progressivo foi elevada de 10% para 15% e a maior alíquota do imposto cedular proporcional passou de 5% para 8%. Em 1931, mediante o Decreto 19.723, foram estabelecidas regras para cobrança do IR do contribuinte falecido, mediante declaração do espólio.

O Estado Novo de Getúlio Vargas, ao incluir na Constituição de 34 dispositivo que previa a instituição do imposto, via Decreto, conferiu *status* constitucional ao IR, vez que até então o tributo havia sido previsto e alterado somente por meio de leis ordinárias e decretos. A tabela de alíquotas até então vigente foi alterada pela Lei 183/36, elevando a alíquota máxima do imposto complementar progressivo de 15% para 18%, ao tempo em que ampliou de sete para doze as categorias de rendimentos tributáveis. Nota-se que desde sempre os governos apresentam aptidão para majorar alíquotas e ampliar a base tributária, em busca de aumentar a arrecadação por meio do IR.

A Constituição de 37, promulgada ainda no Governo de Getúlio Vargas, alterou a redação do artigo 6º da Constituição de 34 para excluir do campo de incidência do IR a renda cedular sobre imóveis. A questão polêmica que se travou na época diz respeito à incidência do IR sobre os salários dos funcionários públicos estaduais e municipais, então considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, com base na Constituição de

1891. O problema foi contornado pelo regime ditatorial de Vargas que, ao publicar o Decreto-lei 1.564/39, ratificou os textos decretados pela União que sujeitaram à incidência do IR os vencimentos pagos pelos cofres públicos estaduais e municipais a seus servidores. A alíquota máxima do imposto complementar progressivo passou de 18% para 20%, assim permanecendo até 1948.

O fim da era Vargas foi também marcado pela Constituição de 46, cujo artigo 15, § 3º, incluiu previsão expressa de incidência do IR sobre os proventos dos agentes dos Estados e dos Municípios, já que as Constituições anteriores silenciavam acerca do assunto. Essa tributação, por parte da União, estava limitada à alíquota fixada para incidir sobre os proventos de seus próprios agentes.

A Lei 154/47 promoveu diversas alterações na cobrança do tributo, tais como aumento do valor de deduções por encargos de família, dedução de despesas médicas para rendas brutas de até Cr\$120.000,00 anuais, aumento da alíquota do imposto cedular proporcional de 8% para 10%, restabelecimento da incidência do IR sobre a renda cedular oriunda de imóveis, e criação, como oitava categoria de rendimentos tributáveis, da cédula H, relativa aos rendimentos provenientes de todas as ocupações lucrativas, não previstos nas anteriores.

No exercício de 1948, em virtude da Lei 154/47, a alíquota máxima do imposto complementar progressivo passou de 20% para 50%, maior variação até então experimentada pelos contribuintes do IR, e o limite de isenção anual passou de Cr\$12.000,00 para Cr\$24.000,00. Considerando que o valor do salário-mínimo na época era de Cr\$360,00, essa medida beneficiou milhares de contribuintes, sobretudo os de baixa renda, gravando os maiores salários com alíquota 150% maior que a então vigente, o que configurou efetivo incremento da progressividade do IR. No mesmo exercício foi instituída a dedução com despesas médicas e odontológicas.

Em 1954, quando o salário-mínimo já atingira Cr\$2.300,00, foi introduzido pela Lei 2.354/54 o sistema de desconto na fonte do imposto incidente sobre os rendimentos do trabalho compreendidos entre Cr\$50.004,00 e Cr\$120.000,00 anuais. O § 5º do artigo 12 do normativo permitia ao contribuinte deduzir do imposto a pagar, na declaração anual, os valores retidos pela fonte pagadora ao longo do exercício financeiro. Dessa forma, a partir da declaração do exercício de 1956, ano-base 1955, foi possível diminuir o desconto na fonte do valor do imposto a pagar. Essa situação, entretanto, raramente ocorria pois, de ordinário, só tinha desconto na fonte o contribuinte desobrigado de apresentar declaração anual de rendimentos. Assim, somente no início da década de 1960 o campo “Imposto Retido na Fonte” passou a integrar efetivamente a declaração de ajuste anual.

Para além disso, a Lei 2.354/54 definiu também que o imposto na fonte seria devido em função do estado civil e da prole do contribuinte, verificando-se na tabela a classe do rendimento mensal em que este se enquadrava e aplicando-se o desconto fixo relativo ao IRRF.

Por meio da Lei 3.898/61, foi instituída tabela progressiva do IR com o maior número de alíquotas: nada menos que dezessete percentuais de incidência do tributo, variando de 1%, para rendas entre 24 e 30 vezes o valor do salário-mínimo vigente, até 60%, para rendas acima de oitocentos salários-mínimos.

Em 1962, foi instituída pela Lei 4.154/62 a alíquota de 65%, a maior da história do IR. Não obstante esses elevados percentuais, a maior participação do IR no total da receita tributária da União havia ocorrido em 1954, devido, em grande medida, à instituição do desconto na fonte do imposto incidente sobre rendimentos do trabalho, e, posteriormente, em 1985, quando também vigia a alíquota de 60%, exercício em que a participação do IR atingiu o recorde histórico de 57,3% do total arrecadado pela União.

Em 1964, a Lei 4.357/64, que revogou a cobrança do adicional de proteção à família, criado pelo Decreto-lei 3.200/41, e a Lei 4.506/64, que extinguiu a incidência do imposto cedular sobre as oito categorias de rendimentos tributáveis então existentes, definiram também que o IRRF deixaria de depender do estado civil e da prole do contribuinte, determinando percentuais fixos, que variavam entre 5% e 10%, além do limite de isenção, conforme a quantidade de salários-mínimos percebida pelo contribuinte. As deduções limitavam-se à Contribuição à Seguridade Social, ao Imposto Sindical, aos encargos de família e, pela primeira vez na história do IR no Brasil, às despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes.

A Constituição de 67, promulgada durante o Governo Militar de Castelo Branco, reservou capítulo específico ao Sistema Tributário, tomando por base o recentemente editado Código Tributário Nacional, de 1965, primeiro exercício financeiro em que vigorou a correção monetária sobre valores relativos ao IR. O Governo, buscando estimular os investimentos privados no País, introduziu, pelo Decreto-lei 157/67, a possibilidade de o contribuinte subtrair, do imposto a pagar, a aplicação em Certificados de Compra de Ações.

A Emenda Constitucional 01/69, editada durante o Governo da Junta Militar, ao alterar a redação da Constituição de 67 permitiu ao legislador ordinário estabelecer, dentre outros, critérios segundo os quais o IR não incidiria sobre ajudas de custo e diárias pagas pelos cofres públicos. Dessa forma, boa parte dos rendimentos de deputados e servidores públicos, sobretudo, não sofriam desconto do IR, na fonte ou na declaração de ajuste anual.

Não houve alterações significativas na legislação do IR até o advento do Decreto-lei 1.198/71, que reajustou a tabela do imposto progressivo, e do Decreto-lei 1.424/76, que instituiu o regime de tributação simplificada, mediante aplicação do desconto padrão de até 20% do rendimento bruto total, limitado a 90% de Cr\$108.000,00 anuais classificados na cédula C, independentemente de comprovação.

Durante a metade final da década de 1970 e em toda a década de 1980 a economia brasileira experimentou seu pior período de inflação crescente, de forma que vários decretos, até 1984, e leis, a partir de 1985, com o fim do regime militar, foram editados para garantir à União o aumento da arrecadação via IR, seja reajustando as faixas de renda e as alíquotas de incidência do IR, seja pela antecipação do recolhimento do imposto. Assim, por exemplo, o carnê-leão foi instituído em 1979 pelo Decreto-lei 1.705/79 para obrigar ao recolhimento antecipado o contribuinte que percebesse de outra pessoa física rendimentos pelo exercício, sem vínculo empregatício, de profissão legalmente regulamentada, bem como os decorrentes de locação de imóveis. O Decreto-lei 2.065/83, por sua vez, corrigiu a tabela progressiva do IR em 100% e retomou a alíquota de 60%, agora incidente sobre renda líquida anual superior a Cr\$34.354.000,00.

A Constituição de 88 dispôs que o IR deve ser informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. Pelo primeiro, o IR incide sobre todas as espécies de rendas e proventos de qualquer natureza. Trata-se do aspecto material da regra matriz de incidência tributária.⁴ Segundo a universalidade, sujeitam-se à incidência do IR todos os cidadãos que auferem rendas e proventos de qualquer natureza, observada a capacidade contributiva. Representa o aspecto pessoal da regra matriz de incidência tributária. O conceito da solidariedade tributária tem relação direta com o critério da universalidade, conforme se verá no item 3.3, adiante. Por fim, da aplicação do critério da progressividade resulta que, quanto maior a renda do contribuinte, maior será a base de cálculo do imposto e, da mesma forma, maior será a alíquota incidente. Trata-se do aspecto quantitativo da regra matriz de incidência tributária.

4. Segundo a Professora Fabiana Lopes Pinto, “regra-matriz de incidência tributária é uma norma de conduta, posta para disciplinar as relações do Estado com os seus súditos, tendo em vista contribuições pecuniárias de natureza tributária. Através dela pode-se estudar o interior da norma, pelos elementos que a compõem que são: a hipótese ou antecedente e o conseqüente, bem como o elo de ligação entre os dois que é a imputação deontica – o dever-ser – que é a marca indelével do jurídico-normativo.”

Logo da edição da Constituição de 88, a Lei 7.713/88 promoveu alterações na tributação via IR para vigorar a partir de 1989. A mais importante delas incidiu sobre a tabela progressiva, que então contava com nove faixas de rendimentos tributáveis e dez alíquotas que variavam de 5% a 45%. Pela nova legislação, as faixas de rendimentos tributáveis foram reduzidas a três, incluída a categoria de isentos, e as alíquotas limitaram-se a duas: 10% e 25%.

