

Nota Técnica

BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA E SEUS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS

Fernando Gaiger Silveira
Rodrigo Cardoso Fernandes
Luana Passos

Nº 57

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Novembro de 2019



Nota Técnica

BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA E SEUS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS

Nº 57

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Fernando Gaiger Silveira
Rodrigo Cardoso Fernandes
Luana Passos

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA E SEUS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS

Fernando Gaiger Silveira
Rodrigo Cardoso Fernandes
Luana Passos

Nº 57

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Novembro de 2019

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Fernando Gaiger Silveira

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia na Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professor do Centro Universitário Euro-americano (Unieuro).

Rodrigo Cardoso Fernandes

Auditor de finanças do Tesouro Nacional.

Luana Passos

Residente pós-doutoral em Demografia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA E SEUS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS.....	7
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 OS PRIVILÉGIOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: ANÁLISE DOS RENDIMENTOS E BENEFÍCIOS NO IRPF	8
2.1 RENDIMENTOS ISENTOS.....	8
2.2 DEDUÇÕES.....	11
2.3 GASTOS TRIBUTÁRIOS.....	12
3 METODOLOGIA.....	13
3.1 BASE DE DADOS: COMBINAÇÃO POF 2008/2009, DADOS DA RECEITA FEDERAL E DAS CONTAS NACIONAIS	13
3.2 MÉTODO DA ESTIMAÇÃO	16
4 RESULTADOS	16
4.1 ESTIMATIVAS DAS ESTRUTURAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS DO IRPF	17
4.2 IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE ALTERAÇÕES NO IRPF	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
REFERÊNCIAS.....	22

Fernando Gaiger Silveira¹
Rodrigo Cardoso Fernandes²
Luana Passos³

1 INTRODUÇÃO

Em que pesem os avanços em prol de uma sociedade mais justa e solidária, distorções afastam o sistema tributário brasileiro do princípio basilar de equidade, preconizado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e da boa prática internacional, com destaque para benefícios fiscais que se configuram como privilégios na medida em que são apropriados pelos estratos mais ricos da população.

A isenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) sobre lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas figura como um dos temas centrais nas discussões sobre uma reforma do sistema tributário brasileiro. A intensificação de debates em torno dessa questão reflete uma preocupação crescente com o caráter iníquo do sistema tributário nacional e seu notório desrespeito ao preceito constitucional da capacidade contributiva – o qual determina que a carga tributária incidente sobre o contribuinte deve ser graduada de acordo com a sua capacidade econômica. A defesa da não tributação, na pessoa física, dos lucros e dividendos distribuídos tem por argumento principal o fato de que tal medida implicaria uma dupla tributação, uma vez que os lucros já teriam sido tributados na pessoa jurídica. Essa defesa, que se escorava na teoria da tributação ótima e seus preceitos de não tributação do capital, na prática, foi pouco adotada pelos países, e hoje apenas o Brasil e a Estônia mantêm a isenção. Vale lembrar Murphy e Nagel (2005, p. 196), ao afirmarem que “os impostos não são como as penas criminais, que não podem ser impostas duas vezes pelo mesmo crime” – ou seja, o argumento da bitributação coloca o tributo no mesmo patamar da sanção penal.

No entanto, além da isenção sobre lucros e dividendos, são diversos os benefícios concedidos ao contribuinte na forma de isenções e deduções que, pela longevidade, se naturalizaram sem que houvesse um exame mais detalhado de sua justificativa, seu impacto fiscal e do segmento populacional que realmente beneficiam. O pouco debate sobre o tema escamoteia os privilégios nele engendrados e o fato de estes serem mecanismos reprodutores de iniquidades.

Posto isso, este trabalho tem como objetivo estimar os impactos distributivos dos benefícios do IRPF por meio da estimação dos impactos distributivos provenientes de três grupos específicos de isenções: *i*) as concedidas a aposentados e pensionistas com 65 anos ou mais; *ii*) as relativas aos portadores de moléstias graves; e *iii*) as referentes aos lucros e dividendos distribuídos, e dois gastos que se podem deduzir – saúde e educação formal privada.

Não resta dúvida de que a realização de exercícios semelhantes para os outros grupos de rendimentos isentos pode jogar luz sobre os grupos a quem beneficiam, e a progressividade ou regressividade que verdadeiramente produzem. No entanto, por motivos de escopo, aqueles não são analisados neste trabalho, não compondo a análise os rendimentos de indenização trabalhista, o gasto com a contribuição patronal de empregado doméstico, as bolsas de estudo e a atividade rural. No que concerne às deduções, sustentamos que não cabe propor a alteração ou extinção das outras (dependentes, contribuição previdenciária, livro-caixa e padrão).

A despeito de a concessão dos benefícios fiscais se amparar no apoio aos gastos com capital humano, na assistência aos idosos e ao consumo de serviços de saúde, esta pesquisa procura, amparada na dimensão fiscal e distributiva em que esses se inserem, questionar o modelo vigente. Baseando-se nos princípios de equidade horizontal e vertical, busca lançar este questionamento de veras relevante diante do panorama fiscal deprimido e do fato de que há uma inversão na ênfase da carga tributária – com maior peso na indireta sobre a direta, onerando proporcionalmente os mais pobres (Silveira, 2008; 2012); e, dentro do IRPF, uma ênfase sobre rendimentos do trabalho em relação aos de capital, favorecendo o topo da distribuição em detrimento da classe média (Castro, 2014; Gobetti e Orair, 2015; Fernandes, 2016; Morgan, 2018). Nesse contexto de crise fiscal, uma análise pormenorizada do sistema tributário, avaliando seus méritos e corrigindo eventuais deficiências, não é apenas relevante, mas essencial para a retomada de um crescimento inclusivo no país, devendo ser meta prioritária.

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia na Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professor do Centro Universitário Euro-americano (Unieuro).

2. Auditor de finanças do Tesouro Nacional.

3. Residente pós-doutoral em Demografia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).

Este texto se organiza em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, analisam-se os privilégios do sistema tributário via benefícios fiscais do IRPF. Na terceira seção, descrevem-se a elaboração da base de dados e o método utilizado na estimativa dos impactos distributivos do IRPF. Na quarta seção, apresentam-se os resultados.

2 OS PRIVILÉGIOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: ANÁLISE DOS RENDIMENTOS E BENEFÍCIOS NO IRPF

No cenário recente, tem ganhado destaque o fato de que o Estado brasileiro se apropria de parcela expressiva do produto interno bruto (PIB) em tributação, com uma carga tributária com perfil mais regressivo do que países com cargas tributárias similares e efeitos distributivos de menor envergadura. Assiste-se a uma grande quantidade de notícias, declarações e textos sobre a iniquidade da tributação nacional, e como esta privilegia o 1% mais rico em detrimento da classe média e dos pobres.

O princípio da progressividade demanda que os impostos tenham maior peso sobre os indivíduos com maior capacidade contributiva, mas tratando-se do IRPF, foco do texto, essa progressividade é rompida quando se considera por parâmetro de avaliação a renda total – e não somente a renda tributável (composta pelos rendimentos tributáveis e sujeitos à tributação exclusiva). Essa quebra da progressividade se faz acompanhar por uma redução generalizada das alíquotas efetivas, queda que se acentua justamente sobre os declarantes de maior renda (Gobetti e Orair, 2015). Além disso, as alíquotas efetivas sobre os rendimentos tributáveis se mostram bem inferiores às alíquotas marginais, em razão das diversas opções de deduções.⁴

Diante desse cenário é de se esperar que os benefícios fiscais concedidos no IRPF tenham efeitos regressivos, pois incrementam a renda disponível do quinto mais rico da população brasileira. Os gastos tributários via IRPF decorrem de rendas isentas e das deduções, cabendo apresentar o perfil dos rendimentos isentos e das deduções, apontando aqueles que aqui são objeto de análise e os respectivos gastos tributários deles decorrentes.

