2190
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA: A AGENDA NEGLIGENCIADA

Sérgio Wulff Gobetti
Rodrigo Octávio Orair

ipea

2190
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, abril de 2016

PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA: A AGENDA NEGLIGENCIADA

Sérgio Wulff Gobetti[1]
Rodrigo Octávio Orair[2]

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroecônomicas (Dimac) do Ipea. Correio eletrônico: <swgobetti@gmail.com>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisador associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Correio eletrônico: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Mathias Jourdain de Alencastro

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Paulo Kliass

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

JEL: H24; N46; E62.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO BRASIL 10

3 TRIBUTAÇÃO DO LUCRO NO MUNDO DESENVOLVIDO 15

4 QUÃO PROGRESSIVO É O IRPF NO BRASIL? 17

5 SIMULAÇÃO DE MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IRPF 25

6 SUGESTÃO: A PROGRESSIVIDADE NA AGENDA DE REFORMA TRIBUTÁRIA 28

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 32

REFERÊNCIAS 36

APÊNDICE A – FONTES DE DADOS 39

APÊNDICE B – INTERPOLAÇÃO PARA ESTIMAR PERCENTIS DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA 44

APÊNDICE C – MENSURAÇÃO DA PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO 46

SINOPSE

Este texto faz uma análise crítica da tributação da renda e do lucro no Brasil, mostrando como medidas adotadas nas décadas de 1980 e 1990, por recomendação do *mainstream*, restringiram o papel redistributivo do imposto de renda. Analisando dados tributários, verifica-se elevado grau de concentração de renda no topo da distribuição, baixa progressividade e violação dos princípios da equidade horizontal e vertical. A principal razão destas distorções é a isenção dos dividendos distribuídos aos acionistas, privilégio atípico nos países desenvolvidos. Propõe-se recuperar uma agenda de reforma tributária focada na progressividade, tema que voltou ao debate com Piketty (2014).

Palavras-chave: imposto de renda; progressividade; reforma tributária.

ABSTRACT

This paper presents a critical assessment of income and profit taxation in Brazil. It discuss how tax cuts for capital income during the eighties and nineties, following mainstream policy recommendations, have constrained the redistributive role of the income tax. The analysis is based on administrative tax data ant its main findings points out for a very high top incomes concentration, low degree of income tax progressivity and violation of the principles of horizontal and vertical equity at the very top of the distribution. These distortions are caused mainly by the complete relief from taxes of the dividends in Brazil. A very unusual tax benefit among developed and developing countries. Policy recommendations prescribe to recuperate a tax reform focused on progressivity, a theme that has gained great attention in recent years since Piketty (2014).

Keywords: income tax; progressivity; tax reform.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países em desenvolvimento que tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, por volta de 33% do produto interno bruto (PIB), próxima da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, entretanto, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos.[1] O país também é um dos poucos no mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Essa isenção para as pessoas físicas foi introduzida em 1995, junto com outro benefício que reduziu significativamente o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ): a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada juros sobre capital próprio (JSCP).

As duas peculiaridades tributárias, como mostraremos, estão por trás tanto da relativamente baixa tributação sobre o lucro quanto da baixa progressividade do IRPF no país. Elas, porém, não decorrem da pura criatividade das autoridades tributárias; têm raízes em concepções e prescrições de política econômica que foram muito populares nos anos 1980 e 1990 e que passaram a ser questionadas, no âmbito do *mainstream* da teoria econômica, por uma recente literatura da qual se nutre, por exemplo, a obra de Piketty (2014).

Essa literatura deriva de uma evolução metodológica e histórica da teoria da tributação ótima, que, originalmente, baseada no alegado *trade-off* entre equidade e eficiência e em hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a dinâmica econômica, produzia modelos extremos, em que o IR deveria ter uma alíquota linear e as rendas do capital não deveriam ser tributadas para não distorcer incentivos econômicos.[2]

1. Segundo Orair (2015), a carga tributária brasileira foi de 33,4% do PIB em 2014, sendo 8,1% de impostos sobre a renda e a propriedade, 9,6% sobre folha de pagamento (incluindo contribuições sociais) e 15,7% de impostos sobre bens e serviços. A média dos países da OCDE, por volta de 34% do PIB, tributa em 13,1% a renda e a propriedade, 9,3% a folha salarial e apenas 10,5% nos bens e serviços.

2. Essas eram as conclusões dos artigos de Mirrlees (1971) e Atkinson e Stiglitz (1976), respectivamente. Com o passar do tempo, porém, os próprios autores reformaram suas posições e passaram a adotar uma abordagem mais realista e pragmática (Banks e Diamond, 2010; Mirrlees *et al.*, 2011). Fazem parte da recente literatura que questiona o desenho do modelo ótimo de tributação tanto a nova geração, como Thomas Piketty e Emmanuel Saez, entre tantos outros, quanto as revisões pela velha geração formada por James Mirrlees, Peter Diamond, Anthony Atkinson e Joseph Stiglitz.

Por influência de leituras restritivas da literatura de tributação ótima, num contexto em que a revolução novo-clássica dos anos 1970 questionava toda a política fiscal do keynesianismo, construiu-se uma espécie de consenso no *mainstream* e entre *policymakers* de que a política tributária, para não introduzir distorções no sistema econômico, deveria se abster dos objetivos distributivos, transferindo-se ao gasto público essa função clássica da política fiscal.