Em 1995, a Lei 9.250/95 elevou o percentual da alíquota inicial de 10% para 15%. Por fim, a Lei 9.887/99 promoveu a última alteração significativa no IRPF, passando de 25% para 27,5% a maior alíquota de incidência do imposto, atualmente em vigor.

Não obstante os critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade contemplados na Constituição de 88, que devem informar o IR, há princípios e fundamentos outros a serem observados em relação ao IRPF. Tais institutos são objeto de análise no tópico 3 – Fundamentação Teórica – Aspectos Constitucionais, e divisões, a seguir.

3 – Fundamentação Teórica – Aspectos Constitucionais

A Assembléia Nacional Constituinte, reunida para elaborar nova Constituição do Brasil, pautou-se em diversos princípios, fundamentos e diretrizes que permeiam toda a Constituição Federal de 88, segundo os quais foi instituído e pelos quais se deve reger o Estado brasileiro.

Já no Preâmbulo da Constituição de 88, a Assembléia consigna que o Estado democrático brasileiro se institui com o fim de assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista, sem preconceitos e fundada na harmonia social. A diretriz que se vislumbra nesse intróito mescla conceitos que traçam tanto o perfil do Estado liberal quanto o do Estado de bem-estar social, embora logo da vigência da Constituição de 88 este parece ter prevalecido sobre aquele.

No corpo propriamente da Constituição, há vários dispositivos que reforçam o paradigma expresso no Preâmbulo. No Título I, que trata dos Princípios Fundamentais, o artigo 1º menciona os fundamentos inerentes à República, dos quais interessam a este trabalho a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. O artigo 3º trata dos objetivos fundamentais da República no sentido de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, de se garantir o desenvolvimento nacional, de se erradicar a pobreza e a marginalização, de se reduzirem as desigualdades sociais e regionais, e de se promover o bem de todos, objetivo este último como que sintetiza os anteriores.

No Título II, que estabelece os Direitos e Garantias Fundamentais, o artigo 5º, ao definir os direitos individuais do cidadão brasileiro, bem como dos estrangeiros residentes no País, assinala que todos são iguais perante a lei, fazendo menção ao princípio da isonomia. O artigo 6º estipula que educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência

social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados são direitos sociais. Os 34 incisos do artigo 7º, ao visar a melhoria da condição social do trabalhador, definem os direitos trabalhistas. Dentre esses dispositivos, interessam a esta pesquisa os incisos IV e XII. O primeiro confere ao trabalhador direito a um salário-mínimo que lhe possibilite prover suas necessidades vitais básicas e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. O inciso XII garante ao trabalhador de baixa renda um salário-família por dependente.

No Título III, acerca da Organização do Estado, o artigo 23 estatui a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sentido de zelar pela guarda da Constituição e das leis, conforme inciso I, e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos da sociedade, a teor do inciso X.

Avançando para o Título VI, que trata da Tributação e do Orçamento, o § 1º do artigo 145 estabelece que os impostos, sempre que possível, terão caráter pessoal e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte. O inciso II do artigo 150 proíbe à União instituir tratamento desigual a contribuintes que se encontrem em situação equivalente, e o inciso I do artigo 151 veda a instituição, pela União, de tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, ao tempo em que admite a concessão de incentivos fiscais com vistas a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico das diferentes regiões do País.

Da leitura de todos os dispositivos citados, resume-se que a Constituição de 88 procurou definir os meios pelos quais o Estado pode obter recursos para financiar seus gastos e oferecer serviços públicos de qualidade à população, e, ao mesmo tempo, buscou defender o cidadão brasileiro, e os estrangeiros residentes no País, de potenciais abusos tributários por

parte dos entes federados, os quais devem observar e respeitar a capacidade contributiva de cada contribuinte, preservando-lhe os recursos necessários para sua subsistência e de sua família. Veremos, a seguir, os fundamentos que dão suporte a essa concepção constitucional relativamente à tributação da pessoa física.

3.1 – Conceito de Redistribuição de Renda

Preliminarmente, é preciso conceituar renda. Não encontramos, na literatura teórica, definição precisa do conceito de renda que seja unânime entre os estudiosos do assunto. Simons, citado por King (1995), em publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI), propôs uma definição ampla de renda, geralmente aceita, como “a soma algébrica: 1) do valor de mercado de direitos exercidos no consumo; 2) da variação no valor do acervo de direitos de propriedade entre o início e o fim do período em questão. Em outras palavras, é meramente o resultado obtido adicionando o consumo durante o período à ‘riqueza’ no fim do período e subtraindo a ‘riqueza’ no início do período”.

Piancastelli (2004) resume que a renda referente a determinado exercício financeiro seria a riqueza em 31 de dezembro desse exercício, mais o consumo durante esse exercício, menos a riqueza em 31 de dezembro do exercício anterior, de forma que, se o contribuinte não poupar nem despoupar, sua renda será igual a seu consumo.

Embora formalmente o IRPF seja devido em base anual, quando da declaração de ajuste, o recolhimento antecipado, mediante retenção do imposto no salário do contribuinte, acaba por tornar essa base mensal. O mecanismo retrata a prática do tributo, considerando que este incide sobre os rendimentos do trabalho após as deduções permitidas em lei, isto é, sobre a disponibilidade financeira que sobra ao contribuinte para consumo e poupança, conforme suas prioridades e possibilidades.

Explanando sobre tributação e equidade, Zee (1985), na já citada publicação do FMI, explica que, teoricamente, a igualdade ou desigualdade da distribuição de renda de um país, num dado período, é medida pela relação entre a porcentagem de renda e a porcentagem de indivíduos. Essa relação, conhecida como Coeficiente de Gini, demonstra que, se toda a renda fosse distribuída entre toda a população com absoluta igualdade, isto é, se todos os cidadãos tivessem exatamente a mesma renda, o Coeficiente de Gini para esse país seria igual a zero. Conforme a renda seja distribuída de forma desigual, o Coeficiente tende a aproximar-se da unidade, de forma que se toda a renda se concentrasse nas mãos de um único contribuinte, o Coeficiente de Gini seria igual a um.

Segundo relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre desenvolvimento humano, em 2001 o Brasil obteve índice 0,593, colocando-se como a oitava pior distribuição de renda dentre 177 países considerados, suplantando apenas Guatemala, Suazilândia, República Centro-Africana, Serra Leoa, Botsuana, Lesoto e Namíbia.⁵ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) relata que esse índice apresentou melhora em 2004, passando para 0,569.

Norregaard (1985), na mesma publicação do FMI, analisando a importância da progressividade dos tributos na redistribuição de renda, afirma que, além do IRPF, os impostos sobre consumo, sobre propriedade e as contribuições previdenciárias exercem importantes implicações na redistribuição de renda. No tópico 3.3 – Critério Constitucional da Progressividade analisaremos a questão da progressividade existente entre tributação da renda e propriedade comparativamente a consumo e produção.

Stiglitz, citado por Giambiagi e Além (2000), estabelece que ao Governo, no desempenho de sua política fiscal, cumpre promover a estabilização da economia – assegurando o máximo nível de emprego, a estabilidade dos preços e taxas elevadas de

5. Fonte: Folhaonline, de 07/09/05.

crescimento econômico –, o fornecimento de bens públicos – conforme demande a sociedade –, e a distribuição de renda – que a sociedade considere justa.

Por meio da função distributiva, o Governo visa a acomodar a renda corrente no País da forma mais igualitária possível entre a população. Nesse sentido, o Estado agiria como uma espécie de Robin Hood, retirando dos ricos parte de sua renda e transferindo-a para os pobres, buscando minimizar, tanto quanto possível, as diferenças exacerbadas de poder aquisitivo entre estes e aqueles. Teoricamente, o Governo coleta esses recursos de diversos setores da sociedade, identifica as parcelas da população mais carentes e devolve, redistribui, a renda coletada, de forma que essa redistribuição resulte em menor desigualdade que a verificada na situação anterior.

Para consecução do objetivo da função distributiva, o Governo pode valer-se da implementação de políticas públicas, de que são exemplos os programas “Renda Mínima”, “Bolsa Família”, “Fome Zero”, bem como da tributação progressiva incidente sobre diversas bases.

A eficiência das ações de Governo, seja mediante a implementação desses programas, seja por meio de tributação, vai depender da determinação política deste quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos com o respectivo eleitorado no período de campanha. Claro está que, definida essa determinação, tais ações dependem, também, de acordos políticos que o Governo, uma vez eleito, deverá firmar com a oposição, para obter aprovação dos projetos de lei que implementem esses programas e as alterações na legislação tributária. Sob o aspecto estritamente econômico, o ideal seria não tributar. Contudo, sem tributação, não haveria sequer recursos para o Governo implementar políticas públicas.

No que respeita ao IRPF, o Governo pode promover redistribuição de renda mediante a adoção de tabela que contemple certa diversidade de alíquotas, de cuja aplicação

resulte efetiva progressividade. A diversidade de alíquotas é de suma importância para obtenção de progressividade uniforme do IRPF, conforme se verá no tópico 4 – Características da Tabela Vigente, adiante.

3.2 – Princípio da Capacidade Contributiva

Os rendimentos do trabalho, os proventos de aposentaria e as pensões, de maneira geral, são fontes de recursos de que dispõe o cidadão brasileiro para assegurar a manutenção de si próprio e de sua família. Os artigos 6º e 7º da Constituição de 88, anteriormente citados, estipulam que despesas com alimentação, vestuário, higiene, transporte, educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados são consideradas necessárias à sobrevivência digna do trabalhador e de sua família. Na literatura do IR, a renda necessária para cobrir esse conjunto de despesas é denominada “mínimo vital”.

Parece claro que, se tais despesas destinam-se a garantir a subsistência do trabalhador e de sua família, não poderia haver sobre elas tributação alguma, além daquela inferida do citado dispositivo constitucional, destinada à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. Entenda-se, assim, a contribuição ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), no caso dos trabalhadores contratados pela iniciativa privada, e aos diversos regimes próprios de previdência social, no caso dos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Essa percepção alinha-se ao entendimento de Griziotti, citado por Nogueira (1999), segundo o qual a capacidade contributiva resulta da riqueza disponível ao contribuinte, depois de satisfeitas suas necessidades elementares de existência, a qual pode ser absorvida pelo Estado sob a forma de tributos, sem reduzir o padrão de vida do contribuinte e sem prejudicar-lhe as atividades econômicas.