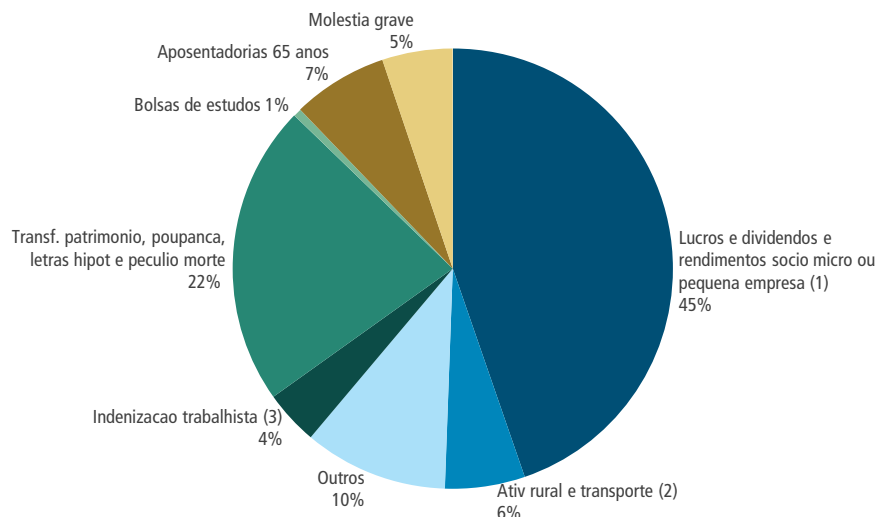
2.1 Rendimentos isentos

Nem todos os valores que o contribuinte recebe são passíveis de tributação, sendo vasta a lista de valores isentos.⁵ A isenção da tributação faz com que as alíquotas efetivas sejam muito menores, dado que apenas parcela dos rendimentos do indivíduo que auferir rendas isentas é tributada, o que pode resultar em uma quebra na equidade horizontal da tributação: quando dois indivíduos com o mesmo nível de renda são sujeitos à tributação díspar. Vale notar que, em média, quanto maior a renda do indivíduo, maior a parcela de rendimentos isentos que este possui, o que também representa uma ameaça para o princípio da capacidade de contribuição: quanto maior a renda do indivíduo, maior deve ser o tributo pago.

O gráfico 1, que exhibe a composição dos rendimentos isentos de tributação no IRPF, desnuda a prevalência de lucros e dividendos dentro dos rendimentos isentos, cuja parcela alcança 45% do montante total. Ademais, se destacam na composição desses rendimentos as transferências de patrimônio, poupança, letras hipotecárias e pecúlio por morte (22%); parcela isenta para aposentadorias de contribuintes com 65 anos ou mais (7%); e aposentadorias de portadores de moléstia grave (5%).

4. A tabela progressiva fornece as alíquotas marginais, ou seja, as alíquotas incidentes após determinado valor. As alíquotas efetivas são a razão entre o tributo e a renda (podendo ser a tributada ou a total). A tabela progressiva incide sobre os rendimentos não isentos e que não tiveram tributação exclusiva na fonte descontadas as deduções permitidas. Com isso, as alíquotas efetivas se reduzem ainda mais.

5. Uma lista com os valores isentos está disponível em: <<https://glo.bo/2q3k7kA>>.

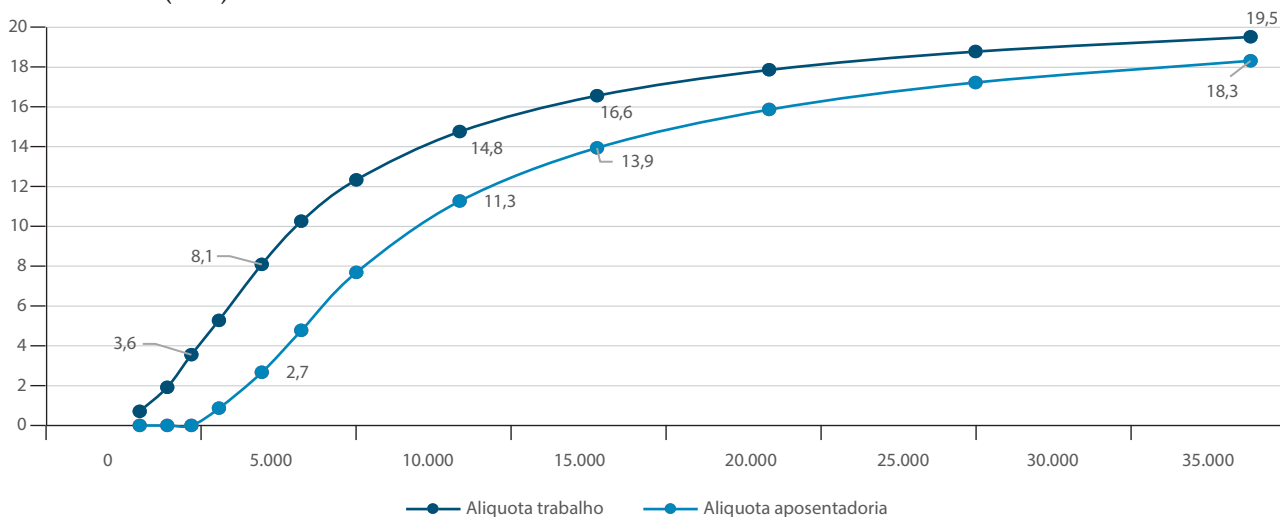


Fonte: Receita Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.

A parcela isenta para aposentadorias se refere à ampliação – na verdade, duplicação – do limite de isenção da tabela do IRPF para os rendimentos oriundos de aposentadorias e pensões para os declarantes com 65 anos ou mais, tendo como resultado a redução das alíquotas efetivas para esses rendimentos. Como forma de ilustrar essa mudança de alíquota efetiva decorrente dessa isenção, apresenta-se o gráfico 2, onde constam as alíquotas efetivas para rendimentos, entre R\$ 2.700,00 (valor que, com desconto simplificado de 20%, é objeto da tabela progressiva) e R\$ 35.000,00 (valor próximo do teto de recebimento no setor público) mensais, oriundos do trabalho e de aposentadorias do ano-base de 2016, considerando o desconto simplificado de 20% sobre esses rendimentos. Em termos sintéticos, o gráfico mostra o efeito da ampliação do limite de isenção sobre a alíquota efetiva, considerando-se que os declarantes contam somente com rendimentos de aposentadorias ou pensões e empregam o desconto simplificado, cotejando os resultados com a isenção e sem ela.

GRÁFICO 2

Alíquotas máximas estimadas para rendimentos do trabalho e para de aposentadorias para 65 anos ou mais – Brasil (2017)



Fonte: Receita Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.

Pela Lei de Acesso à Informação (LAI), foram obtidos dados referentes à quantidade de declarantes de aposentadorias e pensões com 65 anos ou mais que tiveram acesso a essa isenção, número que totalizou, em 2015, pouco mais de 2,7 milhões de declarantes. Considerando-se que o conjunto de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPSs) eram, nesse mesmo ano, ao redor de 30 milhões de pessoas, tem-se que cerca de 10% dos beneficiários do sistema previdenciário contam com benefícios fiscais que reduzem entre 1,5 e 4,5 pontos percentuais (p.p.) as alíquotas efetivas às quais se sujeitam.

Associando os dados disponibilizados acerca do total de declarantes com parcela isenta de aposentadoria com os dados do total desse rendimento discriminado nos Grandes Números das Declarações do Imposto sobre a Renda da Pessoa (DIRPF) e no Demonstrativo do Gasto Tributário (DGT), publicados pela Receita Federal (Brasil, 2018a; 2018b), chega-se a um valor médio mensal (treze parcelas) de R\$ 156,75 em 2015, com a tabela 1 apresentando os resultados para o período de 2008 a 2015. Em valores de 2016, o benefício médio mensal – valor que o declarante deixou de recolher em razão da majoração do limite de isenção – variou entre R\$ 163,58 e R\$ 200,17.

TABELA 1

Declarantes aposentados com 65 anos e mais, valor total dos rendimentos isentos de parcela isenta de aposentadoria, da renúncia com o benefício e do benefício mensal médio – Brasil (2008-2015)

Ano	Declarantes (A)	Rendimento parcela isenta (B)	Renúncia (C)	Benefício mensal (C/A/13)		Benefício/rendimento (C/B)
		R\$ milhões nominais		R\$ nominais	R\$ de 2016	%
2008	1.809.109	26.229	2.412	102,57	168,71	9,2
2009	1.811.702	27.867	2.480	105,32	163,58	8,9
2010	1.864.699	30.770	2.920	120,46	179,37	9,5
2011	1.948.247	32.953	3.306	130,53	183,51	10,0
2012	2.043.356	37.146	3.905	147,02	194,08	10,5
2013	2.262.244	42.930	4.684	159,28	198,66	10,9
2014	2.443.012	48.727	5.398	169,98	200,17	11,1
2015	2.722.025	56.674	5.547	156,75	173,48	9,8

Fonte: Receita Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.

No caso das isenções sobre os rendimentos oriundos de aposentadorias ou pensões de declarantes portadores de moléstias graves,⁶ o público beneficiado foi da ordem de 580 mil pessoas, em 2015. Considerando-se que o gasto tributário estimado pela Receita Federal nesse ano foi de mais R\$ 9 bilhões, chega-se a um benefício médio mensal (treze parcelas) de R\$ 1.347,14. Esse valor refere-se à razão entre o gasto tributário estimado pela Receita Federal com esse benefício e o número de declarantes com isenção por doenças crônicas, considerando-se treze parcelas anuais. A tabela 2 apresenta os dados do número de declarantes com doenças crônicas, que são beneficiados da isenção, o valor total dessas aposentadorias/pensões isentas e o gasto tributário estimado, com os benefícios médios mensais em valores nominais de 2016.