Este foi o modelo de política fiscal que predominou e predomina até hoje no Brasil,[3] mas que deve ser reavaliado frente aos sinais de esgotamento do gasto redistributivo e dos obstáculos ao seu financiamento.[4] A experiência histórica mostra que os paradigmas são revisados nos momentos de crise, como o atual. O próprio surgimento do IRPF como instrumento de tributação progressiva nos países mais desenvolvidos indica isso. Até o início do século XX, a alíquota máxima não passava de 10%, devido às resistências das elites econômicas e políticas.[5] Foi preciso o caos político e econômico provocado pela Primeira Guerra Mundial e, em seguida, pela Revolução Russa para que, rapidamente, as elites locais concordassem em elevar de súbito as alíquotas do imposto para níveis superiores a 50%.[6]

Na Inglaterra e nos Estados Unidos, as alíquotas máximas do IRPF ultrapassaram 90% nos anos 1940 e aí permaneceram por algumas décadas. É interessante notar como a experiência "confiscatória" desse período marcou profundamente as elites anglo-saxãs e ajuda a compreender as raízes da revolução conservadora dos anos 1980, particularmente as propostas de corte de impostos para os mais ricos nos Estados Unidos e no Reino Unido, fundamentadas nas teses *suply-side*, como a curva de Laffer,

3. O testemunho de Andrea Lembruger Viol (2005, p.12), economista da Secretaria da Receita Federal, ilustra esse ponto: "Recentemente, muito se tem recomendado, especialmente aos países em desenvolvimento, onde a distribuição de renda é bastante concentrada, que a tributação deva ser mantida neutra, e o gasto deva ser prioritariamente orientado à redistribuição. Muitos países têm ajustado seus sistemas tributários a esta recomendação".

4. Ver Gobetti e Orair (2015a) sobre o problema da sustentabilidade do modelo fiscal.

5. Ver Piketty (2014, p. 489-490). Na França, por exemplo, um dos economistas mais influentes do século XIX, Paul Leroy-Beaulieu, argumentava sem qualquer base empírica consistente que "a desigualdade das rendas estava em vias de diminuir" e que a França, ao contrário do Reino Unido, não tinha nenhuma necessidade de um imposto progressivo porque seria "um país igualitário por obra e graça da Revolução Francesa".

6. Segundo Irving Fisher, a extrema desigualdade social ameaçava os fundamentos democráticos da sociedade.

segundo a qual, a partir de certo ponto, aumentos de impostos gerariam redução de receita porque desestimulariam o trabalho e o investimento.[7]

Convencido de que a progressividade do sistema tributário era um mal a ser eliminado, por penalizar os indivíduos e empreendedores mais capazes e obstruir a prosperidade econômica,[8] Reagan promoveu duas reformas no IRPF. Uma mais moderada, em 1981, quando a alíquota máxima foi reduzida de 70% para 50%. Outra mais radical, em 1986-1988, quando reduziu o número de faixas de dezesseis para quatro, eliminando a faixa de isenção, elevando a alíquota mínima de 11% para 15% e reduzindo a alíquota máxima para 28%. Mais um detalhe: criou-se uma faixa intermediária de renda, imediatamente anterior à máxima, que seria submetida a uma alíquota de 33%, quebrando a escada progressiva de tributação.[9]

Curiosamente, a configuração que o IRPF brasileiro assumiu a partir de meados da década de 1990 – três faixas de tributação, com alíquota máxima de 27,5% e isenção de dividendos, depois de possuir doze faixas e alíquota máxima de pelo menos 50% durante quatro décadas – se assemelha muito ao modelo *reaganiano*, que tinha como objetivo reduzir a progressividade.[10] Paralelamente, durante a gestão Reagan, o IRPJ foi reduzido. Da mesma forma, duas décadas mais tarde, durante o governo George W. Bush, em 2003, o imposto sobre dividendos foi para 15% ao nível federal.

Essa reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução nos graus de progressividade, segundo Piketty, Saez e Zucman (2013), se repetiu em diferentes doses em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010 e explica parte do aumento da desigualdade no período. É interessante assinalar, contudo, que nem mesmo Reagan e Bush conseguiram fazer o que o governo brasileiro fez em 1995, ao isentar completamente os dividendos. Além disso, enquanto, nos

7. O próprio ex-presidente norte-americano Ronald Reagan se dizia uma vítima da curva de Laffer, porque, por diversas vezes, durante os filmes que fez nas décadas de 1940 e 1950, atingiu o limite de renda a partir do qual sofria a incidência de alíquotas confiscatórias, conforme relata Stockman (1986), um dos seus ex-assessores.
8. Pressuposto básico da teoria do *trickle-down*, segundo a qual o corte de impostos para os mais ricos beneficiaria toda a sociedade porque aumentaria a poupança (Galbraith, 1982).
9. Na prática, tal desenho de tributação implicaria um formato de "U" invertido para a curva da alíquota marginal em função da renda. O resultado disso é que a concentração de renda aumentou, com a participação do 1% mais rico crescendo de 8,4% em 1984 para 13,5% em 1989, segundo Altig e Carlstrom (1999).
10. Inclusive porque, como veremos na seção 4, a isenção dos dividendos cria uma situação paradoxal em que as alíquotas médias do IRPF passam a cair no topo da distribuição e quebram sua escada de progressividade.