Machado (2001) também entende que o princípio da capacidade contributiva concretiza-se por meio da progressividade de alíquotas e da conjugação com o princípio da pessoalidade, posto que, sendo receita ordinária, o tributo deve constituir-se ônus suportável, encargo que o contribuinte deve pagar sem sacrifício do desfrute normal dos bens da vida.

Na visão de Baleeiro (1997), capacidade contributiva é a espinha dorsal da justiça tributária, critério de comparação que inspira o princípio constitucional da igualdade.

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) estabelece, mensalmente, o valor do salário mínimo, definido conforme a Constituição de 88 como necessário ao atendimento das necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, diferente do salário-mínimo estabelecido por lei. O valor calculado para o mês de fevereiro de 2007 é de R\$1.562,25, considerando-se o padrão familiar de dois adultos e duas crianças, ou de três adultos.

Pela regra em vigor, há incidência de IRRF sobre rendimentos tributáveis mensais iguais ou superiores a R\$1.313,19, valor obtido do seguinte cálculo:

- a) (+) valor bruto dos rendimentos do trabalho, ou dos proventos de aposentadoria, ou das pensões;
- b) (-) contribuições à Seguridade Social;
- c) (-) dedução por dependente, permitida pelo artigo 77 do Regulamento do Imposto de Renda de 1999, instituído pelo Decreto 3.000/99;
- d) (-) valores pagos em dinheiro a título de pensão alimentícia, em cumprimento de decisão judicial;
- e) (-) contribuições às Entidades de Previdência Privada; e
- f) (-) valor correspondente ao limite de isenção estabelecido aos proventos de aposentadoria e pensões, para o contribuinte com mais de 65 anos de idade.

Para simplificar a análise, deixam-se à margem as letras *d*, *e* e *f*, que representam ocorrências de difícil quantificação, para se verificar o que ocorre com o IRRF de três trabalhadores hipotéticos. O cálculo, efetuado com auxílio da ferramenta disponível na página da Secretaria da Receita Federal na *internet*, demonstra que um trabalhador A, que não mantenha dependentes e que perceba salário bruto mensal de até R\$1.476,05, estará isento de retenção de IR na fonte, vez que, com o desconto de R\$162,37 correspondentes a 11% de contribuição ao INSS, o rendimento oferecido à tributação soma R\$1.313,68, abaixo, portanto, do limite mínimo definido em lei para retenção do imposto. O valor do salário bruto em tela é R\$86,20 inferior ao calculado pelo DIEESE como salário mínimo necessário para manutenção de famílias compostas de dois adultos e duas crianças, ou de três adultos. Vejamos esses cálculos:

IMPOSTO DE RENDA MENSAL – Valores em Reais

1. Rendimentos Tributáveis		1.476,05
2. Deduções		
2.1 Previdência Oficial		162,37
2.2 Dependente	0	0,00
2.3 Total das Deduções		162,37
3. Base de Cálculo (1 - 2.3)		1.313,68
4. Imposto Devido		0,00

Numa segunda hipótese, um trabalhador B, que possua um dependente, poderá perceber salário bruto de até R\$1.624,42 e ainda assim estará isento de retenção de IR, pois com o desconto agora de R\$178,69 correspondente a 11% de contribuição ao INSS, bem como com a dedução de R\$132,05 relativa ao dependente, permitida pelo artigo 77 do Regulamento do Imposto de Renda de 1999, o rendimento líquido será de R\$1.313,68, inferior ao valor estipulado em lei como limite de isenção. Nesse caso, o valor bruto em

questão, para manutenção de um adulto e duas crianças, ou de dois adultos, é R\$62,17 superior ao estabelecido pelo DIEESE. Vejamos os cálculos:

IMPOSTO DE RENDA MENSAL – Valores em Reais

1. Rendimentos Tributáveis		1.624,42
2. Deduções		
2.1 Previdência Oficial		178,69
2.2 Dependente	1	132,05
2.3 Total das Deduções		310,74
3. Base de Cálculo (1 - 2.3)		1.313,68
4. Imposto Devido		0,00

No caso de um trabalhador C, que possua dois dependentes, a situação agrava-se, do ponto de vista da progressividade, pois mesmo com salário bruto de R\$1.772,79, estará isento de retenção do IR na fonte, vez que com o desconto de R\$195,01 correspondente à contribuição ao INSS, bem como com a dedução de R\$264,10 relativa aos dois dependentes, o rendimento líquido será de R\$1.313,68, portanto inferior ao valor estipulado em lei como limite de isenção. Aqui, o valor bruto em comento, para manutenção de dois adultos e duas crianças, ou de três adultos, é R\$210,54 superior ao estabelecido pelo DIEESE. Vejamos, por fim, esses cálculos:

IMPOSTO DE RENDA MENSAL – Valores em Reais

1. Rendimentos Tributáveis		1.772,79
2. Deduções		
2.1 Previdência Oficial		195,01
2.2 Dependente	2	264,10
2.3 Total das Deduções		459,11
3. Base de Cálculo (1 - 2.3)		1.313,68
4. Imposto Devido		0,00

Considerando a hipótese de que o trabalhador A, que não possui dependentes, seja promovido e passe a receber salário idêntico ao do trabalhador B, é interessante observar que A terá R\$19,80 de IRRF, enquanto B continuará isento. Caso a promoção eleve o salário do trabalhador A para o mesmo patamar do salário do trabalhador C, o trabalhador A terá R\$42,06 de IRRF, enquanto C continuará isento.

Vê-se que essa metodologia observa os critérios da equidade vertical, segundo a qual contribuintes com maior capacidade contributiva devem pagar proporcionalmente mais imposto, e da equidade horizontal, pela qual contribuintes com capacidade contributiva idêntica devem pagar o mesmo imposto. Contudo, a dedução por dependente compromete a progressividade do tributo, vez que beneficia os contribuintes de renda mais elevada sempre que se eleve o valor dessa dedução.

A seguir, veremos que, embora a aplicação da atual tabela de IRPF observe o princípio da capacidade contributiva, a fixação de apenas duas alíquotas, aqui consideradas altas em relação às rendas marginais sobre as quais incidem, parece não atender plenamente ao critério constitucional da progressividade do tributo.

3.3 – Critério Constitucional da Progressividade

Paoliello (2003) afirma que progressividade é o meio de que se vale a lei para garantir a equidade na tributação, objetivo primeiro do princípio da capacidade contributiva.

Na mesma linha de raciocínio, Amaro (2001) assevera que, além do princípio da igualdade, também se aproxima da idéia de capacidade contributiva o princípio da progressividade, entendida esta não como necessariamente decorrente da capacidade contributiva, mas como que um refinamento desse postulado.

Lobo Torres, citado por Paoliello (2003), leciona que a progressividade é o critério por meio do qual cobra-se desigualmente o tributo na medida em que se desigalam os contribuintes, promovendo-se, assim, justiça distributiva.

Conforme registrado na introdução deste trabalho, o fato de o Governo tributar produção e consumo com maior intensidade que renda e propriedade confere caráter regressivo à estrutura tributária brasileira e sugere que ela seja economicamente ineficiente, sobretudo quando o produto da arrecadação é utilizado para custeio da máquina estatal e pagamento dos juros da dívida pública.

Pontes Lima (1999) afirma que “Do ponto de vista da oferta de trabalho, impostos sobre consumo não exercem muita influência e, quando o fazem, tendem a aumentá-la, porque indivíduos de baixa renda verão sua capacidade de consumo diminuída e, para mantê-la, terão de trabalhar mais. Indivíduos cujas rendas superem o seu consumo poderão diminuí-lo para manter a poupança inalterada, reduzirão esta ou trabalharão mais para mantê-la inalterada. Esse possível efeito redutor da poupança só será negativo para o crescimento econômico se o setor público utilizar o imposto para despesas de consumo (custeio da máquina, por exemplo) em vez de utilizá-lo para investimento. Impostos sobre consumo são considerados mais eficientes economicamente do que impostos sobre a renda, visto que isentam a poupança, estimulando o investimento e a acumulação de capital, o que contribui, em consequência, para o crescimento econômico.”

O entendimento é que a tributação do consumo faz aumentar a demanda por postos de trabalho e a oferta de mão-de-obra, com conseqüente queda dos salários, pelo raciocínio de que o trabalhador de renda baixa, para não reduzir seu consumo, precisaria complementar sua renda, demandando trabalho extra e oferecendo sua mão-de-obra no mercado de trabalho.

Teoricamente, o Governo, visando ao crescimento econômico, opta pela tributação do consumo como uma das formas de desestimulá-lo e, com isso, provocar incremento da poupança e, no futuro, reversão desta em investimento em produção. Na prática, entretanto, a tributação do consumo, no Brasil, parece surtir o efeito oposto ao pretendido pelo Governo porque grande parcela dos recursos arrecadados na tributação é utilizada para o custeio da máquina do Estado e para pagamento de juros da dívida pública, pouco restando para investimento em infra-estrutura.⁶

Por um lado, em que pese a seletividade em função da essencialidade do produto inerente ao imposto sobre consumo, essa tributação tende a ser regressiva porque proporcionalmente mais gravosa ao indivíduo de renda baixa que ao de renda alta, sobretudo devido à inelasticidade da demanda por gêneros de primeira necessidade (alimentos, roupas, medicamentos).

Sendo assim, se o Governo aumenta a alíquota do imposto sobre esses gêneros, a tributação do consumo surtirá no trabalhador de renda baixa apenas metade do efeito esperado pelo Governo, isto é, esse trabalhador tenderá a consumir menos, aproximando-se do limite de suas necessidades vitais, em virtude da elevação do preço dos produtos decorrente do aumento do imposto incidente, mas não lhe sobrá recurso algum para poupar, muito menos para investir em produção.