TABELA 2

Declarantes com moléstias graves, valor total dos rendimentos isentos e da renúncia, benefício mensal médio e proporção do benefício em relação ao rendimento – Brasil (2008-2015)

Ano	Declarantes (A)	Rendimento moléstias graves (B)	Renúncia (C)	Benefício mensal (C/A/13)		Benefício/rendimento (C/B)
		R\$ milhões nominais		R\$ nominais	R\$ de 2016	%
2008	645.659	22.639	5.535	659,39	1.084,61	24,4
2009	635.411	24.401	5.636	682,24	1.059,65	23,1
2010	599.432	26.412	6.169	791,59	1.178,67	23,4
2011	491.283	28.447	6.976	1.092,32	1.535,71	24,5
2012	541.161	30.975	7.197	1.023,07	1.350,53	23,2
2013	563.992	33.554	7.924	1.080,79	1.348,02	23,6
2014	574.362	37.892	9.008	1.206,47	1.420,79	23,8
2015	584.952	41.869	9.256	1.217,22	1.347,14	22,1

Fonte: Receita Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.

6. Buscou-se junto à Receita Federal por intermédio da Lei de Acesso à Informação a discriminação dos cerca de 500 mil beneficiários segundo a moléstia, mas fomos informados que a Receita não tem condições de atender ao pedido, pela ausência da informação no banco de dados. Ou seja, a base de dados da Receita Federal possui os declarantes beneficiários, mas os dados do processo de concessão não estão incorporados à base.

Como se pode verificar, o valor médio do benefício cresceu significativamente entre 2008 e 2015, tendo alcançado novo patamar no biênio 2011/2012. Há que se ter presente que o crescimento do valor médio se deve, em parte, à redução no número de beneficiários, mas com o crescimento da renda desse grupo populacional exercendo um papel maior nesse incremento. Isso é evidenciado pela redução de importância do benefício frente ao rendimento.

Por fim, os lucros e dividendos se incluem na análise não somente pela parcela que este tipo de ganho representa dentro dos rendimentos isentos, mas também por sua concentração na renda dos declarantes mais ricos. Conforme estimativas de Fernandes (2016) sobre os dados do DIRPF do ano-base de 2013, os poucos mais de 71 mil declarantes que possuíam rendimento mensal acima de 160 salários mínimos – SMs (0,27% dos declarantes) concentravam 43,3% de todos os lucros e dividendos declarados. Essa estimativa, por sua vez, se tornava explicação fundamental na constatação de que as alíquotas efetivas declinavam para os indivíduos mais ricos em comparação ao miolo e base das declarações, e, mesmo quando se confrontavam declarações dentro da mesma faixa de renda, indivíduos que auferiam lucros e dividendos pagavam sistematicamente menos IRPF do que pares equivalentes em renda que não declararam esse tipo de rendimento.

2.2 Deduções

Somadas às isenções sobre determinados tipos de rendimentos, figuram em paralelo as deduções – um conjunto de despesas incorridas pelo contribuinte que a legislação autoriza abater da base de cálculo do IRPF, e que, portanto, diminui o imposto devido. As deduções mais comuns são as relacionadas à dependência econômica, ao pagamento de contribuições previdenciárias, às pensões alimentícias e aos gastos com saúde e educação. No caso da dependência, busca-se considerar a redução da capacidade contributiva em função da presença de crianças, adolescentes e de inativos, havendo, assim, uma redução da alíquota para uma pessoa com dependentes frente outra que não os possui. Em relação às contribuições à previdência, não caberia tributar a parcela da renda destinada ao financiamento da previdência, uma vez que o recebimento dos benefícios será objeto do imposto de renda futuramente. As pensões alimentícias serão objeto de tributação pelos recebedores desses valores, ou seja, o IRPF incidirá sobre os alimentados.

Por outro lado, as deduções de gastos em educação e saúde se fundamentam, no primeiro caso, na concessão de benefícios fiscais para o capital humano que se acumula com esses gastos, e, no segundo, à imprevisibilidade dos gastos em saúde, que reduz, por vezes, de modo substancial, a capacidade contributiva das famílias. O que coloca em xeque a pertinência dessas deduções é seu caráter discriminatório, uma vez que somente 20% da população adulta se encontra entre os declarantes do IRPF, sendo que a oferta pública em saúde e educação é, usualmente, de qualidade inferior à que pode ser contratada por meios privados e que então serão objeto de dedução no IRPF a ser pago pelos contribuintes mais afluentes.

Somado a esse fato, está a verificação nos dados das declarações de IRPF, em que, por não possuir limite de dedução, os gastos com saúde são crescentes quando se analisa de modo *per capita* para o ano-base de 2016. Enquanto os declarantes com renda mensal entre 3 e 5 SMs declararam em média R\$ 1.109,00 de gastos anuais em saúde, os declarantes com renda mensal acima de 320 SMs declararam um gasto médio de R\$ 18.206,00. Para o caso dos gastos com educação o mesmo não ocorre, pois há um limite de valor para tal dedução. Os valores estão dispostos na tabela 3.

TABELA 3

Declarações do IRPF de rendimentos e deduções em educação e saúde *per capita* – Brasil, valores correntes (2016)

(Em milhões R\$)

Faixa de salário mínimo mensal	Rendimentos totais	Deduções	
		Educação	Saúde
Até ½	391	16	73
De 1/2 a 1	9.558	26	88
De 1 a 2	16.141	48	175
De 2 a 3	27.240	70	221
De 3 a 5	41.278	483	1.109
De 5 a 7	62.266	975	2.284
De 7 a 10	87.834	1.315	3.369
De 10 a 15	128.298	1.519	4.786
De 15 a 20	181.958	1.600	6.499

(Continua)

Faixa de salário mínimo mensal	Rendimentos totais	Deduções	
		Educação	Saúde
De 20 a 30	256.394	1.549	8.240
De 30 a 40	363.058	1.502	10.094
De 40 a 60	508.542	1.541	11.054
De 60 a 80	724.596	1.515	11.710
De 80 a 160	1.135.459	1.367	11.661
De 160 a 240	2.041.086	1.267	13.353
De 240 a 320	2.908.460	1.236	14.285
Mais de 320	11.152.496	1.276	18.206

Fonte: Receita Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.

2.3 Gastos tributários

A Receita Federal realiza estimativas dos montantes que deixa de arrecadar, em razão de algumas isenções e deduções, o que se denomina *gastos tributários*. Tais gastos são definidos como os originários de tratamentos especiais frente ao que a norma determina. A Receita considera como gastos tributários os decorrentes de algumas isenções e das deduções do IRPF, a parcela isenta de aposentadorias, a isenção das aposentadorias/pensões por moléstias graves, a isenção dos valores recebidos por indenização trabalhista e as deduções dos gastos com educação e saúde.

Na tabela 4, são apresentados os valores das estimativas dos gastos tributários no universo do IRPF, realizados em 2016, onde se pode notar que os benefícios aqui analisados (em destaque na tabela 4) representam mais de 80% dos gastos tributários dentro do IRPF. Ficam fora do escrutínio do texto os benefícios ligados à indenização trabalhista, de incentivo à formalização do trabalho doméstico, ao recebimento de seguro ou pecúlio e a categoria *outros*, cujo peso é marginal. Então, essa exposição busca mostrar o tamanho desses gastos – da ordem de R\$ 38 bilhões em 2016 – e quais estratos de renda se beneficiam de tais deduções. Fica evidente a pressão que esses benefícios exercem sobre o sistema tributário como um todo, pois, como bem aponta Afonso (2014), o que se deixa de arrecadar via IRPF é compensado em outros tributos, notadamente mais regressivos, como os tributos sobre o consumo. Assim, constata-se que o sistema tributário brasileiro lança mão da tributação indireta, proporcionalmente mais onerosa sobre a base da pirâmide, para financiar benefícios tributários que se dirigem ao quinto mais rico da população, contribuindo para reforçar a concentração de renda.

TABELA 4

Valor dos gastos tributários com IRPF – Brasil (2016)

Categoria de gasto tributário IRPF	Valor (R\$ milhões)	Participação (%)
Imposto sobre a Renda da Pessoa Física	39.933	100,0
Despesas médicas	11.588	29,0
Aposentadoria por moléstia grave	10.588	26,5
Aposentadoria de declarante com 65 anos ou mais	6.468	16,2
Indenizações por rescisão de contrato de trabalho	5.954	14,9
Despesas com educação	3.766	9,4
Seguro ou pecúlio pago por morte ou invalidez	846	2,2
Incentivo à formalização do emprego doméstico	594	1,5
Outros ¹	131	0,3

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Nota: ¹ Fundos da Criança e do Adolescente; Programa Nacional de Apoio à Cultura; Incentivo ao Desporto; Fundos Nacional do Idoso; Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon); Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD); atividade audiovisual.