Estados Unidos, o avanço conservador foi parcialmente revertido durante os governos democratas,[11] no Brasil, nenhuma reforma do IRPF visando ampliar sua progressividade foi realizada nos últimos trinta anos de democracia, dos quais os doze últimos sob um governo de centro-esquerda.

2 EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO BRASIL

A instituição de impostos progressivos sobre a renda, incluindo a proveniente da remuneração do capital, desempenhou papel fundamental no desenvolvimento do Estado social e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX, como evidencia Piketty (2014). No Brasil, não temos nenhum estudo semelhante, de longo prazo e com tanta riqueza de detalhes, que permita analisar e relacionar a evolução da estrutura tributária com o aparato de bem-estar social, inclusive pelo seu caráter tardio, pós-constituição de 1988.

Não obstante, verifica-se na história do IRPF uma evolução bastante coerente com as tendências internacionais. Ainda que, desde os primórdios da República, a ideia de sua criação, seguindo modelos de países europeus, tenha sido diversas vezes defendida por personalidades como Rui Barbosa, primeiro ministro da Fazenda do regime republicano, como mecanismo para reduzir o *deficit* do governo e ao mesmo tempo as desigualdades, apenas em 1922 a proposta foi finalmente aceita e aprovada pela maioria do Congresso (Baleeiro, 1938).

Como na Europa e nos Estados Unidos, o IRPF brasileiro nasceu com alíquotas moderadas, uma máxima de 8%, mas uma base ampla de rendimentos do capital e do trabalho. Paulatinamente, essa alíquota máxima foi sendo elevada, atingindo 20% em 1944 e saltando para 50% em 1948, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Esse percentual permaneceu até 1961, quando o então presidente Jânio Quadros elevou a alíquota para 60%, e, em seguida, seu sucessor, João Goulart, para 65%, o mais alto percentual de toda a história brasileira, logo antes do golpe militar de 1964. Uma das primeiras medidas do regime autoritário foi retornar a alíquota máxima para 50%, enquanto nos Estados Unidos esse teto baixava de 90% para 70%. Apesar disso, a

11. Barack Obama elevou novamente a tributação dos dividendos para os mais ricos em 2013.

estrutura do IRPF continuava bastante progressiva, não só pela alíquota máxima mas pela existência de doze faixas de tributação e por incidir sobre um amplo espectro de rendas, tanto do capital quanto do trabalho.[12]

A situação perdurou até 1988-1989, quando o então presidente José Sarney, num movimento parecido com o de Reagan nos Estados Unidos, reduziu abruptamente o número de faixas do IRPF de onze para apenas três, e a alíquota máxima de 50% para 25%. A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a nova Constituição democrática de 1988 introduzia as bases para o Estado de bem-estar social brasileiro, com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura (Gobetti e Amado, 2011), nunca mais o IRPF haveria de ter a estrutura progressiva do passado. Ao contrário, à medida que o país avançava na construção de sua rede de proteção social por meio do gasto, recuava dos objetivos redistributivos da política tributária, em linha com as prescrições do *mainstream* econômico, embora as hipóteses e as evidências empíricas que suportam esta tese sejam frágeis (Banks e Diamond, 2010; Diamond e Saez, 2011; Piketty, Saez e Zucman, 2013). O ciclo de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital e aos mais ricos se completou na década de 1990, com a isenção de dividendos e com a consolidação de uma estrutura de tributação com baixo grau de progressividade, além de inúmeras assimetrias, como trataremos adiante.

Sobre isso, é importante observar que, no modelo clássico de tributação, os lucros das corporações são tributados após sua apuração contábil e os dividendos pagos aos acionistas são novamente tributados. Em que pese o lucro ser tributado em duas fases, na pessoa jurídica e na pessoa física, este é o modo de tributação que se disseminou no mundo ao longo do século XX e que vigorava no Brasil na maior parte do século passado. Na década de 1990, porém, o país já não adotava um sistema clássico puro, porque os dividendos não integravam a base de cálculo do IRPF, como em muitos países, mas eram tributados exclusivamente na fonte, a uma alíquota inferior às máximas aplicadas aos salários, submetidos à tabela progressiva.

12. Embora mais progressivo nas alíquotas, o sistema permitia um leque mais amplo de deduções que restringiam essa progressividade.

O regime tributário, portanto, já oferecia um tratamento especial aos recebedores de dividendos, aliviando os efeitos da bitributação. Em 1995, o governo brasileiro deu um passo adiante e, com o suposto intuito de atrair capitais e incentivar investimentos, produziu duas importantes mudanças legislativas na tributação do lucro por meio da Lei nº 9.249/1995:

> Art. 9º – A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, *pro rata* dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).
>
> (...)
>
> Art. 10º – Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

O artigo 9º instituiu a figura dos JSCP, uma despesa fictícia que a empresa poderia deduzir do pagamento do seu imposto com o objetivo de equipará-la com outra empresa que estivesse endividada e que, nesse caso, abateria o gasto com juros do seu lucro para efeitos de cálculo do imposto. A despesa fictícia é calculada aplicando-se a TJLP sobre o capital próprio da empresa, sendo estes "juros" são pagos aos acionistas como uma espécie de dividendo. O efeito prático é que uma parcela do lucro, que seria tributada pelo IRPJ e pela contribuição social sobre lucro líquido (CSLL) à alíquota de 34%, passa a ser tributada a apenas 15%, quando paga ao acionista. Já o artigo 10 previu que os dividendos, antes tributados a 15% como os demais ganhos de capital, passariam a ser isentos.