A alternativa de que o trabalhador de renda baixa dispõe é trabalhar mais, fazendo horas extras ou procurando um segundo emprego, para manter inalterado seu consumo. Nesse caso, a tributação do consumo poderá ter o efeito de aumentar a poupança se

6. Ao verificar a execução orçamentária da União dos últimos cinco anos pela ferramenta Siga Brasil, na página do Senado Federal na *internet*, constata-se que o GND Investimento tem recebido menor volume de recursos a cada ano, proporcionalmente ao orçamento total, ao passo que o GND Custeio tem recebido mais recursos, retratando o crescimento da máquina estatal ou, em última instância, sua ineficiência. Os recursos orçamentários destinados ao pagamento do serviço da dívida também têm crescido. Com a proposta do Governo de aprovação do Programa de Aceleração do Crescimento, é possível que haja reversão nesse quadro de desproporção.

a renda extra auferida superar o acréscimo da despesa causada pelo aumento do imposto. Do contrário, o trabalhador de renda baixa não exercerá qualquer influência sobre o crescimento da economia que seja decorrente da tributação do consumo de gêneros de primeira necessidade.

Por outro lado, para o trabalhador de renda alta, porque dispõe de recursos excedentes, pouca diferença fará a tributação do consumo, exceto no que se refere aos bens supérfluos (telescópios, automóveis de luxo, iates), cuja demanda possui grande elasticidade. Assim, esse trabalhador poderá deixar de consumir tais produtos, poupando os recursos que empregaria nesse consumo, o que, nesse caso, atende ao primeiro objetivo do Governo. No futuro, o trabalhador de renda alta poderia reverter essa poupança em propriedade ou investi-la em produção, porém, sendo a tributação sobre esta maior que sobre aquela, a tendência será reverter em propriedade a maior parte dos recursos poupados, restando pouco para investimento em produção. Como se vê, a tributação sobre consumo, no Brasil, não estimula o desenvolvimento da economia, mas antes tende a acarretar queda dos salários e incremento da concentração de renda.

Por sua vez, a tributação da produção, se proporcionalmente maior que a tributação da propriedade, tenderá a desestimular o poupador a investir na indústria, vez que o retorno do investimento em propriedade tenderá a ser maior que na produção, o que também corrobora a tese aqui defendida.

Hickmann (2007) informa que o critério da incidência progressiva dos tributos, previsto na Constituição de 88, considera a igualdade entre os contribuintes e tem fundamento na teoria econômica da utilidade marginal decrescente dos bens, em função de sua quantidade. Aplicando a teoria à renda, tem-se que a carga tributária deve ser dividida entre os contribuintes de forma que todos suportem o mesmo sacrifício.

É evidente que a utilidade de R\$100,00 é diferente para dois contribuintes distintos, X e Y, que, respectivamente, auferem renda mensal de R\$1.000,00 e de R\$10.000,00, por exemplo. Com efeito, para o contribuinte X, R\$100,00 representam 10% de sua renda, enquanto os mesmos R\$100,00 representam apenas 1% da renda do contribuinte Y. Assim é que a disposição de X para gastar R\$100,00 pressupõe-se muito mais contida do que a de Y, porque a utilidade marginal de R\$100,00 para o contribuinte X é significativamente maior que para o contribuinte Y.

Paoliello (2003) adverte que a aplicação dessa teoria, entretanto, esbarra em seu caráter subjetivo, posto que a precisão quanto à utilidade marginal de R\$100,00, tanto para X quanto para Y, depende das prioridades que cada um estabelece ao considerar os respectivos parâmetros de necessidade.

Na verificação da igualdade, ou da desigualdade, entre contribuintes, Amaro (2001) afirma que a tributação normalmente aplicada tende a tomar como parâmetro as respectivas rendas, eliminando o caráter subjetivo da utilidade marginal, ou o bem-estar de cada um. Definida a renda como parâmetro de verificação da igualdade, para que o critério da progressividade seja cumprido na prática, sobre a renda de Y deve incidir alíquota de imposto maior que a incidente sobre a renda de X, de modo que ambos suportem igual carga tributária.

3.4 – Conceito de Solidariedade Tributária

Se, conforme Moraes (1997), o princípio da capacidade contributiva origina-se no ideal de justiça distributiva, o conceito de solidariedade tributária deriva, por sua vez, desse mesmo ideal.

Carraza (1997) afirma que a justiça distributiva só poderá ser atingida mediante o desempenho contínuo, pelo Estado, da função alocativa, distributiva e de estabilização,

respeitado o princípio da capacidade contributiva do cidadão e igualmente observado o critério constitucional da progressividade dos tributos.

Ainda conforme Carraza (1997), incumbe ao cidadão, economicamente capaz, praticar a solidariedade tributária, contribuindo para que o Estado possa efetuar as despesas em prol da coletividade. Quaisquer atitudes individuais que denotem interesses contrários a esse postulado revelam-se igualmente contrárias aos interesses coletivos, que naturalmente se sobrepõem àqueles.

Embora a interpretação mais encontrada do conceito de solidariedade, presente já no Preâmbulo, mas sobretudo no artigo 3º da Constituição de 88, seja no sentido de cooperação mútua entre os cidadãos para o bem geral da sociedade, interessa estendê-la aqui para o campo da tributação. Do cidadão brasileiro, embora lhe seja presumível o comportamento solidário espontâneo, notadamente quanto às ações sociais ao alcance de sua disposição, dele não se espera a mesma espontaneidade quando se trata de pagar tributos ao Estado. Esse comportamento decorre, em grande parte, da concepção institucionalizada de que o Governo brasileiro é perdulário, corrupto e mal administrado, bem como de que é excessivo o peso da carga tributária sobre o contribuinte.

A rigor, apresenta-se limitado o controle do Estado quanto à adoção, por parte dos cidadãos, de um comportamento socialmente solidário, não obstante o *status* de princípio constitucional deste. De fato, o Estado não possui outros meios de obrigar o cidadão a comportar-se solidariamente, senão mediante o poder de tributar que lhe é atribuído constitucionalmente.

Dessa forma, cada qual no seu papel, incumbe ao Estado garantir a existência de uma sociedade igualitária, mediante a promoção de justiça distributiva, assim como incumbe ao cidadão a solidariedade tributária, contribuindo, mediante o pagamento de

tributos, para que o Estado seja provido de recursos suficientes e necessários no sentido de atingir aquele objetivo constitucional.

Lobo Torres, citado por Godoi (2005), dispõe que “A idéia de solidariedade se projeta com muita força no direito fiscal por um motivo de extraordinária importância: o tributo é um dever fundamental.” E Godoi (2005) complementa no sentido de que “o dever constitucional de contribuir ao financiamento dos gastos públicos é visto como um dever de solidariedade”.

Mas é preciso que o Estado, ao tributar a renda do contribuinte com vistas a atender à demanda da sociedade por bens públicos, considere sua capacidade contributiva e, sobretudo, observe o critério constitucional da progressividade, estabelecendo alíquotas progressivas conforme cresce a renda tributável, sob pena de ver diminuída a arrecadação em virtude da tendência de sonegação oriunda do excesso de tributação.

Assim, a reação esperada do trabalhador que hoje se encontra na informalidade para fugir à tributação do IRPF é que, com a perspectiva de tributação justa incidente sobre seu salário, esse trabalhador tenda a migrar para o trabalho formal, com registro em carteira, pelo benefício que a contribuição oficial à seguridade social lhe propiciará. Evidentemente, o Estado tem que cumprir sua parte, aplicando efetiva e massivamente os recursos arrecadados com o IRPF em ações e investimentos que no curto prazo sejam capazes de oferecer ao contribuinte serviços públicos de qualidade compatível com o imposto que lhe foi retido na fonte. Do contrário, isto é, se não houver essa contrapartida do Estado, o trabalhador tenderá a voltar à informalidade.

4 – Características da Tabela Vigente

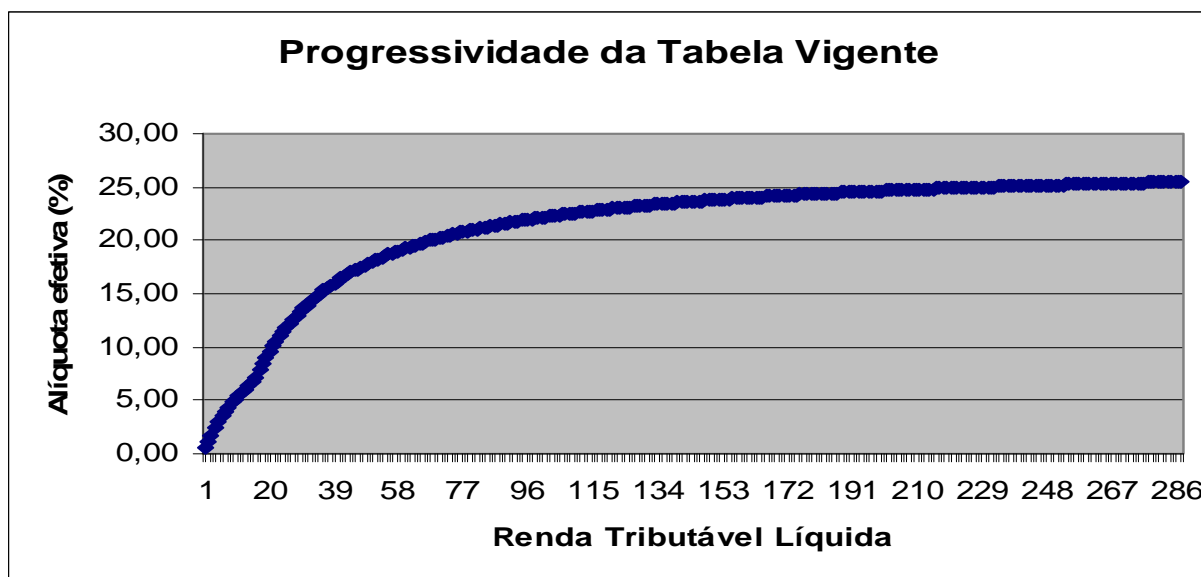
A definição quanto a ser mais ou menos progressiva determinada tabela de alíquotas do IRPF depende da interpretação que se pretenda dar ao resultado de sua aplicação na prática.