Como se pode notar, o principal gasto tributário por meio do IRPF refere-se às despesas médicas, alcançando ao redor de R\$ 12 bilhões. Ocké-Reis e Fernandes (2018) mostram que os gastos tributários representam cerca de um terço dos gastos federais em saúde, com os concedidos via IRPF respondendo por mais de 10% dos gastos do Ministério da Saúde. E, como se sabe, esse benefício tributário se dirige aos 20% mais ricos, enquanto os gastos federais em assistência à saúde têm caráter universal.

Em segundo lugar na lista, figura o gasto tributário decorrente da isenção do IRPF sobre aposentadorias e pensões dos declarantes com doenças crônicas, somando um montante de quase R\$ 11 bilhões que, como se apontou, é direcionado para menos de 600 mil pessoas. A seguir, os gastos decorrentes da maior faixa de isenção para os rendimentos de aposentadorias e pensões percebidas por pessoas de 65 anos e mais, que atingiu, em 2016, cerca de R\$ 6,5 bilhões. Somando-se esses dois benefícios a aposentados e pensionistas tem-se pouco mais de R\$ 17 bilhões, valor similar ao gasto com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos. As populações atendidas, em 2017, foram de 2,7 milhões, no IRPF, e de 2 milhões no BPC para idosos cabendo notar que os primeiros se situam no quinto superior da distribuição de renda e os do BPC concentram-se ao redor do percentil 60.

Em quinto lugar no ranqueamento dos gastos tributários do IRPF estão as deduções de gastos com educação (cerca de R\$ 4 bilhões), despesa que tem por particularidade ser limitada a determinado valor para o titular e cada dependente, o que a torna mais importante para os declarantes de renda intermediária ou inferior. Por serem sujeitos a essa limitação, tais gastos não têm, por exemplo, a envergadura das deduções com despesas médicas. Ainda assim, as deduções do IRPF com gastos em educação possuem grande peso quando analisadas à luz dos gastos tributários existentes na área da educação: conforme a Receita Federal (Brasil, 2018b), os gastos tributários em educação foram, em 2016, de pouco mais de R\$ 13 bilhões, ou seja, quase um terço dos gastos nessa rubrica se referem ao benefício no IRPF.

Assim, são focalizadas deduções e isenções que representam significativa renúncia de receitas da União em favor de grupos específicos de contribuintes. Resta esmiuçar sua composição e como elas se distribuem na população para, então, aferir o impacto distributivo de alterações no IRPF.

3 METODOLOGIA

Associaram-se os dados do DIRPF, publicados pela Receita Federal, com os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008/2009, por meio de metodologia empregada por vários autores – Medeiros, Souza e Castro (2015); Gobetti e Orair (2015); Morgan (2018) – e, no caso do presente trabalho, similar a Fernandes, Campolina e Silveira (2017).

Adicionalmente às duas bases de dados mencionadas, foram utilizados dados subsidiários, organizados por Castro (2014) e publicados pela Receita Federal (Brasil, 2018c), que complementam os dados do DIRPF ao disponibilizarem abertura para a distribuição dos valores dos rendimentos isentos por estratos de renda bruta mensal em salários mínimos. Efetivamente, os dados do DIRPF discriminam por estrato de renda os rendimentos tributáveis, tributados exclusivamente e isentos, além de cada tipo de dedução, apropriados por cada faixa de renda. No entanto, as subcategorias de rendimento (dentre elas os lucros e dividendos, parcela isenta e moléstia grave) que compõem cada uma das três categorias (tributáveis, exclusivas e isentos) não são discriminadas por faixa de renda, possuindo apenas o total informado em tabelas auxiliares do DIRPF. Dessa forma, é preciosa a contribuição dada por Castro (2014), ao permitir delinear com mais precisão a distribuição de cada subcategoria de rendimento entre os estratos de renda.

3.1 Base de dados: combinação POF 2008/2009, dados da Receita Federal e das Contas Nacionais

A metodologia utilizada consistiu na combinação de duas bases de dados distintas, na tentativa de espelhar de modo mais fiel a distribuição de renda entre os estratos da sociedade brasileira. Para isso, lançou-se mão dos dados da POF 2008/2009, utilizada como a estrutura básica para a distribuição de renda dos indivíduos adultos (18 anos ou mais) do Brasil, e do DIRPF 2008, empregado como um referencial para ajustar a renda dos percentis superiores, usualmente subdimensionada por escaparem na peneira amostral das pesquisas domiciliares (Medeiros, Souza e Castro, 2015a) e pela não resposta ou subestimação intencional do respondente (Piketty, 2014).

O manuseio dos dados de 2008 – considerados relativamente antigos – é, de um lado, devido a serem esses os empregados em trabalhos anteriores (Fernandes, 2016; Fernandes, Campolina e Silveira, 2017; 2019), onde o uso da POF permitiu examinar alterações nos tributos e/ou gastos. De outra parte, os dados desagregados das isenções aqui examinadas só foram disponibilizados pela Receita Federal até 2012, resultado da dissertação de mestrado de Castro (2014). Encontra-se, em desenvolvimento, a análise para os anos de 2012 e 2015 associando os dados da Receita com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e para 2017 com a PNAD Contínua. Entre o quadro aqui apurado de 2008 e os de 2012 e 2015, não se acredita que tenham ocorrido alterações com alguma expressão, podendo, em 2017, apresentar-se uma ampliação dos efeitos redistributivos concentradores em razão da perda de renda dos mais pobres e das classes medianas de renda.

3.1.1 DIRPF

Os rendimentos totais do DIRPF são subdivididos em três categorias: *i*) rendimentos tributáveis; *ii*) rendimentos sujeitos à tributação exclusiva na fonte; e *iii*) rendimentos isentos. Para cada categoria de rendimento, o DIRPF disponibiliza uma tabela específica, segmentada com as diversas subcategorias de rendimentos que as compõem. Estas tabelas auxiliares, contudo, não fornecem os valores estratificados por faixa de renda, apenas o seu valor total, o que gera a necessidade de estimar a composição dos rendimentos por faixa de renda. Assim, foi utilizado o suplemento elaborado pela Receita Federal (Brasil, 2018c) para distribuir os valores de cada categoria de rendimento entre as faixas. No entanto, o suplemento não possui abertura de valores para as faixas de renda superiores exibidas no DIRPF (acima de 20 SMs), o que exigiu uma estimação ajustada da distribuição para as faixas superiores.

Desse modo, para estimar a composição dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte e isentos dos estratos acima de 20 SMs, foi utilizado procedimento similar ao aplicado em Fernandes (2016) e Gobetti e Orair (2015), que consistiu no agrupamento de tipos de rendimentos de acordo com a sua afinidade entre o trabalho e capital, cuja classificação e tratamento estão sintetizados no quadro 1. A etapa posterior à classificação consistiu no uso de pesos para a distribuição das subcategorias de rendimentos de acordo com a sua característica como renda derivada do trabalho ou do capital.

No caso dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, foi estimado um peso para as categorias de rendimentos advindos do trabalho, a partir da razão entre os rendimentos tributáveis e a soma dos rendimentos tributáveis e isentos nas faixas de renda superiores – uma *proxy* para a proporção entre os rendimentos do trabalho e a soma entre os rendimentos do trabalho e do capital. Para as categorias de rendimentos do capital, estimou-se um segundo peso com o saldo residual dos estratos superiores sobre o saldo residual da renda sujeita à tributação exclusiva. O valor total do suplemento Receita Federal (Brasil, 2018c) para a faixa de renda acima de 20 SMs foi então distribuído para os estratos de acordo com os pesos estimados.

Uma vez que os rendimentos tributados exclusivamente na fonte são dispostos em valores líquidos, procedeu-se com o ajuste efetuado por Gobetti e Orair (2015) de imputar o imposto pago sobre cada tipo de rendimento de acordo com alíquotas teóricas, de forma a dispor de seu montante bruto, pré-tributação. Assim, foram seguidos os seguintes passos: *i*) para o 13º salário, considerou-se a aplicação da alíquota efetiva da faixa de renda sobre os seus rendimentos tributáveis; *ii*) para os outros rendimentos vinculados ao trabalho, também foi aplicada a alíquota efetiva, mas multiplicada por um coeficiente de 0,75, um redutor sobre o tributo exigível como forma de abarcar as possibilidades de maiores deduções sobre esses rendimentos; *iii*) sobre os rendimentos de aplicações financeiras, determinou-se a alíquota incidente de 16%, como a tributação efetiva média para este tipo de rendimento verificada por Castro (2014) no período 2006-2012; e *iv*) sobre as outras rendas da propriedade do capital, foi aplicada a alíquota de 15%, a regra geral para rendimentos de capital do IRPF.

