

# PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA: UMA ALTERNATIVA PARA O AJUSTE FISCAL

Rodrigo Octávio Orair<sup>1</sup>  
Sérgio Wulff Gobetti<sup>2</sup>

O Brasil é um dos países que ficou de fora da obra editada por Atkinson e Piketty (2010), que fornece uma perspectiva global sobre a concentração de renda no topo da distribuição a partir dos dados das declarações do Imposto de Renda (IR). A principal justificativa dos pesquisadores é que não conseguiram analisar o caso brasileiro devido à falta de transparência.

Felizmente, em 2015 a Receita Federal do Brasil (RFB) voltou a disponibilizar à sociedade informações mais detalhadas nas publicações *Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas* (Brasil, 2015), semelhante ao que fazia até 1988, contendo estratificações dos declarantes por onze faixas de rendimentos que alcançam valores bastante elevados, como o estrato dos 71.440 declarantes com rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão (0,05% mais rico da população). A iniciativa de ampliar a transparência das informações, divulgando dados mais detalhados ao público, vem propiciando a retomada de análises mais realistas sobre distribuição de renda e progressividade do imposto no Brasil.<sup>3</sup>

Com isso, o Brasil passará, em breve, a fazer parte dos estudos comparativos em escala global e do banco de dados The World Top Incomes Database. Porém, os recentes dados da RFB já nos permitem traçar um quadro preliminar, muito provavelmente, sem paralelos em termos de benefícios tributários e concentração de renda no topo da distribuição.

- 1) A concentração de renda brasileira supera qualquer outro país com informações atualmente disponíveis. O décimo mais rico concentra cerca de metade da renda das famílias brasileiras (52,0%), o centésimo mais rico detém algo próximo a um quarto (23,2%) e o milésimo mais rico chega a um décimo (10,6%). Esses resultados obtidos a partir dos novos dados públicos são semelhantes aos do estudo pioneiro de Medeiros, Souza e Castro (2015), elaborado por pesquisadores do Ipea em coautoria com um auditor da RFB, que contou com dados próprios, e ultrapassam os limites máximos considerados toleráveis para as sociedades democráticas segundo Piketty (2014).

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

3. Por exemplo, Castro (2014), Afonso (2014), Medeiros e Souza (2015) e Gobetti e Orair (2015) fazem uso dos dados tributários, que captam com maior exatidão os rendimentos do topo da distribuição e as rendas da propriedade, em relação às pesquisas domiciliares que os subestimam. Entre os estudos que analisam a progressividade do IR com pesquisas domiciliares, vale mencionar Hoffmann (2002), Silveira (2008) e Soares *et al.* (2010).

Mas o que realmente chama atenção, quando comparado a outros países, é que o meio milésimo mais rico (71 mil brasileiros que ganharam em média R\$ 4,1 milhões em 2013) concentra 8,5% da renda, nível superior à Colômbia (5,4%), que é um país extremamente desigual, quase três vezes maior do que o Uruguai (3,3%) e o Reino Unido (3,4%) e cinco vezes maior do que a Noruega (1,7%).

- 2) A estrutura do IR é pouco progressiva e favorece tamanha concentração. O indicador de progressividade, entre os declarantes do imposto, é menor do que o comumente reportado na literatura, declinante ao longo do tempo e quase todo explicado pelas alíquotas progressivas dos rendimentos do trabalho.
- 3) O resultado que aponta ligeira progressividade do Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF) deve ser relativizado porque os princípios da equidade horizontal e vertical são violados (e, portanto, o próprio conceito de progressividade tributária). A alíquota média, considerando a renda total, cresce progressivamente até o início do último centésimo da distribuição, quando atinge 12,10%, mas aí começa a cair até 7,00% entre os 0,05% mais ricos. Em média, os 0,05% mais ricos pagam menos imposto, proporcionalmente à sua renda, do que as cerca de 4 milhões de pessoas, incluindo frações da classe média, que ganham entre R\$ 131 mil e R\$ 1 milhão.
- 4) A raiz dessa distorção está nos benefícios tributários concedidos aos rendimentos da propriedade do capital. Cerca de um quarto dos rendimentos no topo da distribuição, principalmente aplicações financeiras, são tributados a alíquotas lineares (em média de 17,0%) que são inferiores às médias de alíquotas progressivas que incidem sobre os salários (de até 27,5%); e, adicionalmente, dois terços dos rendimentos estão isentos de IRPF, proporção de isenções que é superior a qualquer outra faixa de renda.
- 5) O principal benefício é uma peculiaridade (ou *jabuticaba*) tributária brasileira: a isenção de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas a seus sócios e acionistas. Dos 71 mil brasileiros mais ricos, 51 mil receberam dividendos em 2013 que estão isentos de IRPF. Entre os 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, apenas a Estônia ainda concede total isenção tributária à principal fonte de renda dos mais ricos.
- 6) O potencial distributivo do IR no Brasil, medido em termos de queda no índice de Gini (2,8%), é menor do que nos países mais desenvolvidos da América Latina, como México, Uruguai, Argentina e Chile, em que varia de 2,9% a 4,8% segundo Hanni, Martner e Podestá (2015), e bem inferior à média dos países da OCDE.