A tributação dos lucros foi reduzida pelos dois canais e seu efeito sobre o lucro líquido apropriado pelos acionistas da empresa está descrito na tabela 1. Antes da mudança, o lucro da pessoa jurídica era tributado a 34%. Uma vez distribuídos, os 66% de dividendos eram tributados por uma alíquota na fonte de 15%, o que reduzia o montante efetivamente recebido pelos acionistas para 56,1%, e os 43,9% restantes ficavam com o governo na forma de impostos.

TABELA 1
Lucro e tributação no Brasil

Lucro e impostos	Antes da Lei nº 9.249	Depois da Lei nº 9.249	Diferença
Lucro bruto	100,0	100,0	0,0
Lucro tributável	100,0	70,0	-30,0
IRPJ=25%	25,0	17,5	-7,5
CSLL=9%	9,0	6,3	-2,7
JSCP	0,0	30,0	30,0
IRRF[1]-Capital (15%)	0,0	4,5	4,5
Dividendos	66,0	46,2	-19,8
IRRF-Capital (15%-0%)	9,9	0,0	-9,9
Total de imposto	43,9	28,3	-15,6
Lucro líquido acionista	56,1	71,7	15,6

Elaborado pelos autores.
Nota: [1] Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

Após as mudanças, a mesma empresa passou a poder deduzir os JSCP da base de cálculo do imposto sobre o lucro. Por hipótese, assumimos que essa parcela seja de 30%. A base de cálculo cai para 70%, e o imposto da pessoa jurídica, para 23,8%, o que é compensado parcialmente pelo recolhimento de 15% de imposto sobre os JSCP, num montante de 4,5%, resultando na queda do imposto de 34% para 28,3%. Além disso, a isenção sobre os dividendos reduz o imposto sobre esta parcela de 9,9% para zero. No final, os acionistas que antes ficavam com 56,1% do lucro passaram a ficar com 71,7% do lucro, e o governo com 28,3%.

Os números podem alterar um pouco de acordo com o montante de JSCP e dividendos que as empresas venham a distribuir a seus acionistas. Via de regra, quanto maior o valor deduzido de JSCP maior o benefício aos acionistas. Se o valor deduzido de JSCP fosse elevado para 50%, por exemplo, a tributação final cairia para 24,5%, e o ganho dos acionistas subiria para 75,5%. No caso oposto, em que a empresa não deduzisse JSCP, o único benefício seria a isenção de dividendos, e a tributação final chegaria a 34%.

Esta é a situação que prevalece entre as grandes empresas. Nas de médio e pequeno porte, cuja apuração do imposto se faz por regimes simplificados, os níveis de tributação do lucro são ainda mais baixos, chegando no máximo a 10,88% do faturamento. No setor de serviços, esses regimes tributários, conjugados com a isenção de dividendos distribuídos, geram incentivos para fenômenos de elisão fiscal que causam distorções

como a terceirização e a "pejotização" (isto é, pessoas físicas que se transformam em pessoas jurídicas, muitas vezes individuais).[13]

Nesse contexto, os argumentos econômicos ou jurídicos que buscam defender essa situação – principalmente a isenção de dividendos, sob pretexto de evitar a bitributação dos lucros – muitas vezes são baseados em certo formalismo e acabam contribuindo para perpetuar distorções econômicas e uma enorme injustiça fiscal.

Do ponto de vista jurídico, o conceito de bitributação é questionável porque os sujeitos passivos do IRPJ/CSLL e do IRPF sobre dividendos são diferentes: no primeiro caso, as pessoas jurídicas e, no segundo, as pessoas físicas, que possuem existência legal claramente definida e não podem ser confundidas umas com as outras.[14] Além disso, nem sempre o lucro da pessoa jurídica é integralmente tributado, haja vista os regimes simplificados.

Do ponto de vista econômico, o argumento é formal porque, para o acionista, não interessa quantas vezes o lucro é tributado, se uma ou duas vezes, mas, sim, o resultado final dessa tributação. Se elevássemos o IRPJ/CSLL de 34% para 44%, teríamos aproximadamente o mesmo efeito que o fim da isenção de dividendos, e não estaríamos incorrendo em bitributação. Para a empresa, porém, essa alteração seria pior, por dar tratamento igual ao lucro retido (e reinvestido) e ao lucro distribuído (que se transformará majoritariamente em poupança privada e não necessariamente retornará à empresa).