No caso dos rendimentos isentos, uma vez que é possível discriminar o grupo que recebe lucros e dividendos a partir de uma tabela própria fornecida no DIRPF, estes foram distribuídos em proporção da renda isenta das faixas superiores sobre o volume total de renda isenta desse grupo de estratos. Com o saldo remanescente, foi aplicada a mesma sequência de pesos para a distribuição dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva: em uma primeira etapa estimou-se um peso para as categorias de rendimento do trabalho a partir da proporção dos rendimentos tributáveis em relação aos isentos e, na segunda etapa, distribuiu-se as categorias de rendimentos do capital conforme a renda isenta remanescente para cada faixa superior.⁷

7. Resta salientar que o suplemento apresentou uma diferença média de R\$ 4 milhões nos valores de rendimentos exclusivos e isentos em cada faixa de renda em relação ao total computado no DIRPF. Dessa forma, aplicou-se uma correção linear sobre todas as faixas para que o valor total de cada uma correspondesse ao valor do DIRPF.

Tipo de rendimento	Grupo	Subcategorias	Tributação imputada	Tipo de renda
Tributação exclusiva	Rendimentos vinculados ao trabalho	13ª salário do contribuinte e o 13ª percebido por dependentes.	Mesma alíquota efetiva que a aplicada aos rendimentos tributáveis.	Trabalho
		Composto por rendimentos recebidos acumuladamente (fruto de decisões judiciais transitadas em julgado), participação sobre os lucros ou resultados e outras fontes residuais relacionadas ao trabalho.	Alíquota efetiva aplicada aos rendimentos tributáveis com um coeficiente de 0,75 para abarcar a possibilidade de maiores descontos na tributação deste tipo de fonte.	Trabalho
	Rendimento de aplicações financeiras	Composta por único rendimento com mesmo nome, fruto de ganhos em aplicações de renda fixa.	Aplicação de alíquota de 16%, como uma média da variação entre 22,5% e 15%, pois, conforme analisado por Castro (2014), foi a alíquota efetiva média observada sobre este tipo de rendimento em 2007-2012.	Capital
	Outras rendas de propriedade de capital	Composta pelos outros rendimentos mais relacionados ao capital, como ganhos de capital na alienação de bens e direitos, ganhos líquidos em renda variável e juros sobre capital próprio.	Aplicação de alíquota de 15%.	Capital
Isentos	Lucros e dividendos	Composto por dois rendimentos: lucros e dividendos e rendimentos de sócio/titular de micro ou pequenas empresas.	Não sofrem tributação.	Capital
	Rendimentos vinculados ao trabalho	Parcelas isenta de aposentadorias e pensões, bolsas de estudo, indenizações por rescisão de contrato de trabalho e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).		Trabalho
	Outras rendas da propriedade do capital	Incorporação de reservas ao capital/bonificação em ações, lucro na alienação de bens e direitos de pequeno valor, parcela isenta da atividade rural.		Capital
	Transferências patrimoniais	Transferências de doações e heranças ou meação e dissolução de sociedade conjugal.		Não é renda <i>per se</i> , mas transferência de propriedade.

Fonte: Gobetti e Orair (2015).
Elaboração: Fernandes (2016).

3.1.2 POF

Com a base de dados da POF, foram extraídos os rendimentos declarados pelos indivíduos, com discriminação entre rendimentos vinculados ao trabalho e ao capital. Os indivíduos com idade abaixo de 18 anos foram excluídos da base (ao todo, representavam 0,4% da renda total, o que foi desconsiderado no exercício). As despesas de consumo são dispostas por unidade domiciliar, porém, como os dados do DIRPF são apurados por indivíduo, foi necessário realizar uma imputação das despesas da POF para a transição de domicílio para indivíduo nesta nota técnica. Assim, as despesas foram imputadas em proporção da renda de cada indivíduo remanescente (com a exclusão dos menores de 18 anos) na unidade domiciliar. Os indivíduos, então, foram ordenados pela renda e estratificados em 2 mil partes, ou seja, em 0,5 milésimo (0,05 percentis) da população adulta total.

Em seguida, para contornar possível subestimação da renda nos rendimentos dos estratos inferiores, aplicou-se o procedimento aventado por Silveira (2008) e realizado por Siqueira, Nogueira e Souza (2012), que consiste em eliminar os eventuais *deficit* orçamentários ajustando a renda declarada pelo indivíduo à sua despesa.

As rendas mais altas, por sua vez, foram substituídas pelas rendas do topo da base de dados do DIRPF, controlando-se pela população equivalente no topo das duas bases de dados. Assim, os estratos a partir de 5 SMs – equivalentes, em população, aos nove percentis superiores da POF – foram utilizados no ajuste, com base na premissa de que esse valor mínimo mensal obriga todos os indivíduos com tal renda a declararem o IRPF, o que garante que este topo seja equivalente em população ao topo da POF, com a vantagem de refletir de maneira mais fidedigna a renda apropriada pelos estratos superiores. Em seguida, os estratos que não foram ajustados pela renda do DIRPF sofreram ajuste linear em sua renda para que a soma total da base resultasse na renda disponível bruta – RDB (cotas nacionais).

3.1.3 Base combinada POF-DIRPF

Com a base resultante da combinação dos dados da POF e DIRPF, os rendimentos foram classificados separadamente entre renda do trabalho e do capital – com desagregação para os rendimentos isentos por moléstia grave (trabalho), parcela isenta por aposentadoria (trabalho) e lucros e dividendos (capital). Para cada estrato de 0,5 milésimo da população, a composição dos rendimentos foi parametrizada de acordo com a proporção apresentada no DIRPF.⁸ O mesmo procedimento foi seguido para a atribuição dos valores da base de cálculo do IRPF e das deduções de saúde e educação.

De posse dessas variáveis – a renda do trabalho, os lucros e dividendos, rendimentos isentos de aposentadoria, deduções e base de cálculo – foi possível então aplicar variações na estrutura tributária, de modo a se aferir como essas variações afetam a distribuição de renda.

3.2 Método da estimação

A estrutura de distribuição da renda resultante da metodologia utilizada é composta de 2 mil estratos populacionais, ordenados pela renda bruta mensal da população adulta (18 anos ou mais), sendo estimados também os valores da renda de capital, das deduções em saúde e educação, dos rendimentos isentos – lucros e dividendos, parcela isenta de aposentadorias e isenção para portadores de moléstias graves – e o imposto devido para o ano de 2008. Ou seja, por meio da compatibilização dos dados da POF 2008/2009 com os dados do DIRPF e de Castro (2014), estimou-se a estrutura de distribuição da renda total no Brasil e de suas principais categorias (trabalho e capital), das isenções e deduções selecionadas – parcela isenta, moléstias graves e gastos em saúde e educação.

Por fim, cumpre destacar que as estimativas do impacto de alterações no IRPF – como a incidência da tabela progressiva sobre as aposentadorias de forma integral, sem a parcela isenta; ou o fim da isenção para as aposentadorias de doentes crônicos; e a extinção das deduções em educação e saúde – podem ser bastante afetadas pelo fato de os dados do IRPF estarem agregados por faixas de rendimento. No caso das doenças crônicas, cujo universo de beneficiários é relativamente reduzido, sua concentração nos estratos superiores de renda diminui potenciais desvios. Já a parcela isenta da aposentadoria, cujos beneficiários se distribuem por todas as faixas de renda e são de pouca expressão, implica maiores desvios nas estimativas. Educação e saúde, por serem empregados por um contingente expressivo de beneficiários, têm suas estimativas menos afetadas pelo uso dos valores médios dos estratos sem conhecimento do número de declarantes que realizaram tais deduções.

4 RESULTADOS

Como dito, estimaram-se os impactos redistributivos provenientes de três isenções (lucros e dividendos, aposentadorias e doentes crônicos) e duas deduções (saúde e educação pública). A seleção da isenção de lucros e dividendos se deve a sua excepcionalidade em comparação com a tributação em outros países e a sua enorme importância entre as rendas isentas e nos rendimentos dos mais ricos. Em relação às outras isenções aqui tratadas, se inscrever nas políticas de assistência social (no caso, assistência aos idosos), a importância relativa de seu montante (12% dos rendimentos isentos) e a pouca atenção que esses benefícios apresentam na literatura, quando se debatem novas regras previdenciárias, sustentam a escolha. Já as deduções em saúde e educação devem ter seus efeitos redistributivos avaliados, quando se sabe que a oferta pública desses bens e serviços são, dentre as políticas tributária e de gasto social, as de maior impacto redistributivo, mas que apresenta dificuldades de financiamento e gestão.