O Governo tende a considerar satisfatoriamente progressiva a atual tabela do IRPF pelo fato de a curva que retrata a incidência das alíquotas marginais de 15% e de 27,5% atingir rapidamente a alíquota efetiva máxima, conforme varia a renda.

Por outro lado, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco) considera que a progressividade resultante da aplicação da tabela é desproporcional na medida em que a respectiva curva indica a quase inexistência de progressividade sobre rendas consideradas altas, e a acentuada progressividade de incidência do IRPF apenas sobre rendas média e baixa.

Vejamos, no Gráfico II, a curva de progressividade da atual tabela do IRPF:

Gráfico II



Para melhor entendimento, o Quadro I⁷ a seguir identifica as alíquotas marginais e efetivas incidentes sobre as respectivas rendas quantificadas no Gráfico II:

Quadro I

Alíquota marginal (%)	Alíquota efetiva (%)	Renda tributável (R\$)	Referência (eixo X)
15,00	0,64	1.550,00	1
15,00	6,71	2.933,35	16
27,50	9,56	3.400,00	20
27,50	15,99	5.300,00	39
27,50	19,03	7.200,00	58
27,50	20,80	9.100,00	77
27,50	21,96	11.000,00	96
27,50	22,77	12.900,00	115
27,50	23,38	14.800,00	134
27,50	23,85	16.700,00	153
27,50	24,22	18.600,00	172
27,50	24,52	20.500,00	191
27,50	24,78	22.400,00	210
27,50	24,99	24.300,00	229
27,50	25,17	26.200,00	248
27,50	25,33	28.100,00	267
27,50	25,47	30.100,00	286

Examinando o Gráfico II e com o auxílio do Quadro I, cujos dados consideram o contribuinte individual sem dependentes, nota-se que a curva de progressividade das alíquotas efetivas apresenta tendência vertical no intervalo entre as referências 1 e 39, que representam rendas tributáveis entre R\$1.550,00 e R\$5.300,00, aqui consideradas baixa e média-baixa. Nesse mesmo intervalo, a alíquota efetiva varia 15,35 pontos percentuais, saltando de 0,64% para 15,99%. Entre as 57 rendas seguintes, referências 40 a 96, que representam rendas tributáveis entre R\$5.300,01 e R\$11.000,00, consideradas renda média, a curva inicia tendência para o sentido horizontal, embora ainda com discreto crescimento vertical. Nesse intervalo, a variação das alíquotas efetivas reduz-se fortemente para algo como 5,96 pontos percentuais, passando de 16,00% para 21,96%. Para as 190 rendas seguintes, isto

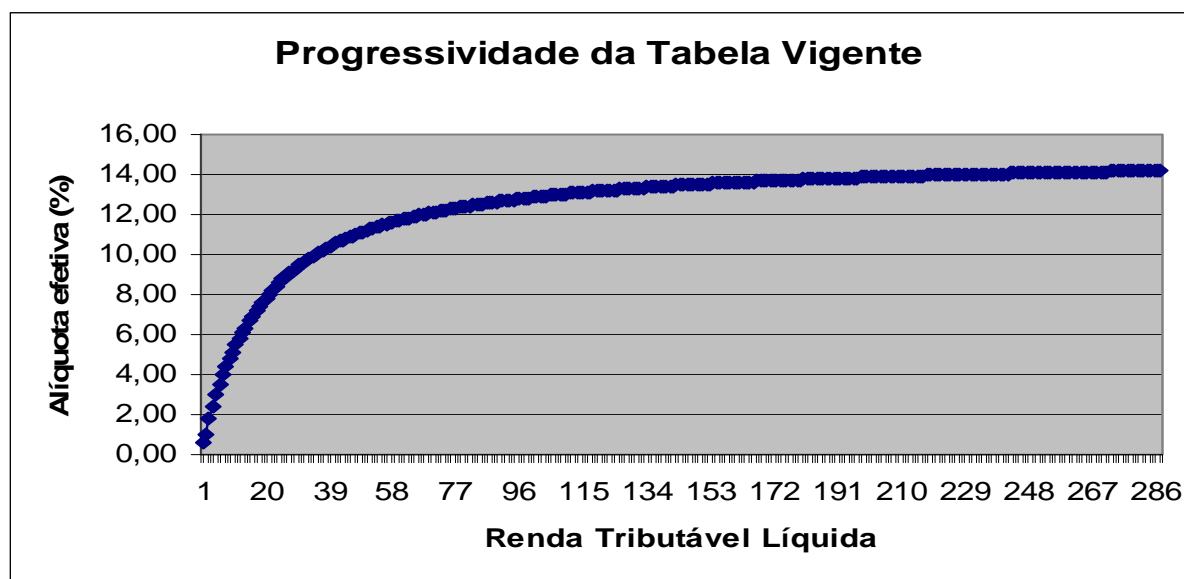
7. A coluna 'Referência' expressa a quantidade de rendas consideradas no Gráfico II, sendo a referência 1 = R\$1.550,00, referência 2 = R\$1.600,00, referência 3 = R\$1.700,00 e assim sucessivamente até a referência limite 286 = R\$30.100,00. O valor R\$1.550,00 foi empregado como referência 1 por tratar-se da renda a partir da qual passaria a incidir IRRF, pela proposta deste trabalho. Embora não apareçam no gráfico, os dados em destaque, na segunda linha do quadro, representam a máxima renda tributável sobre a qual incide a alíquota marginal de 15%.

é, a partir da referência 97 até a referência 286, limite do gráfico, que representam rendas tributáveis entre R\$11.000,01 e R\$30.100,00, consideradas média-alta e alta, a curva assume tendência francamente horizontal, ao infinito. Nesse último intervalo, as alíquotas efetivas apresentam variação de apenas 3,50 pontos percentuais, passando de 21,97% para 25,47%. De notar que a seção da curva encontra-se exatamente na referência 16 e indica a renda de R\$2.933,35, limite de incidência da alíquota marginal de 15%, a partir da qual passa a incidir a alíquota marginal de 27,5%.

A pouca progressividade da atual tabela do IRPF torna-se evidente quando se compara o perfil da respectiva curva com a resultante da aplicação de uma única alíquota marginal de 15%, por exemplo.

O Gráfico III e o Quadro II,⁸ a seguir, demonstram que o desempenho das curvas dos Gráficos II e III é muito semelhante, diferindo mais substancialmente apenas a alíquota efetiva máxima, que nesse caso é de 14,19%.

Gráfico III



8. Não foi mantida no Quadro II a inserção da segunda linha efetuada no Quadro I, vez que, nesse caso, não há variação de alíquota marginal. Por esse motivo, a curva representada no Gráfico III não possui seção, como verificado na referência 16 da curva do Gráfico II.

Quadro II

Alíquota marginal (%)	Alíquota efetiva (%)	Renda tributável (R\$)	Referência (eixo X)
15,00	0,64	1.550,00	1
15,00	7,84	3.400,00	20
15,00	10,41	5.300,00	39
15,00	11,62	7.200,00	58
15,00	12,33	9.100,00	77
15,00	12,79	11.000,00	96
15,00	13,11	12.900,00	115
15,00	13,36	14.800,00	134
15,00	13,54	16.700,00	153
15,00	13,69	18.600,00	172
15,00	13,81	20.500,00	191
15,00	13,91	22.400,00	210
15,00	14,00	24.300,00	229
15,00	14,07	26.200,00	248
15,00	14,13	28.100,00	267
15,00	14,19	30.100,00	286

Vê-se que a progressividade resultante da aplicação de uma tabela hipotética que contemple apenas uma alíquota marginal decorre unicamente da variação de renda, já que não há variação de alíquota marginal. Examinando o Gráfico III, cujos dados consideram o mesmo contribuinte individual sem dependentes, e com o auxílio do Quadro II, nota-se que a curva de progressividade das alíquotas efetivas apresenta tendência muito semelhante à observada no Gráfico II.

A conclusão a que se pode chegar para os três grupos de rendas tributáveis, considerando-se o conjunto variação de alíquotas efetivas, quantidade de rendas, e variação qualitativa de rendas, é que, da aplicação da tabela vigente, resulta excessiva progressividade para o grupo de rendas baixa e média-baixa, discreta progressividade para o grupo de renda média, e praticamente nenhuma progressividade para o grupo de rendas média-alta e alta, o que corrobora a interpretação do Unafisco e, até certo ponto, do Governo.

A progressividade concentra-se sobretudo nas faixas de renda baixa e média-baixa e é praticamente inexistente sobre rendas média-alta e alta devido, principalmente, a dois fatores:

- a) há somente duas alíquotas marginais a determinar a incidência das alíquotas efetivas e, conseqüentemente, o perfil da curva de progressividade; e
- b) as alíquotas marginais de 15% e 27,5% são proporcionalmente altas em relação às rendas tributáveis iniciais sobre as quais incidem, e a subtração dos respectivos valores da parcela dedutível sobre as correspondentes rendas marginais praticamente elimina o salto que a variação de 12,5 pontos percentuais entre as alíquotas marginais causaria ao incidir sobre essas rendas.

Analisando-se esses fatores, nota-se que, quanto maior a diversidade de alíquotas marginais, mais sensível será a variação de incidência das alíquotas efetivas sobre as rendas tributáveis e, por conseqüência, mais uniforme será a distribuição da progressividade, conforme cresce a renda. Contudo, não basta que haja diversidade de alíquotas marginais, senão estas não de contemplar entre si variação percentual igualmente progressiva, de forma que, da incidência das alíquotas efetivas, resulte curva menos acentuada de progressividade que as verificadas nos Gráficos II e III.