Além disso, a literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que os benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (isenção dos dividendos e dedução dos JSCP) obtiveram êxito em ampliar os investimentos no país, já que, ao contrário, os investimentos permaneceram estagnados por mais de

13. No regime de lucro presumido, prevalecente entre as médias empresas, a legislação presume que o lucro equivale a um porcentual, diferenciado por setor econômico, de até 32% do faturamento. O IRPJ e a CSLL são calculados sobre a base presumida que resulta na alíquota de, no máximo, 10,88% do faturamento. No setor de serviços, a tributação total das empresas varia de 16,33% a 19,53% do faturamento se estiver enquadrada no regime de lucro presumido, ou 4,5% a 16,85% se estiver no regime Simples Nacional das micros e pequenas empresas. Gerando vantagens para a pessoa física constituir uma pessoa jurídica prestadora de serviços e não ser tributada em até 27,5% no IRPF. Ver Castro (2014) e Afonso (2014) para mais detalhes.
14. Sobre este ponto, ver Freitas, Costa e Moreira (2012).

uma década após a implementação dessas medidas. Por outro lado, o que se pode afirmar de maneira inequívoca é que consolidaram o quadro de subtributação do lucro no país e contribuíram para a baixa progressividade do IRPF, como mostraremos nas próximas seções.

3 TRIBUTAÇÃO DO LUCRO NO MUNDO DESENVOLVIDO

O sistema clássico de tributação da renda, como mencionado, prevê a tributação do lucro na pessoa jurídica e, posteriormente, havendo distribuição aos acionistas, também a tributação dos dividendos na pessoa física. No âmbito dos 34 países da OCDE, que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, apenas Estônia, México e Eslováquia fugiam desse modelo ao tributarem apenas uma vez o lucro. Em 2011, entretanto, a Eslováquia introduziu uma contribuição social para financiar a saúde, enquanto o México voltou a tributar os dividendos em 2014.[15] Restou somente a Estônia com um regime de isenção total como no Brasil.[16]

Todos os demais países da OCDE, embora adotem mecanismos para integrar a taxação dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física e desonerar parcialmente os dividendos, praticam a dupla tributação. Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física, mas o que importa é que, em média, a parcela dos lucros absorvida pelo Estado sob a forma de tributos é bem mais alta do que no Brasil. A tabela 2 mostra que, em média, a tributação sobre os lucros e dividendos nos países da OCDE é de 43,1% (ou 47,9% ponderando pelos PIBs), de acordo com as alíquotas vigentes em 2015. Essa tributação varia de 20% na Estônia até 64,4% na França.

15. A Eslováquia cobra uma contribuição de 14% sobre os dividendos, e o México passou a tributá-los na fonte em 10% e, no ajuste anual do imposto de renda, em mais 7,14% os dividendos recebidos por aqueles que possuem renda anual superior a 3 milhões de pesos mexicanos (ou R$ 600 mil).

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

TABELA 2
Alíquotas vigentes de tributação dos lucros e dividendos nos países da OCDE (2015)

País	Pessoa jurídica (corporate)				Pessoa física (*personal*)				Imposto total (B+C)/A
	Lucro antes da tributação (A)	Imposto (B)	Imposto (%)	Lucro distribuído	Imposto exclusivo na fonte (%)	Imposto sobre dividendos extrapolados (%)	Crédito de imputação	Imposto (C)	
Austrália	142,9	42,9	30,0	100,0	..	49,0	42,9	27,1	49,0
Áustria	133,3	33,3	25,0	100,0	25,0	25,0	..	25,0	43,8
Bélgica	151,5	51,5	34,0	100,0	..	25,0	..	25,0	50,5
Canadá	135,7	35,7	26,3	100,0	..	49,5	34,5	33,8	51,2
Chile	129,0	29,0	22,5	100,0	..	40,0	29,0	22,6	40,0
Rep. Tcheca	123,5	23,5	19,0	100,0	15,0	15,0	..	15,0	31,2
Dinamarca	130,7	30,7	23,5	100,0	..	42,0	..	42,0	55,6
Estônia	125,0	25,0	20,0	100,0	..	0,0	..	0,0	20,0
Finlândia	125,0	25,0	20,0	100,0	..	33,0	..	28,1	42,4
França	157,2	57,2	36,4	100,0	..	44,0	..	44,0	64,4
Alemanha	143,2	43,2	30,2	100,0	26,4	26,4	..	26,4	48,6
Grécia	135,1	35,1	26,0	100,0	10,0	10,0	..	10,0	33,4
Hungria	123,5	23,5	19,0	100,0	..	16,0	..	16,0	32,0
Islândia	125,0	25,0	20,0	100,0	..	20,0	..	20,0	36,0
Irlanda	114,3	14,3	12,5	100,0	..	51,0	..	51,0	57,1
Israel	136,1	36,1	26,5	100,0	..	30,0	..	30,0	48,6
Itália	137,9	37,9	27,5	100,0	26,0	26,0	..	26,0	46,4
Japão	147,3	47,3	32,1	100,0	20,3	20,3	..	20,3	45,9
Coreia do Sul	131,9	31,9	24,2	100,0	..	41,8	11,0	35,4	51,0
Luxemburgo	141,3	41,3	29,2	100,0	..	40,0	..	20,0	43,4
México	142,9	42,9	30,0	100,0	10,0	42,0	42,9	17,1	42,0
Holanda	133,3	33,3	25,0	100,0	..	25,0	..	25,0	43,8
Nova Zelândia	138,9	38,9	28,0	100,0	..	33,0	38,9	6,9	33,0
Noruega	137,0	37,0	27,0	100,0	..	27,0	..	27,0	46,7
Polônia	123,5	23,5	19,0	100,0	19,0	19,0	..	19,0	34,4
Portugal	146,0	46,0	31,5	100,0	25,0	28,0	..	28,0	50,7
Eslováquia	128,2	28,2	22,0	100,0	..	0,0	..	0,0	22,0
Eslovênia	120,5	20,5	17,0	100,0	25,0	25,0	..	25,0	37,8
Espanha	138,9	38,9	28,0	100,0	..	24,0	..	24,0	45,3
Suécia	128,2	28,2	22,0	100,0	..	30,0	..	30,0	45,4
Suíça	126,8	26,8	21,2	100,0	..	21,1	..	21,1	37,8
Turquia	125,0	25,0	20,0	100,0	..	35,0	..	17,5	34,0
Reino Unido	126,6	26,6	21,0	100,0	..	37,5	11,1	30,6	45,1
Estados Unidos	164,3	64,3	39,1	100,0	..	30,3	..	30,3	57,6