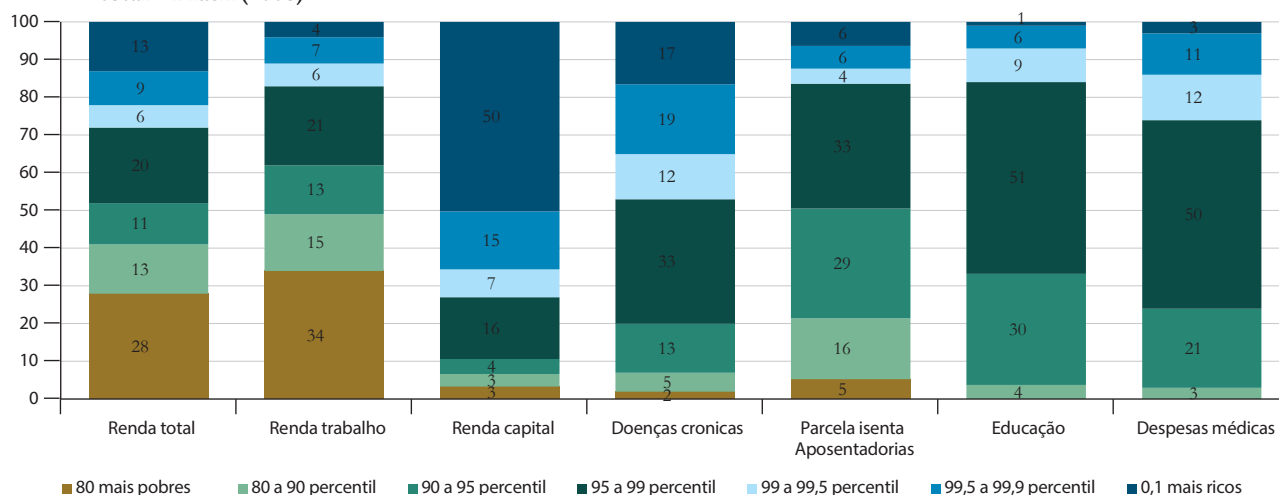
8. Por exemplo, de acordo com os procedimentos aplicados na DIRPF, estimou-se que cerca de 11,1% da renda de capital dos indivíduos que recebem entre 3 e 5 SMs seja correspondente a lucros e dividendos. Portanto, tal percentual foi aplicado aos rendimentos da base POF-DIRPF para todos os indivíduos dentro de tal faixa de rendimento. E assim sucessivamente para cada faixa de renda, de acordo o percentual estimado para determinada subcategoria de rendimento.

4.1 Estimativas das estruturas de distribuição dos benefícios fiscais do IRPF

Pelo gráfico 3, produzido a partir da base de dados elaborada para essa pesquisa, fica patente a desigualdade de renda brasileira, com os 80% mais pobres apropriando-se de 28% da renda, enquanto o 0,1% mais rico se apropriam de 14% desse quinhão. O 1% mais rico se apropriam de 28% da renda total, sendo cerca de 81% dessa renda proveniente do capital e apenas 19% composto por rendimentos do trabalho.⁹ No que concerne aos benefícios, verifica-se de modo explícito quão regressiva é a isenção das pensões por doenças crônicas, com os 1% mais ricos respondendo por cerca de metade (49%) desses rendimentos, superando a fatia de 80% quando se trata dos 5% mais ricos.

GRÁFICO 3

Estrutura de distribuição das rendas total, do trabalho e do capital, da parcela isenta das aposentadorias, da isenção das pensões por doenças crônicas e dos gastos deduzidos em saúde e educação, para estratos selecionados de renda total – Brasil (2008)



Fontes: Receita Federal do Brasil, microdados da POF e Contas Nacionais.
Elaboração dos autores.

Observa-se que a parcela isenta pela elevação do limite de IRPF para aposentados com 65 anos ou mais se mostra o benefício com maior participação entre os declarantes situados entre o 80º e 95º percentil, ou seja, os beneficiários da base dos pagantes do IRPF, o que sugere caráter menos regressivo por parte desse benefício frente aos aqui analisados. O benefício para aposentados e pensionistas é usual em várias nações, tendo sua relação com o fato de as taxas de reposição das aposentadorias e pensões situarem-se ao redor de 60%, diferentemente do caso brasileiro, que chega a atingir quase 80% (OECD, 2017).

Assim como a parcela isenta, as deduções com educação apresentam um perfil menos concentrado, sobressaindo-se a menor participação do 1% mais rico e a importância dos situados entre o 90º e o 99º percentil.

As deduções relativas aos gastos com saúde, por não apresentarem limite determinado, se mostram muito regressivas, com a população da base dos declarantes do IRPF – do 80º ao 95º percentil – respondendo por somente 24% desses gastos, enquanto o 1% mais rico concentra 27% desses gastos. Vale notar que os dados médios para esses gastos não são passíveis de serem realizados, uma vez que não se conta com o número de declarantes que lançaram mão das deduções.¹⁰

Na tabela 5 são apresentados o valor total dos rendimentos isentos, das deduções selecionadas e as respectivas estimativas dos gastos tributários realizadas pela Receita Federal e aqui desenvolvidas. Como se pode notar, as diferenças são de pequena monta entre as estimativas relativas à isenção para aposentados e pensionistas com moléstias graves bem como às deduções com educação. Com um diferencial maior, mas não tão expressivo, têm-se as estimativas de gasto devido às deduções com despesas médicas. Já no caso da parcela isenta dos rendimentos de aposentadorias e pensões dos declarantes de 65 anos ou mais, as estimativas do exercício aqui desenvolvido são bem superiores às da Receita, pelos motivos acima apontados. Assim, os impactos distributivos dessa isenção devem ser vistos como superestimados.

9. Medeiros e Souza (2016) estimam, para 2008, que a parcela da renda apropriada pelo 0,1% e o 1% entre os mais ricos foram de 12% e 25%, respectivamente, valores próximos, ainda que inferiores, aos aqui estimados.

10. Serão solicitados pela LAI dados discriminados de declarantes de deduções por faixas de rendimento total; solicitando os números dos isentos por faixas de rendimento para o desenvolvimento de estudos futuros.

TABELA 5

Valor das rendas da parcela isenta de aposentadorias e das pensões por doenças crônicas, valor das deduções em saúde e educação, doenças e gastos tributários da Receita Federal e valores estimados para esses benefícios – Brasil (2008)

(Em R\$ milhões)

Benefício	Valor total	Gasto tributário	
		Receita Federal	Estimativa
Moléstia grave	26.231	5.535	5.076
Isenção de aposentadorias	22.640	2.412	4.037
Gastos com educação	14.503	2.752	2.855
Gastos em saúde	37.511	7.521	8.215
Total	100.885	18.220	20.183

Fontes: Receita Federal do Brasil, microdados da POF e Contas Nacionais.
Elaboração dos autores.

Espera-se, futuramente, com as informações obtidas via LAI, aprimorar essas estimativas e, portanto, os resultados dos impactos distributivos. De todo modo, trata-se de cerca de R\$ 20 bilhões em 2008 que deixariam de ser gastos e teriam impactos redistributivos. No caso dos lucros e dividendos, não é possível o cotejamento, pois a Receita Federal não considera essa isenção um gasto tributário. Assim, a isenção de lucros e dividendos significa uma perda arrecadatória de R\$ 40 bilhões, em valores de 2008, caso fossem tributados progressivamente, e de R\$ 22 bilhões se aplicada uma alíquota única de 15%. Cumpre, por fim, alertar que as medidas, quando tomadas em conjunto, não implicam a adição dos valores estimados para cada medida.