5 – Tabela Alternativa – Comparação e Resultados

O propósito deste trabalho é apresentar uma tabela alternativa de tributação via IRPF que se apresente mais igualitária que a atualmente em vigor, do ponto de vista da progressividade que esse tributo deve conter no sentido de atender à disposição constitucional.

Já vimos que a tabela do IRPF atualmente em vigor não atende a esse mandamento legal por constituir-se de apenas duas alíquotas marginais, relativamente altas para as respectivas rendas limites de incidência. Vimos também que as alíquotas efetivas apresentam progressividade somente sobre as faixas de renda consideradas baixa e média-baixa, isto é, entre R\$1.550,00, renda inicial de incidência, e R\$5.300,00, a partir da qual a curva de progressividade assume tendência a horizontalizar-se.

A tabela alternativa do IRPF que este trabalho apresenta compõe-se de oito alíquotas e faixas de renda, conforme Tabela I – Faixas de Renda, a seguir:

Valores em Reais

FAIXAS DE RENDA							
BAIXA		MÉDIA-BAIXA		MÉDIA	MÉDIA-ALTA		ALTA
2,00%	5,00%	9,00%	14,00%	20,00%	28,00%	40,00%	55,00%
1.550,01	1.900,01	2.600,01	4.000,01	6.800,01	12.200,01	20.600,01	acima de
1.900,00	2.600,00	4.000,00	6.800,00	12.200,00	20.600,00	29.600,00	29.600,01

De notar que as variações percentuais entre cada alíquota bem como entre cada faixa de renda são crescentes, do que resulta curva de progressividade mais bem distribuída.

A seguir, apresenta-se o Quadro III que representa a simulação efetuada com a tabela proposta. Deve-se considerar que foi tomado como parâmetro o contingente estimado de contribuintes por faixa de renda informado pela Secretaria da Receita Federal com base nas declarações de IR processadas no ano de 2003, ano-base 2002, quando somou cerca de 16 milhões. Ainda segundo a Secretaria da Receita Federal, dentre esses 16 milhões de declarações, cerca de apenas 4,8 milhões resultaram em imposto devido. Feitos os ajustes por faixas de renda, o contingente de contribuintes considerado no Quadro III foi de 4 milhões.

Quadro III

	CLASSIFICAÇÃO DAS RENDAS													
	BAIXA			MÉDIA-BAIXA			MÉDIA			MÉDIA-ALTA			ALTA	
	2,00%	5,00%	9,00%	14,00%	20,00%	28,00%	40,00%	55,00%	acima de					
Aliquotas														
Rendimentos tributáveis de R\$ até R\$	1.550,01	1.900,01	2.600,01	4.000,01	6.800,01	12.200,01	20.600,01	29.600,01	29.600,01					
Varição em R\$	349,99	699,99	1.399,99	2.799,99	5.399,99	8.399,99	8.999,99	8.999,99	0,00					
INSS incidente sobre menor salário	170,50	209,00	286,00	308,20	308,20	308,20	308,20	308,20	308,20					308,20
Base de cálculo do ir	1.379,51	1.691,01	2.314,01	3.691,81	6.491,81	11.891,81	20.291,81	29.291,81	29.291,81					29.291,81
Cálculo do IRRF	27,59	84,55	208,26	516,85	1.298,36	3.329,71	8.116,72	16.110,50	16.110,50					16.110,50
Parcela dedutível	20,00	70,72	163,27	347,85	737,35	1.688,69	4.123,70	8.516,47	8.516,47					8.516,47
Imposto a pagar após dedução	7,59	13,83	44,99	169,00	561,01	1.641,01	3.993,02	7.594,03	7.594,03					7.594,03
Líquido a receber	1.371,92	1.677,18	2.269,02	3.522,81	5.930,80	10.250,79	16.298,79	21.697,78	21.697,78					21.697,78
Aliquota efetiva	0,49%	0,73%	1,73%	4,23%	8,25%	13,45%	19,38%	25,66%	25,66%					25,66%
INSS incidente sobre maior salário	209,00	286,00	308,20	308,20	308,20	308,20	308,20	308,20	308,20					308,20
Base de cálculo do ir	1.691,00	2.314,00	3.691,80	6.491,80	11.891,80	20.291,80	29.291,80	29.291,80	29.291,80					29.291,81
Aliquota aplicável	33,82	115,70	332,26	908,85	2.378,36	5.681,70	11.716,72	16.110,50	16.110,50					16.110,50
Parcela dedutível	20,00	70,72	163,27	347,85	737,35	1.688,69	4.122,70	8.516,47	8.516,47					8.516,47
Imposto a pagar após dedução	13,82	44,98	168,99	561,00	1.641,01	3.993,01	7.594,02	15.110,50	15.110,50					15.110,50
Líquido a receber	1.677,18	2.269,02	3.522,81	5.930,80	10.250,79	16.298,79	21.697,78	21.697,78	21.697,78					21.697,78
Aliquota efetiva	0,73%	1,73%	4,22%	8,25%	13,45%	19,38%	25,66%	25,66%	25,66%					25,66%
Média de retenção na fonte	10,71	29,41	106,99	365,00	1.101,01	2.817,02	5.793,52	7.594,03	7.594,03					7.594,03
Contingente estimado*	1.000.000	810.000	995.000	650.000	375.000	115.000	40.000	15.000	15.000					15.000
Arrecadação**	10.705.089,00	23.818.230,23	106.456.443,50	237.251.755,00	412.879.125,00	323.956.771,00	231.740.880,00	113.910.382,50	113.910.382,50					113.910.382,50

* Contingente de 4.000.000 de contribuintes, estimado conforme ajuste na distribuição por faixas de renda informada pela Secretaria da Receita Federal em Estudos Tributários 14: O Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil.

** R\$18.989 milhões, resultantes da multiplicação da "Média de retenção na fonte" pelo "Contingente estimado". Conforme a Secretaria da Receita Federal, em 2003, ano-base 2002, foram arrecadados R\$21.847 milhões.

O valor estimado da arrecadação foi obtido pela renda média de cada faixa de incidência multiplicada pelo número de contribuintes informado por faixa. Para facilitar comparações, reproduz-se, a seguir, o Gráfico II, que representa a progressividade da tabela vigente, junto do Gráfico IV, que expressa a progressividade da tabela proposta.

Gráfico II

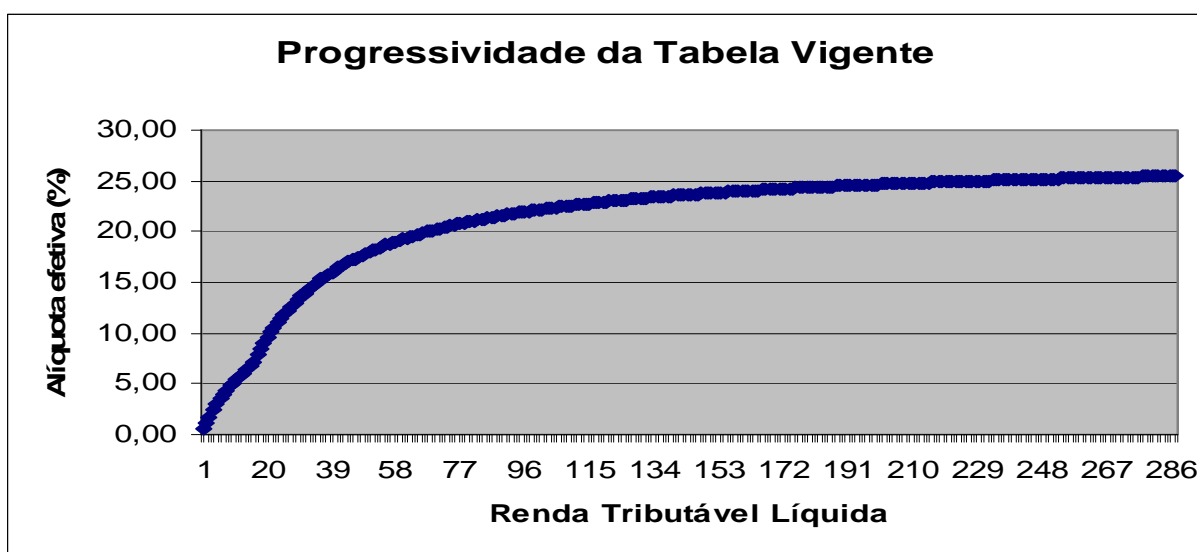
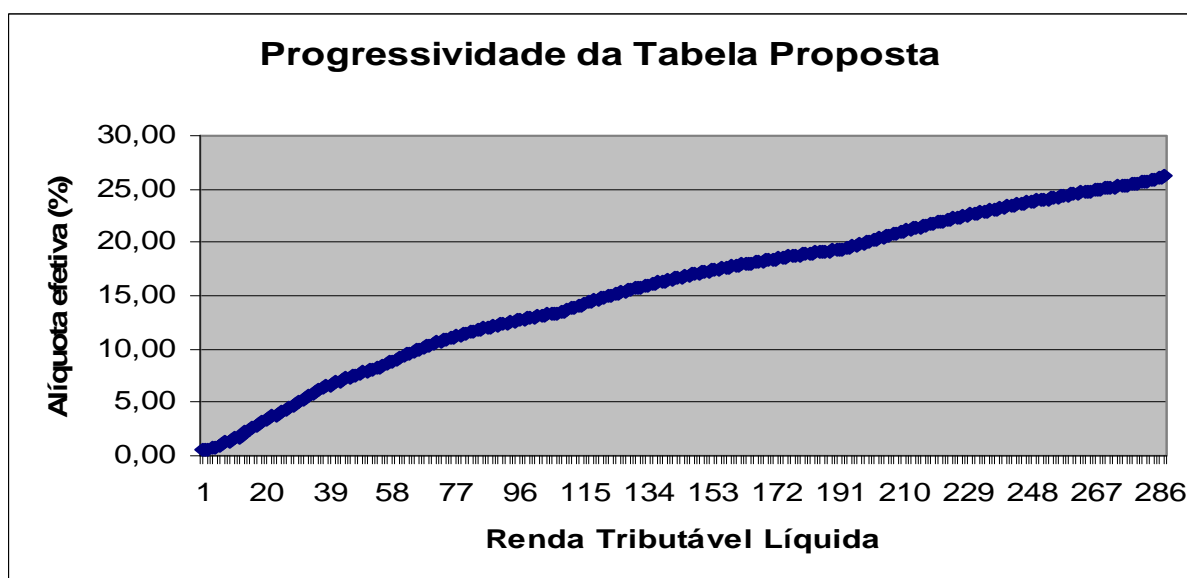