Em suma, os benefícios tributários aos rendimentos do capital, entre outras assimetrias, contribuem para que o Brasil possua uma das maiores, senão a maior, concentração de renda no topo da distribuição entre todos os países do mundo. Seria possível reverter esse quadro? Para contribuir com essa resposta, estimamos, por meio de um exercício de estática comparativa, qual seria o potencial redistributivo da reinstauração da tributação de lucros e dividendos. O resultado aponta para um crescimento do impacto redistributivo do IR, mensurado pela queda no índice de Gini, dos atuais 2,8% para cerca de 4,0%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e no México, mas ainda distante da média dos países da OCDE.

Entretanto, as mesmas simulações sugerem que a simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não produziriam o mesmo ganho de arrecadação, nem os mesmos efeitos redistributivos. Isto porque a maior parte dos rendimentos no topo da distribuição permaneceria isenta e seria necessário alcançar um número muito maior de contribuintes, até estratos intermediários dos declarantes (com rendimentos

tributáveis superiores a R\$ 60 mil) e com alíquotas de até 45% para se aproximar dos efeitos arrecadatórios e distributivos da tributação de dividendos. Nesse caso, aumentariam as disparidades de renda entre a classe média alta, principalmente assalariada, e os muito ricos. Diante desse quadro, recomenda-se que medidas voltadas para a progressividade, para não agravarem distorções, devem orientar-se primordialmente para a ampliação da base tributável, incluindo rendas hoje isentas, como os lucros e os dividendos.

Esse também é um caminho factível para o governo ampliar sua receita no atual momento de ajuste fiscal, concentrando o ônus no topo da pirâmide social. Em linha com uma tendência que está prevalecendo na maioria dos países da OCDE, os quais estão aumentando a taxa sobre os mais ricos, inclusive os dividendos, no âmbito dos seus esforços de ajustes fiscais.<sup>4</sup>

Os desdobramentos do período da grande depressão, após a crise internacional de 2008, indicam que a agenda da progressividade voltou à ordem do dia no mundo desenvolvido. No Brasil, nenhuma reforma de fôlego visando ampliar a progressividade do sistema tributário foi realizada nos últimos trinta anos de democracia, dos quais doze anos sob o governo de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT), e o tema apenas foi tangenciado no último anúncio, pela equipe econômica do governo em 14 de setembro de 2015, de um pacote de medidas voltadas para o ajuste fiscal.

Contudo, a crise econômica e política acentuou em amplos setores da população, sobretudo da classe média, o grau de intolerância com propostas que façam qualquer referência a aumento de impostos. Nesse contexto, é importante que se discuta a possibilidade de se implementar uma reforma tributária mais ampla, que contemple as dimensões de equidade e eficiência e, ao mesmo tempo, garanta que a carga tributária não será aumentada permanentemente como em outros episódios de ajuste fiscal.

Quais seriam os contornos dessa reforma? A experiência das economias desenvolvidas mostra que a carga tributária sobre o lucro pode ser ampliada no Brasil, mas que nosso país tributa em níveis relativamente altos o lucro na empresa. Em média, os países da OCDE tributam o lucro da empresa em 25% e o lucro distribuído aos acionistas em mais 24%. No Brasil, o lucro da empresa é tributado em, no máximo 34%, se não se beneficiar de artifícios ou regimes especiais, mas o dividendo recebido pelos acionistas está isento. Além disso, a carga brasileira está muito concentrada em tributos indiretos sobre bens e serviços (cerca de metade do total) que são regressivos, enquanto na média das economias da OCDE há menor peso desse tipo de tributos (apenas um terço da carga) e maior peso da tributação direta e progressiva.

Então, seria razoável que uma reforma tributária contemplasse dois conjuntos de medidas. Por um lado, a revogação das peculiaridades brasileiras na tributação do lucro, reinstituindo a isenção de dividendos distribuídos a pessoas físicas e eliminando a dedução dos juros sobre o capital próprio ao nível da pessoa jurídica. Por outro lado, deve contemplar a redução da taxa sobre o lucro da empresa e sobre bens e serviços. Em relação a este último ponto, o candidato natural a ser incluído é o principal tributo indireto federal (Programa de Integração Social – PIS/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins), que é complexo e ineficiente, convivendo com regimes distintos por setores econômicos (cumulativo e não cumulativo).

---

4. Ver OCDE (2014).

Para embasar tal proposta, realizamos um exercício de simulação que sugere que o fim dos juros sobre o capital próprio e a volta da tributação dos lucros e dividendos distribuídos, sob as atuais alíquotas progressivas da tabela do IRPF, seria suficiente para financiar a queda imediata da tributação sobre lucro das empresas, dos atuais 34,00% para 29,00%, e ainda a uniformização do PIS/Cofins no regime não cumulativo, com redução gradual de alíquotas de 9,25% para 6,00% em sete anos (até 2022). O prazo de sete anos foi calibrado para que, ao final do período, o resultado líquido sobre a arrecadação, em proporção do PIB, fosse nulo.