4.2 Impactos distributivos de alterações no IRPF

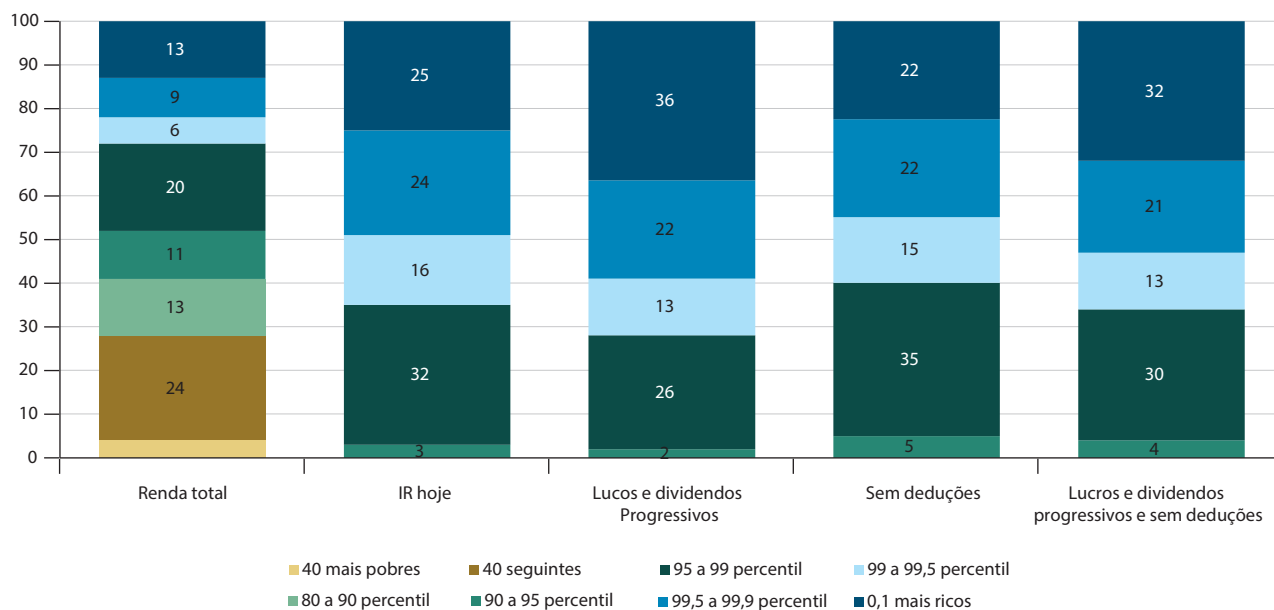
De posse da base de dados elaborada, foram analisados os impactos distributivos de três diferentes hipóteses de modificação da tributação do IRPF: *i*) incidência de tributação progressiva sobre lucros e dividendos; *ii*) fim das isenções para aposentados e pensionistas (parcela isenta e moléstias graves) e das deduções em saúde e educação; e *iii*) a aplicação conjunta das duas medidas anteriores.

No gráfico 4 são apresentados os resultados das simulações em termos da participação de estratos populacionais, segundo a renda total, no imposto de renda. Fica evidente que a tributação progressiva de lucros e dividendos implica um crescimento expressivo na participação dos 0,1% mais ricos no pagamento do IRPF, enquanto o fim das deduções e isenções para aposentadorias aumenta a participação no tributo a pagar da população adulta localizada entre os percentis 90 e 99. Já a associação das duas medidas aumenta as participações do 0,1% mais rico e dos situados entre os percentis 90 e 95.

GRÁFICO 4

Estrutura de distribuição da renda total e do IRPF devido no quadro atual, com a tributação de lucros e dividendos na tabela progressiva, sem as deduções em saúde e educação e com ambas as medidas, para estratos selecionados de renda total – Brasil (2008)

(Em %)



Fontes: Receita Federal do Brasil, microdados da POF e Contas Nacionais.

Elaboração dos autores.

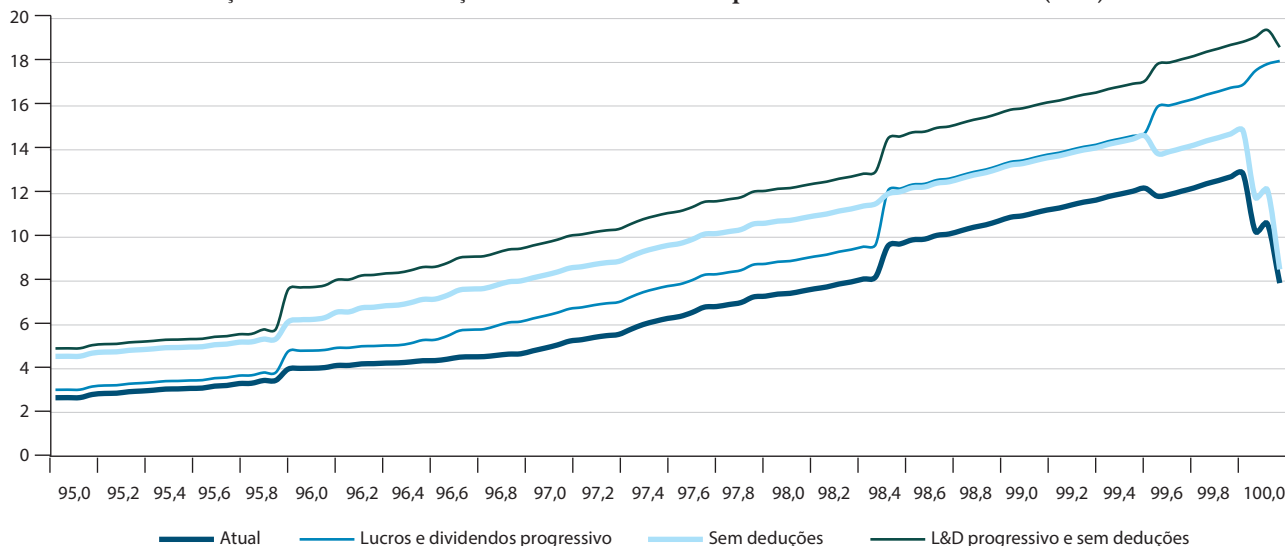
Com o intuito de observar mais detalhadamente como se comportam as alíquotas efetivas no topo dos estratos de renda, o gráfico 5 exibe as alíquotas efetivas para os 5% mais ricos da população, na legislação vigente e nas três hipóteses de modificação tributária simuladas. Como já apontado por Gobetti e Orair (2015), Silveira e Passos (2018) e outros analistas, o atual desenho do IRPF resulta em uma quebra da progressividade, com as alíquotas efetivas apresentando tendência de queda nos centésimos mais ricos, decorrente da isenção de lucros e dividendos e da importância dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva. Nesse sentido, verifica-se que a tributação de lucros e dividendos corrige a referida quebra, visto que os indivíduos localizados no centésimo superior passam de uma alíquota efetiva de 12% para uma de 16%, percentagens maiores do que as pagas pelos centésimos imediatamente inferiores.

Quando se associa a incidência de tributação sobre lucros e dividendos com o fim de deduções em saúde e educação e isenções para aposentadorias e pensões, o patamar das alíquotas efetivas se eleva para todos os indivíduos no topo da distribuição, com o valor máximo da alíquota efetiva dos indivíduos no milésimo 99,8 passando de pouco menos de 13% no cenário atual para mais de 19%. No entanto, verifica-se que a progressividade é quebrada no 0,2% mais rico, o que ocorre pela importância dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva relacionados aos ganhos no mercado financeiro.

Observa-se, no gráfico 5, que o nível das alíquotas efetivas sobre os 5% mais ricos não supera os 13% na simulação para a legislação vigente, passando para 15% com o fim de isenções e deduções, chegando a 18% com a tributação progressiva sobre lucros e dividendos, e a quase 20% com a introdução simultânea dessas duas medidas. Nota-se, por outro lado, que a incidência poderia ser mais progressiva, já que a inclinação da curva não se acentua de modo expressivo. É verdade que, por outro lado, se eliminam as quebras de progressividade nos milésimos 995,0 e 998,5, continuando a haver quebras no milésimo 999,5. Isso mostra a necessidade de aplicar uma tabela mais progressiva e avaliar as alíquotas aplicadas nos rendimentos tributados exclusivamente na fonte. No caso do fim das isenções para aposentadorias e dos gastos em saúde e educação, verifica-se um aumento das alíquotas relativamente maior para os declarantes situados entre os percentis 95 e 98, com menor impacto relativo sobre os indivíduos do topo.

GRÁFICO 5

Alíquotas efetivas (IRPF devido/renda total) no quadro atual, com tributação progressiva sobre lucros e dividendos, sem as deduções em saúde e educação e com ambas medidas para os 5% mais ricos – Brasil (2008)



Fontes: Receita Federal do Brasil, microdados da POF e Contas Nacionais.
Elaboração dos autores.

Na tabela 6, são apresentados os efeitos sobre o índice de Gini da distribuição de renda das pessoas adultas de alterações do IRPF – eliminação das deduções e tributação progressiva sobre lucros e dividendos. Nota-se que o índice de Gini inicial é muito elevado (0,700) em relação às medições usuais, o que se deve em grande medida ao fato de que 21% da população adulta não apresenta rendimentos, bem como a elevada subdeclaração de rendimentos no topo da distribuição, corrigida com a inclusão dos dados do DIRPF.

A tributação progressiva de lucros e dividendos é a medida isolada que reduz de modo mais significativo o índice de Gini, aumentando em mais de 50% o efeito redistributivo do IRPF. De outra parte, o fim da dedução dos gastos com educação e a parcela isenta para aposentados são as modificações com menor impacto redistributivo. Caso não houvesse a dedução de despesas médicas, a redução no índice de Gini pelo IRPF aumentaria em quase 10%. No caso da isenção para portadores de moléstias graves, seu fim acarretaria uma redução 6,6% maior.