Fonte: OCDE Tax Database (tabela II.4).

Para entender a tabela, cabe esclarecer que, apesar de a alíquota máxima do IRPF ultrapassar 50% em alguns países, a taxação sobre dividendos é menor devido a créditos

de imputação que se aplicam no cálculo do imposto ou pela incidência de alíquotas menores (retenções exclusivas na fonte, por exemplo). De qualquer forma, excluindo a Estônia, a tributação dos dividendos ao nível da pessoa física varia de 6,9% (Nova Zelândia) a 35,4% (Coreia do Sul), perfazendo uma média de 24,1%.

Outra questão importante é que, em termos históricos, são as menores médias das taxas sobre lucros e dividendos vigentes nos últimos 35 anos. Em 1981, de acordo com os dados da OCDE, a tributação média sobre os lucros e dividendos, integrando pessoas jurídicas e físicas, chegava a 75,2%. Ou seja, os países desenvolvidos já reduziram significativamente a taxação dos lucros e dos dividendos, mas, comparativamente ao Brasil, ainda apresentam um nível bem superior. Na próxima seção, analisaremos o efeito que essas características tributárias imprimem sobre o grau de progressividade do IRPF.

4 QUÃO PROGRESSIVO É O IRPF NO BRASIL?

Esta seção avalia a progressividade do IRPF a partir das mais recentes informações dos *Grandes Números DIRPF*, sistematizadas nas tabelas 3 a 5, divulgadas, em anos diversos, pela Secretaria da Receita Federal (SRFB).[17] 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.[18]

A partir destes números, observa-se que o volume de dividendos e lucros distribuídos quase dobrou em valores reais, de R$ 149 bilhões em 2007 para R$ 287 bilhões em 2013, expansão 41% superior à do PIB. Esses montantes beneficiam 2,1 milhões de pessoas ou 7,9% dos declarantes, com maior presença nos estratos do topo, onde chegam a representar 72,0% dos declarantes de rendimentos superiores a R$ 1,3 milhão. Outro dado interessante é que a parcela majoritária dos seus rendimentos é

17. As tabulações e resultados desta seção exigiram uma série de procedimentos de estimação que estão descritos nos apêndices A, B e C.

18. Por exemplo, Castro (2014), Afonso (2014), Medeiros e Souza (2014), Medeiros, Souza e Castro (2015) e Gobetti e Orair (2015b) 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. Entre os estudos que analisam a progressividade do IR com pesquisas domiciliares, vale mencionar Rocha (2002); Hoffmann (2002); SRFB (2004); Silveira (2008); Soares *et al*., (2010); e Hanni, Martner e Podestá (2015).

isenta (em média dois terços do total), principalmente nas faixas mais elevadas. Ou seja, existem assimetrias na distribuição dos recebedores de lucros e dividendos, que estão mais concentrados no topo, e a maior parte de sua renda está isenta de imposto.

Não é preciso grandes análises para perceber que a isenção de dividendos implica renúncia substancial de receitas para o governo e favorece a concentração de renda. Antes de prosseguir, entretanto, e para que se compreenda melhor os dados, deve-se esclarecer que os três agregados de rendimentos nas tabelas 3 a 5 são formados por dezenas de componentes heterogêneos. Embora cada agregado mescle rendimentos do trabalho e da propriedade do capital, há uma predominância das rendas do trabalho entre os tributáveis e das rendas do capital nos outros dois (tributados exclusivamente na fonte e isentos). Os componentes podem então ser reagrupados, por aproximações para suas principais origens, entre trabalho ou capital, além das transferências patrimoniais que não são efetivamente um fluxo de renda.[19]

Este reagrupamento também revela condições tributárias mais favoráveis aos rendimentos do capital. A tributação progressiva incide sobre os rendimentos tributáveis, além de cerca de metade dos sujeitos à tributação exclusiva, ambos vinculados mais diretamente às remunerações dos trabalhadores. São quatro alíquotas para faixas incrementais da base de cálculo (após deduções legais), de 7,5% a 27,5%, a partir de determinados limites de isenções. Por isso, as alíquotas (médias) efetivas são muito menores: partem de patamares próximos a zero até 20,8% na última faixa, como será visto adiante, na tabela 5. Alíquotas relativamente baixas, quando comparadas com países da OCDE ou mesmo da América Latina, como mostra Castro (2014), que já restringem a progressividade do IRPF.