Assim, o aumento na carga tributária para fazer frente ao esforço de ajuste fiscal, estimado em 0,91% do PIB no primeiro ano e caindo até zero nos anos subsequentes, seria apenas provisório. Convergindo para a carga tributária inicial no médio prazo, mas com uma estrutura mais alinhada aos padrões preexistentes no mundo desenvolvido.

Os ganhos em termos de progressividade são nítidos tanto pela ampliação do impacto redistributivo do IRPF, que passaria a ser semelhante aos de Uruguai e México, quanto pela redução da tributação sobre bens e serviços, que tem perfil regressivo. Sob a ótica da eficiência econômica, os ganhos adviriam da uniformização e simplificação tributárias; mudança na composição da taxa sobre o lucro com a redução de alíquotas ao nível da empresa; e aumento da competitividade da produção nacional pela redução do imposto sobre valor adicionado.

Mesmo entre economistas neoclássicos contrários à progressividade da tributação, poucos discordariam dos ganhos líquidos de eficiência em uma reforma tributária com tais contornos.<sup>5</sup> Já entre os keynesianos, o apoio seria mais unânime porque implica concentrar a tributação sobre uma pequena parcela da poupança das famílias muito ricas, não diretamente relacionada ao investimento e, por conseguinte, está vinculada a um maior nível de emprego e produto.<sup>6</sup>

Tal proposta possivelmente contaria com o apoio de governadores e prefeitos, assim como suas bases políticas no Congresso, porque traz embutida uma mudança na composição da carga tributária federal em favor do IR compartilhado com governos regionais por intermédio dos fundos de participação. Aqui seria importante utilizar os recursos adicionais para também financiar uma reforma dos critérios de partilha que hoje são fontes de inúmeras distorções.<sup>7</sup> Diferentemente de experiências passadas, em que não se fez uso da oportunidade aberta pelos novos recursos para promover melhorias no arcabouço do federalismo fiscal.

É claro que se trata de um exercício simplificado e especulativo, porém útil para ilustrar um caminho possível de reforma tributária, com características que favorecem o crescimento inclusivo e com mais chances de obter apoio da sociedade e ser aprovada no Congresso. O mais importante é aproveitar o espaço que parece estar sendo aberto – desde a repercussão do debate internacional em torno da tributação e da desigualdade, depois da obra de Piketty (2014), os desdobramentos do período pós-crise de 2008, e a recente divulgação com maior detalhamento do IRPF brasileiro – para recuperar a agenda da progressividade há muito tempo negligenciada no país.

---

5. Vale mencionar aqui não somente estudos teóricos a partir de modelos de equilíbrio geral como Altshuler, Benjamin e Toder (2010), mas principalmente uma ampla literatura empírica sintetizada em Johansson *et al.* (2008), os quais advogam que os impostos sobre o lucro da pessoa jurídica têm efeitos mais perniciosos sobre o crescimento econômico do que o IRPF.

6. Sobre esse ponto, ver Mott e Slattery (1994).

7. Por exemplo, o fundo de participação dos municípios cujos coeficientes de repartição entre estados estão defasados e na repartição dentro dos estados o critério populacional está mal equacionado.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. **IRPF e desigualdade em debate no Brasil**: o já revelado e o por revelar. Rio de Janeiro: FGV, 2014. (Texto para Discussão, n. 42).
- ALTSHULER, R.; BENJAMIN, H. H.; TODER, E. Capital income taxation and progressivity in a global economy. **Virginia Tax Review**, n. 30, p. 355-388, 2010.
- ATKINSON, A.; PIKETTY, T. (Eds.) **Top incomes**: a global perspective. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Grandes números da DIRPF (2007-2013)**. Brasília: RFB, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/aGK92A>>.
- CASTRO, F. **Imposto de Renda da Pessoa Física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL ANPEC, 43., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Anpec, 2015.
- HANNI, M.; MARTNER, R.; PODESTÁ, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. **Revista Cepal**, v. 116, p. 7-26, ago. 2015.
- HOFFMANN, R. Efeito potencial do Imposto de Renda na desigualdade. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, p. 107-113, abr. 2002.
- JOHANSSON, A. *et al.* **Taxation and economic growth**. Paris: OCDE, 2008. (Working Paper, n. 620).
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. A estabilidade da desigualdade no Brasil, 2006 e 2012: estimativas com dados do Imposto de Renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1-35, 2015.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.
- MOTT, T.; SLATTERY, E. Tax incidence and macroeconomic effects in a Kaleckian model when profits finance affects investment and prices may respond to taxes. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 16, n. 3, p. 391-409, Spring 1994.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Focus on top incomes and taxation in OECD countries**: was the crises a game changer. Paris: OCDE, 2014.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Instrínseca, 2014.
- SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- SOARES, S. *et al.* O potencial distributivo do Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF). *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. (Orgs.) **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