Como se pode observar, os impactos guardam íntima relação com o volume gasto com o benefício tributário (tabela 5), com o perfil de incidência dos benefícios exercendo um papel fundamental. Nesse sentido, vale notar que, no caso da isenção sobre lucros e dividendos, rendimentos altamente concentrados no topo da distribuição, os impactos distributivos de sua tributação progressiva são bastante expressivos quando cotejados com a eliminação de outros benefícios tributários. Efetivamente, a tributação progressiva sobre lucros e dividendos, que aumentaria a arrecadação em cerca de R\$ 40 bilhões, implicaria em um aumento do impacto redistributivo de redução do Gini em 55,29%. De outra parte, a dedução de gastos tributários com despesas médicas, da ordem de R\$ 8 bilhões, caso fosse eliminada, implicaria em uma redução de 9,9% no índice de Gini. De todo modo, não resta dúvida de que esses impactos decorrentes da eliminação ou redução desses benefícios – deduções e isenções – seriam potencializados, caso se fizesse acompanhar de modificações na estrutura de alíquotas, com a introdução de alíquotas maiores que 27,5% para as rendas superiores.

TABELA 6

Impactos distributivos de alterações no IRPF com a tributação de lucros, dividendos e extinção das deduções em saúde e educação – Brasil (2008)

Estimativa	Gini pré	Gini pós	Efeito	Queda no Gini (%)	Redução em relação ao teórico (%)
IRPF teórico	0,7008	0,6883	-0,0125	-1,78	-
Sem deduções com educação	0,7008	0,6879	-0,0129	-1,84	3,30
Sem parcela isenta	0,7008	0,6877	-0,0131	-1,87	4,64
Sem isenção por moléstia grave	0,7008	0,6875	-0,0133	-1,90	6,56
Sem deduções com despesas médicas	0,7008	0,6871	-0,0137	-1,96	9,92
Sem benefícios aos aposentados	0,7008	0,6869	-0,0139	-1,99	11,31

(Continua)

Estimativa	Gini pré	Gini pós	Efeito	Queda no Gini (%)	Redução em relação ao teórico (%)
Sem deduções com educação e com despesas médicas	0,7008	0,6866	-0,0142	-2,02	13,43
Sem benefícios a aposentados e sem deduções com educação e despesas médicas	0,7008	0,6851	-0,0157	-2,24	25,28
Com tributação progressiva sobre lucros e dividendos	0,7008	0,6814	-0,0194	-2,77	55,29
Sem benefícios aos aposentados e sem deduções com educação e despesas médicas, e com tributação progressiva sobre lucros e dividendos	0,7008	0,6780	-0,0228	-3,25	82,31

Fontes: Receita Federal do Brasil, microdados da POF e Contas Nacionais.
Elaboração dos autores.

De outra parte, mesmo com essa limitação dada pela estrutura de alíquotas, o fim dos benefícios e isenções considerados implicaria uma redução de 3,25% no índice de Gini das pessoas adultas, decorrente da incidência do IRPF, frente à redução de 1,78% no quadro atual, ou seja, um incremento de 82,3% no efeito redistributivo do IRPF. Ressalte-se que tais resultados não consistem em uma sugestão direta de adoção de políticas públicas, mas tão somente um exercício hipotético, que busca avaliar o potencial máximo de modificações na legislação tributária sobre o poder distributivo do IRPF. Fornecem-se, assim, parâmetros e subsídios para discussões futuras que abarquem o tema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício realizado teve como objetivo analisar quais os grupos mais beneficiados por uma seleção de isenções e deduções dentro da estrutura do IRPF. As estimativas indicam que os rendimentos isentos são desproporcionalmente concentrados no topo da distribuição de renda, entre os 5% e, mais especificamente, o 1% mais rico. As deduções com gastos em educação e a parcela isenta para aposentados se mostram menos concentradas no 1% do topo, que abarca 17% do montante total desses dois benefícios, enquanto detém 27% das deduções com gastos em saúde, chegando a concentrar 49% da isenção por moléstia grave. A extinção desses benefícios aumentaria o poder de redução do Gini via IRPF de 3,30% (educação) até 9,92% (saúde). A retirada de todos esses benefícios simultaneamente aumentaria o poder distributivo do IRPF em 25,28%, porém não o tornaria plenamente progressivo, visto que os indivíduos próximos ao topo (do milésimo 99,4 em diante) seriam submetidos a alíquotas progressivas menores que os imediatamente anteriores.

No caso da isenção dos lucros e dividendos, também são beneficiados desproporcionalmente os indivíduos no topo da distribuição de renda, uma vez que seus ganhos são majoritariamente baseados nesse tipo de rendimento em detrimento dos rendimentos tributáveis, associados a rendimentos do trabalho. As estimativas mostram que as alíquotas efetivas apresentam uma quebra próxima ao topo da distribuição, em desrespeito ao princípio da capacidade contributiva. Se os lucros e dividendos fossem tributados da mesma maneira que os rendimentos tributáveis, a queda no Gini causada pela incidência do IRPF aumentaria em 55,29%. Nesse caso, exclusivamente, a tributação se tornaria plenamente progressiva, não havendo quebra na equidade vertical no que tange ao aumento da alíquota efetiva em relação à renda auferida pelo indivíduo.

Por fim, deve-se sublinhar que o fato de se estar trabalhando com dados médios estimados de estratos limita o poder das estimativas, pois assim se condensa a heterogeneidade existente nos microdados das declarações que compõem cada estrato, um problema inerente à forma como os dados são disponibilizados (Medeiros; Castro, 2018), e que pode ser reforçado pela forma como a metodologia atribui os diversos tipos de rendimentos e benefícios em cada estrato (Gobetti; Orair, 2015; Fernandes, 2016). As expectativas são grandes em relação à produção, pela Receita Federal, de uma base amostral desidentificada com os dados do IRPF, o que permitiria uma associação mais robusta com os dados das investigações domiciliares e maior poder explicativo das estimativas de mudanças no IRPF.

De toda forma, as estimativas fornecem indicações de quais caminhos trilhar na busca por modificações da tributação sobre a renda que tornem o sistema tributário menos iníquo e mais equânime. A busca por uma sociedade mais justa e solidária ganha destaque no cenário de crise econômica pelo qual o país passa, sendo imprescindível o enfrentamento dos privilégios fiscais nas propostas de reforma tributária. Resta saber se haverá disposição política para encarar o fato.

- AFONSO, J. R. R. **IRPF e desigualdade em debate no Brasil**: o já revelado e o por revelar. Rio de Janeiro: IBRE; FGV, 2014. (Texto de Discussão, n. 42). Disponível em <<http://bit.ly/1xatQFa>>.
- BRASIL. Receita Federal Do Brasil. **Grandes números da DIRPF**. Brasília: RFB, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/1PCYspR>>.
- _____. Receita Federal Do Brasil. **Demonstrativos de gastos tributários**. Brasília: RFB, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2YgjUch>>.
- _____. Receita Federal Do Brasil. **DIRPF 2006-2012 dados adicionais**. Brasília: RFB, 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/2JRFLD2>>. Acesso em: 17 jun. 2016.
- CASTRO, F. A. **Imposto de Renda da Pessoa Física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- FERNANDES, R. C. **Sistema tributário e desigualdade**: uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Cedeplar – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. Impacto distributivo do Imposto de Renda no Brasil. In: AFONSO, J. R. *et al.* (Orgs.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília: Esaf; Tesouro Nacional, 2015. (XX Prêmio Tesouro Nacional 2015).
- MEDEIROS, M.; CASTRO, F. A. A composição da renda no topo da distribuição: evolução no Brasil entre 2006 e 2012, a partir de informações do Imposto de Renda. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 577-605, 2018.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. **A estabilidade da desigualdade no Brasil, 2006 e 2012**: estimativas com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: resultados adicionais. Brasília: Ipea, fev. 2016 (Texto para Discussão, n. 2170).
- MORGAN, M. **Income inequality, growth and elite taxation in Brazil**: new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015. Brasília: IPC-IG, 2018. (IPC-IG Working Paper).
- MURPHY, L.; NAGEL, T. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 280.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Net pension replacement rates. In: **Pensions at a Glance 2017**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.
- OCKÉ-REIS, C. O.; FERNANDES, A. M. P. **Descrição do gasto tributário em saúde**: 2003 a 2015. Brasília: Ipea; Disoc, 2018. (Nota técnica, n. 48).
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 672.
- SILVEIRA, F. G. **Tributação, Previdência e Assistência Sociais**: impactos distributivos. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.
- _____. **Equidade fiscal**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Esaf; Tesouro Nacional, 2012. (XVII Prêmio Tesouro Nacional 2012).
- SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. B.; SOUZA, E. S. **O sistema tributário brasileiro é regressivo?** fev. 2012. Mimeografado.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