Gráfico IV



Nota-se que, por mais suave que seja a curva de progressividade em função da diversificação de alíquotas, sempre tenderá a horizontalizar-se ao infinito. Essa tendência

decorre do fato de que os intervalos entre as alíquotas efetivas resultam menores conforme cresce a renda. Quanto menor a faixa de renda sobre a qual a curva assume essa tendência, menos progressiva será a aplicação das alíquotas marginais.⁹ Os Quadros I e IV, a seguir, permitem visualizar as diferenças entre as alíquotas efetivas:

Quadro I

Alíquota marginal (%)	Alíquota efetiva (%)	Renda tributável (R\$)	Referência (eixo X)
15,00	0,64	1.550,00	1
15,00	6,71	2.933,35	16
27,50	9,56	3.400,00	20
27,50	15,99	5.300,00	39
27,50	19,03	7.200,00	58
27,50	20,80	9.100,00	77
27,50	21,96	11.000,00	96
27,50	22,77	12.900,00	115
27,50	23,38	14.800,00	134
27,50	23,85	16.700,00	153
27,50	24,22	18.600,00	172
27,50	24,52	20.500,00	191
27,50	24,78	22.400,00	210
27,50	24,99	24.300,00	229
27,50	25,17	26.200,00	248
27,50	25,33	28.100,00	267
27,50	25,47	30.100,00	286

Quadro IV

Alíquota marginal (%)	Alíquota efetiva (%)	Renda tributável (R\$)	Referência (eixo X)
2,00	0,49	1.550,00	1
9,00	3,38	3.400,00	20
14,00	6,62	5.300,00	39
20,00	8,90	7.200,00	58
20,00	11,22	9.100,00	77
20,00	12,74	11.000,00	96
28,00	14,24	12.900,00	115
28,00	16,01	14.800,00	134
28,00	17,37	16.700,00	153
28,00	18,46	18.600,00	172
28,00	19,34	20.500,00	191
40,00	21,04	22.400,00	210
40,00	22,52	24.300,00	229
40,00	23,79	26.200,00	248
40,00	24,89	28.100,00	267
55,00	26,14	30.100,00	286

9. No Gráfico IV, não se observa a tendência de a curva da progressividade horizontalizar-se ao infinito porque o intervalo entre as alíquotas efetivas ainda reflete a progressividade obtida na passagem da alíquota marginal de 40% para a de 55%. Na tabela do IRPF apresentada, a curva da progressividade assume essa tendência somente a partir de renda acima de R\$55.000,00, conforme diminuem os intervalos entre as alíquotas efetivas.

Importante observar que a tabela proposta provoca redução progressiva da alíquota marginal de 15%, para 2%, 5%, 9%, 14%, para as faixas de renda baixa e média-baixa, e elevação também progressiva da alíquota marginal de 27,5%, para 28%, 40% e 55%, para as faixas de renda média-alta e alta. A alíquota marginal de 20%, proposta para a faixa de renda média, representa redução de 7,5 pontos percentuais em relação à alíquota vigente de 27,5%, considerando-se as rendas sobre as quais incidem ambas as alíquotas.

Da aplicação da tabela proposta resulta que as alíquotas efetivas sofrem redução em todas as faixas de renda, elevando-se apenas a partir de renda tributável acima de R\$29.096,40. Isso decorre da subtração, no cálculo do imposto a ser retido na fonte, da parcela dedutível, efetuada para manter o mesmo *quantum* de imposto a ser retido na fonte nas rendas-limite entre uma faixa e a seguinte.

Na tabela vigente, havendo apenas duas alíquotas, a parcela dedutível salta de R\$197,05, para a incidência da alíquota marginal de 15%, para R\$525,19, no caso da alíquota de 27,5%. Esses valores são aplicados para se evitar que o trabalhador, ao receber promoção salarial, pague soma de imposto maior que a retida no salário percebido antes da promoção. Como a tabela proposta compõe-se de oito alíquotas marginais progressivas, o intervalo entre os valores das respectivas parcelas a deduzir reflete essa progressividade, conforme destacado na Tabela II – Parcela a Deduzir, abaixo:

Valores em Reais

PARCELA A DEDUZIR							
BAIXA		MÉDIA-BAIXA		MÉDIA	MÉDIA-ALTA		ALTA
2,00%	5,00%	9,00%	14,00%	20,00%	28,00%	40,00%	55,00%
1.550,01	1.900,01	2.600,01	4.000,01	6.800,01	12.200,01	20.600,01	acima de
1.900,00	2.600,00	4.000,00	6.800,00	12.200,00	20.600,00	29.600,00	29.600,01
20,00	70,72	163,27	347,85	737,35	1.688,69	4.123,70	8.516,47

É em função dessa combinação de faixas de renda, alíquotas e parcelas a deduzir que a arrecadação do IRPF deverá sofrer redução imediata, supondo-se sua adoção.

Contudo, conforme anteriormente dito, no curto prazo deverá ocorrer aumento da base tributária, em virtude da provável migração para o mercado de trabalho formal de trabalhadores que hoje se encontram na informalidade, atraídos pelo menor desconto do IRRF, bem como pelos benefícios assistenciais e previdenciários próprios do trabalho formal, resultando em recuperação dos níveis de arrecadação, quiçá suplantando-os no médio prazo, pelo incremento da economia que, por sua vez, deverá resultar dessa migração.

Se aplicadas as alíquotas e faixas de renda da tabela proposta e considerando-se um contingente de 4 milhões de contribuintes, a arrecadação do IRRF incidente sobre rendimentos do trabalho, em 2003, teria sido algo como R\$18.989 milhões, cerca de R\$2.858 milhões aquém da arrecadação real de R\$21.847 milhões, obtida naquele ano. Entretanto, como há diferenças de repartições de valores por faixas de renda entre a informação da Secretaria da Receita Federal e a adotada na tabela proposta, o resultado estimado da arrecadação tende a sofrer sensíveis alterações conforme se alterem essas repartições. Assim, ao se considerar, no Quadro III, a incidência da alíquota de 55% sobre renda de R\$35.000,00, por exemplo, a arrecadação total subiria de R\$18.989 milhões para R\$19.279 milhões. Da mesma forma, caso se reduza de 650 mil para 630 mil o contingente de contribuintes sobre cuja renda incide alíquota de 14% e, em contrapartida, se aumente de 375 mil para 395 mil o número de contribuintes sobre cuja renda incide alíquota de 20%, a arrecadação total subiria de R\$18.989 milhões para R\$19.181 milhões.

Em termos percentuais, considerando-se apenas a arrecadação do IRPF em 2003, ano-base 2002, informada na página da Secretaria da Receita Federal na *internet*, a redução da arrecadação seria em torno de 12% e de somente 1%, considerando-se a arrecadação total da União.

6 – Conclusão

A proposta aqui apresentada mescla duas teses: a de que o aumento da arrecadação se dá pelo aumento das alíquotas de incidência e a de que o aumento da arrecadação se dá, no futuro próximo, com a redução das alíquotas, esta sob o argumento de que o contribuinte tenderá a reconsiderar o risco de sonegar impostos, ou a fugir da tributação como hoje ocorre com o trabalho informal.

Na simulação realizada, como as alíquotas efetivas apresentaram redução na maior parte das faixas de renda tributável, elevando-se apenas a partir de rendas superiores a R\$29.096,40, pode-se afirmar que a tese que aqui prevalece é a de que se devem reduzir as alíquotas efetivas do IRPF para se obter aumento futuro da arrecadação, ainda que a alíquota marginal de 27,5% tenha-se desdobrado e elevado a 28%, 40% e 55%.

De qualquer forma, da comparação entre os Gráficos II e IV restou visualmente comprovado que a diversificação de alíquotas do IRPF resulta em curva de progressividade mais uniforme conforme cresce a renda.

Pode-se argumentar que a proposta aqui apresentada vai em sentido contrário à observada tendência mundial de redução das alíquotas marginais máximas da tributação sobre renda. Pontes Lima (1999), citando como fonte a revista *The Economist* (18/01/98), informa que assim procederam Estados Unidos, Inglaterra e Japão, que, de 1979 para 1997, reduziram suas alíquotas marginais máximas de 67% para 53%, de 83% para 62%, e de 72% para 62%, respectivamente.

O Brasil teria, então, adotado essa tendência mundial, vez que reduziu a alíquota marginal máxima do IRPF de 45%, vigente em 1989, para 25%. Contudo, o fato de países desenvolvidos terem procedido a ajustes em suas alíquotas marginais máximas, que se encontravam em patamares muito elevados, e que por isso poderiam configurar provável

confisco da renda do contribuinte, não implica, necessariamente, que países subdesenvolvidos tivessem de fazê-lo em proporção semelhante. Sendo diferentes as realidades econômicas e sociais de cada país, as políticas tributárias dificilmente poderiam ser iguais, porque as necessidades a serem atendidas com o produto da arrecadação tendem a ser distintas. Se se tratasse de mero alinhamento com a tendência dos países desenvolvidos, a decisão do Governo brasileiro, em 1989, poderia ter sido, por exemplo, no sentido de majorar a alíquota marginal máxima de 45% para 55%, elevando-a a um patamar mais aproximado dos adotados por aqueles países.

Ao reduzir a alíquota marginal máxima de 45% para 25%, a Lei 7.713/88 certamente não proporcionou maior progressividade ao IRPF, não só por essa redução em si, mas sobretudo porque as alíquotas marginais foram reduzidas de dez para apenas duas, conforme ficou demonstrado ao longo deste trabalho.