As principais limitações à progressividade estão relacionadas, porém, à tributação das rendas do capital. Pouco mais da metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva tem sua origem na propriedade do capital e será tributada por alíquotas lineares (neutras). As médias destas alíquotas serão semelhantes e inferiores às dos

19. Ressalve-se que essas aproximações admitidamente contêm certo grau de imprecisão. Parte dos rendimentos isentos como dividendos, aproximados para renda do capital, são na realidade renda do trabalho (ou rendimento misto em que capital e trabalho se confundem), quando auferidos por profissionais liberais ou autônomos que prestam serviço como pessoas jurídicas. Do mesmo modo que há uma parcela de rendas da propriedade imobiliária (aluguéis) contabilizada como rendimentos tributáveis. Infelizmente, os dados publicados não nos permitem detalhar com exatidão as fontes de renda.

rendimentos tributáveis para quase todas faixas de renda.[20] Além disso, o grosso da renda da propriedade do capital será isenta de imposto, com destaque para os dividendos.

TABELA 3
Rendimentos das DIRPFs (2008-2014, ano-base 2007-2013)
(Em R$ bilhões de 2013)

Rendimentos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tributáveis	968,5	1.034,6	1.071,2	1.125,2	1.197,7	1.271,0	1.293,2
Tributados exclusivamente na fonte	107,6	149,8	139,3	163,6	204,9	192,7	207,4
Rendimentos do trabalho	30,1	50,6	55,1	63,5	70,1	74,6	97,6
Aplicações financeiras	32,3	45,8	42,5	45,6	57,2	52,8	45,2
Outras rendas da propriedade do capital	45,3	53,3	41,7	54,5	77,6	65,2	64,6
Isentos	293,2	477,6	473,3	530,4	583,0	601,5	632,2
Rendimentos do trabalho	47,2	89,2	92,1	94,8	97,5	105,8	113,5
Lucros e dividendos	149,4	196,9	195,8	229,7	257,0	271,4	287,3
Outras rendas da propriedade do capital	65,0	128,2	127,3	145,8	167,8	166,5	171,9
Transferências patrimoniais	31,7	63,3	58,2	60,3	60,6	57,9	59,4
Total dos rendimentos declarados	**1.369,4**	**1.661,9**	**1.683,8**	**1.819,2**	**1.985,5**	**2.065,2**	**2.132,7**

Fonte: SRFB (vários anos).
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores convertidos pela média aritmética anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É possível identificar na tabela 4 uma relação direta segundo a qual o peso dos rendimentos isentos e daqueles sujeitos à tributação exclusiva cresce na medida em que alcançamos as faixas mais elevadas, seja entre os recebedores ou não de dividendos. Esta relação reflete o perfil concentrado dos rendimentos do capital e, juntamente com o arcabouço legal que lhes confere vantagens tributárias, acaba criando uma situação paradoxal: as alíquotas efetivas decrescem no topo da distribuição.

As médias de alíquotas sobre os rendimentos totais, na penúltima coluna da tabela 5, crescem até o máximo de 11,8%, no estrato intermediário dos 1,5 milhão de declarantes que recebem entre R$ 162,7 mil e R$ 325,4 mil, em que a principal origem da renda ainda é tributável (salário). A partir daí, há uma inflexão nas alíquotas, que caem até 6,7% devido à predominância da renda do capital (isenta ou tributada a alíquotas lineares mais baixas).

20. Exceto nas primeiras faixas em que predominam rendimentos do trabalho sob tributação progressiva.

TABELA 4

Grandes números da DIRPF 2014 (ano-base 2013): resumo das declarações por faixas do rendimento total