Poder-se-ia concluir que a medida adotada pelo Governo brasileiro na época seguiu tendência mundial no sentido de se manter número reduzido de alíquotas do IRPF, senão uma única alíquota, eliminando-se por completo a progressividade na tributação e concentrando-a, exclusivamente, nas ações do Estado. Embora programas sociais tenham merecido certa atenção dos governos que, desde então, se revezaram no poder, no Brasil, deve-se observar que o fato de países desenvolvidos tenderem à alíquota única do IRPF justifica-se pelo grau de desenvolvimento econômico e social que determina demandas sociais muito diferentes das que se verificam em países em desenvolvimento, tais como saúde, educação, alimentação, moradia, saneamento básico, assistência social, dentre outras.

A redução da progressividade do IRPF, implementada pelo Governo em 1989 mediante redução do número de alíquotas, parece ter sido prematura, vez que a demanda por serviços públicos era, e ainda é, grande. Além disso, naquela época, assim como ainda hoje ocorre, os recursos arrecadados não eram massivamente aplicados em modernização,

aparelhamento e ampliação desses serviços públicos. Firma-se, portanto, o entendimento de que a decisão de reduzir tanto o número de alíquotas quanto os respectivos percentuais deveu-se a questões de operacionalidade administrativa do tributo, muito mais simples com apenas duas alíquotas.

Não seria conveniente encerrar este trabalho sem uma palavra acerca das deduções permitidas por lei no cálculo do IRPF. Tais deduções são, por sua natureza, regressivas, dado que favorecem os contribuintes de renda alta, que detêm maiores condições de efetuar despesas particulares com saúde e com instrução.

O argumento de que esses contribuintes usufruem mais dessas deduções porque não se utilizam do sistema público de educação e saúde traz em si um equívoco de origem. O sistema de educação e saúde oferecido pelo Governo é de má qualidade porque os recursos arrecadados via tributação não são empregados no aperfeiçoamento, modernização ou ampliação desses serviços, vez que carreados para gastos de custeio da máquina estatal e para pagamento da dívida pública.

Se o Governo prestasse esses serviços com boa qualidade, os contribuintes de renda alta também deles se utilizariam, reduzindo assim, seus gastos com essas despesas. Fazendo um raciocínio inverso, se o Governo estipulasse limites a essas deduções, teoricamente aumentaria a arrecadação do IRPF, aumentando as condições para a prestação dos serviços públicos de boa qualidade, propiciando também ao contribuinte de renda alta a utilização desses serviços.

Assim, uma forma de melhorar a qualidade dos serviços de saúde e educação prestados pelo Governo é o financiamento de tais serviços via IRPF, o qual pode ocorrer mediante aumento da arrecadação via redução das deduções hoje permitidas pelo Regulamento do Imposto de Renda. Quando o Governo atingir bom nível de qualidade na

prestação desses serviços, também os trabalhadores de renda alta poderão optar por sua utilização, reduzindo suas despesas com saúde e educação privadas.

Sendo assim, é razoável sugerir que o Governo estipule novos critérios e limites que venham a reduzir, tanto quanto possível, a desigualdade oriunda da aplicação dessas deduções no cálculo do IR. Sugere-se, como exemplo, que as despesas médicas consideradas estéticas não sejam objeto de dedução, salvo quando fundamentadas em laudo médico pericial que lhes atribua caráter corretivo e reparador. Nesse caso, o contribuinte chamado a prestar esclarecimentos ao Fisco deveria apresentar o referido laudo, o qual vincularia o profissional que o lavrou à veracidade da declaração de imposto de renda do contribuinte. Caso se configurasse a falsidade da declaração, o contribuinte seria multado e o profissional, autor do laudo médico emitido com dolo, seria responsabilizado solidariamente, aplicando-se-lhe igualmente a multa devida.

Durante os trabalhos, buscou-se um modelo de tributação que permitisse a eliminação da dedução por dependente, também em virtude de seu caráter regressivo. A própria Secretaria da Receita Federal esclarece que “as deduções favorecem principalmente aos contribuintes com maior renda. Imagine-se, por exemplo, dois contribuintes com filhos em escola particular, um com alíquota marginal do IRPF de 27,5%, outro com alíquota marginal de 15%. Ocorre, então, um aumento em R\$100,00 no limite de dedução. Nesse caso, haverá uma redução no imposto devido de R\$27,50 para o contribuinte com maior renda, e de R\$15,00 para o contribuinte com menor renda. [...] Aqueles que têm alíquota maior – que são alvos, portanto, de maior alcance da tributação – são exatamente os que deduzem mais. [...] sendo a dedução o oposto do imposto, quanto mais progressivo e quanto maior a possibilidade de dedução, mais comprometido fica o sentido de progressividade do sistema, exatamente porque as pessoas que têm maior renda e maior alíquota têm também maior dedução. E isso faz com que se alcance o efeito oposto do que se pretende com a progressividade.”

Entretanto, a pretendida eliminação esbarra no cumprimento do princípio constitucional da capacidade contributiva, e sua implementação levaria a desequilíbrios quanto à equidade horizontal e vertical, de forma que, por hora, a tentativa de tal eliminação foi abandonada.

Por fim, parece premente a necessidade de se criarem condições, no Brasil, para ampliação da camada de população denominada classe média, sobre a qual se encontra a maior arrecadação oriunda da combinação entre alíquotas e faixas de renda, conforme Quadro III. Ocorrendo essa ampliação gradual, a base de arrecadação do IPRF também se ampliará, permitindo, no futuro, outros ajustes na tabela de alíquotas do IR, sempre se buscando manter a progressividade por meio das alíquotas bem como mediante a aplicação dos recursos da arrecadação em políticas redistributivas de renda.

A respeito disso, há, hoje, certa tendência entre os estudiosos do IR no entendimento de que poderia ser mais eficiente a adoção, por parte do Governo, de política tributária em que se abandonasse por completo a progressividade da tributação, pela instituição de alíquota única, com o compromisso de concentrá-la toda na aplicação dos recursos arrecadados em políticas públicas que priorizassem as necessidades das populações carentes.

Entretanto, caso esse critério viesse a ser adotado no futuro, correr-se-ia o risco de não se obter progressividade alguma pelo simples, e não inédito, descumprimento, por parte dos governos, desse compromisso social. A instituição, mediante lei, de alíquotas diversificadas é a única garantia efetiva de que dispõe o contribuinte contra eventuais tentativas de abuso de poder por parte dos governos eleitos.

Como resultado final dessa pesquisa, ressalta o benefício que os contribuintes de renda baixa, média-baixa, média e média-alta teriam com a substancial redução do

quantum do IRRF, o pequeno universo de contribuintes que compõem a faixa de renda alta, sobre o qual resultaria aumento discreto do IRRF, e, sobretudo, o fato de a estimativa de arrecadação não ser significativamente menor que a experimentada pelo Governo, tomando-se como parâmetro o contingente de contribuintes e o volume de recursos arrecadados na declaração de imposto de renda de 2003, ano-base 2002, publicados na página da Secretaria da Receita Federal na *internet*.

BIBLIOGRAFIA

- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001. p. 139.
- BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder Tributar*. Atual. Mizabel Derzi. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997. p. 546.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil*, 2004, págs. 1 e 2. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br/estudos tributários](http://www.receita.fazenda.gov.br/estudos_tributarios)>. Acesso em 15 fev. 2007.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Cálculo do imposto na declaração de rendimentos IRPF nos exercícios de 1924 a 2002*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br/histórico](http://www.receita.fazenda.gov.br/historico)>. Acesso em 15 fev. 2007.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Simulação de alíquota efetiva – Imposto de Renda da Pessoa Física – 2007*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATRJO/Simulador/SimIRPFMensal.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2007.
- CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 65.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Salário mínimo nominal e necessário*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminmar07.xml>>. Acesso em 30 mar. 2007.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930 – 1960*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2ª ed. 2004.
- GRECO, Marco A.; GODOI, Marciano S. *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Editora Dialética, 2005.
- HICKMANN, Clair Maria. *O princípio da progressividade no Imposto de Renda*. Disponível em: <http://www.unafisco.org.br/campanhas/ir/ir_3.htm>. Acesso em: 01 maio 2007.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Migração e Mobilidade social: migrantes no mercado de trabalho paulista*. Campinas, Autores Associados/FAPESP, 2000.
- KING, John R. O conceito de renda. In: SHOME, Parthasarathi (Org.). *Manual de Política Tributária*. Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional. Washington, D.C., 1995.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reflexão sobre tributação e reforma tributária no Brasil*. Brasília, IPEA, 1999.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 32.
- MENDES, Wagner; CARNEIRO, Mariano; STAMATO, Adriana. *Manual prático de retenção na fonte*. São Paulo: MP Editora, 2006.

MORAES, Bernardo Ribeiro. *Compêndio de Direito Tributário*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997. p. 118.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. *80 aos de imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física*. Brasília, Secretaria da Receita Federal, 2004, pág. 21 a 79.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. p. 12.

NORREGAARD, John. A progressividade dos sistemas de imposto de renda da pessoa física. In: SHOME, Parthasarathi (Org.). *Manual de Política Tributária*. Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional. Washington, D.C., 1995.

PAOLIELLO, Patrícia Brandão. *O princípio da capacidade contributiva*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4138>>. Acesso em: 08 abr. 2007.

PIANCASTELLI, Marcelo; NASCIMENTO, Edson R. Imposto de renda da pessoa física. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2004.

PINTO, Fabiana Lopes. *Regra-matriz de incidência tributária*. Disponível em: <<http://www.lopespinto.com.br/>>. Acesso em 28 fev. 2007.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

UNAFISCO. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal. *Um modelo progressivo para o Imposto de Renda das Pessoas Físicas*. Disponível em: <http://www.unafisco.org.br/campanhas/ir/ir_10.htm>. Acesso em: 04 maio 2007.

ZEE, Howell H. Tributação e equidade. In: SHOME, Parthasarathi (Org.). *Manual de Política Tributária*. Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional. Washington, D.C., 1995.