Faixas de rendimento (R$ mil)	Declarantes		Rendimentos (R$ milhões)				Composição doS rendimentos (%)				Participação no total dos rendimentos (%)
	Número	Participação (%)	Tributáveis	Tributados exclusivamente na fonte	Isentos	Total	Tributáveis	Tributados exclusivamente na fonte	Isentos	Total	
Até R$ 24,4	5.555.771	100,0	67.481	2.156	5.920	75.557	89,3	2,9	7,8	100,0	3,5
De R$ 24,4 a R$ 40,7	7.882.026	100,0	215.200	13.691	21.128	250.018	85,9	5,6	8,4	100,0	11,7
De R$ 40,7 a R$ 81,4	7.300.376	100,0	331.748	29.400	57.667	418.815	78,7	7,6	13,7	100,0	19,6
De R$ 81,4 a R$ 162,7	3.522.174	100,0	285.867	30.799	82.920	399.587	70,6	8,9	20,5	100,0	18,7
De R$ 162,7 a R$ 325,4	1.507.344	100,0	212.060	29.274	99.739	341.072	61,1	10,2	28,7	100,0	16,0
De R$ 325,4 a R$ 650,9	518.567	100,0	109.013	22.815	96.756	228.584	46,7	11,9	41,4	100,0	10,7
De R$ 650,9 a R$1.301,8	136.718	100,0	34.452	14.717	72.002	121.171	27,7	14,3	57,9	100,0	5,7
Mais de R$ 1.301,8	71.440	100,0	37.384	64.510	196.040	297.934	12,0	24,9	63,0	100,0	14,0
Total	**26.494.416**	**100,0**	**1.293.205**	**207.361**	**632.171**	**2.132.738**	**59,6**	**11,2**	**29,2**	**100,0**	**100,0**
Declarações de recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa											
Até R$ 24,4	175.986	3,2	1.385	56	1.271	2.712	51,1	2,1	46,9	100,0	0,1
De R$ 24,4 a R$ 40,7	280.036	3,6	5.369	211	3.605	9.185	58,5	2,3	39,2	100,0	0,4
De R$ 40,7 a R$ 81,4	481.078	6,6	12.828	902	15.051	28.781	44,5	3,3	52,2	100,0	1,3
De R$ 81,4 a R$ 162,7	460.465	13,1	20.060	2.350	31.733	54.143	36,8	4,9	58,3	100,0	2,5
De R$ 162,7 a R$ 325,4	361.166	24,0	29.751	4.969	49.639	84.359	34,9	6,9	58,2	100,0	4,0
De R$ 325,4 a R$ 650,9	209.954	40,5	29.431	7.149	58.737	95.317	30,4	8,9	60,7	100,0	4,5
De R$ 650,9 a R$1.301,8	80.719	59,0	14.584	7.112	50.770	72.465	19,7	11,6	68,7	100,0	3,4
Mais de R$ 1.301,8	51.419	72,0	19.913	48.458	160.977	229.348	8,3	24,3	67,3	100,0	10,8
Total	**2.100.823**	**7,9**	**133.319**	**71.208**	**371.783**	**576.310**	**22,6**	**14,4**	**63,0**	**100,0**	**27,0**
Declarações dos não recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa											
Até R$ 24,4	5.379.785	96,8	66.096	2.100	4.649	72.845	90,7	2,9	6,4	100,0	3,4
De R$ 24,4 a R$ 40,7	7.601.990	96,4	209.831	13.480	17.523	240.834	87,0	5,8	7,3	100,0	11,3
De R$ 40,7 a R$ 81,4	6.819.298	93,4	318.920	28.498	42.616	390.034	81,2	7,9	10,9	100,0	18,3
De R$ 81,4 a R$ 162,7	3.061.709	86,9	265.808	28.449	51.187	345.444	75,9	9,5	14,6	100,0	16,2
De R$ 162,7 a R$ 325,4	1.146.178	76,0	182.309	24.304	50.100	256.713	69,6	11,3	19,1	100,0	12,0
De R$ 325,4 a R$ 650,9	308.613	59,5	79.582	15.666	38.019	133.267	58,2	14,0	27,8	100,0	6,2
De R$ 650,9 a R$1.301,8	55.999	41,0	19.868	7.605	21.233	48.706	39,5	18,4	42,2	100,0	2,3
Mais de R$ 1.301,8	20.021	28,0	17.472	16.052	35.062	68.586	24,3	27,0	48,7	100,0	3,2
Total	**24.393.593**	**92,1**	**1.159.886**	**136.153**	**260.388**	**1.556.428**	**73,5**	**10,0**	**16,5**	**100,0**	**73,0**

Fonte: DIRPF (2014).
Elaboração dos autores.

TABELA 5
Grandes números do IRPF 2014 (ano-base 2013): alíquotas médias (%) e valores *per capita* (R$ milhões) por faixas de renda

Faixa de renda (R$ mil)	Quantidade de declarantes	Rendimentos tributáveis				Rendimentos tributados exclusivamente na fonte		Rendimentos isentos	Total dos rendimentos		Patrimônio líquido
		Rendimentos	Deduções	Base de cálculo	Alíquota média	Rendimentos	Alíquota média		Rendimentos	Alíquota média	
Até R$ 24,4	5.555.771	12.146	-2.338	9.935	0,0	388	0,0	1.066	13.600	0,0	50.810
De R$ 24,4 a R$ 40,7	7.882.026	27.303	-6.699	20.825	0,5	1.737	2,9	2.681	31.720	0,6	55.645
De R$ 40,7 a R$ 81,4	7.300.376	45.443	-12.328	33.318	3,7	4.027	8,4	7.899	57.369	3,5	91.578
De R$ 81,4 a R$ 162,7	3.522.174	81.162	-19.022	62.356	10,7	8.744	14,2	23.542	113.449	8,8	218.526
De R$ 162,7 a R$ 325,4	1.507.344	140.684	-26.918	114.392	16,4	19.421	17,4	66.169	226.273	11,8	576.090
De R$ 325,4 a R$ 650,9	518.567	210.220	-36.508	174.617	19,0	43.997	17,9	186.583	440.800	11,0	1.266.459
De R$ 650,9 a R$1.301,8	136.718	251.994	-39.279	213.699	20,5	107.642	17,3	526.649	886.285	8,2	3.116.914
Mais de R$ 1.301,8	71.440	523.295	-104.501	421.583	20,8	902.994	16,9	2.744.117	4.170.406	6,7	16.884.229
Total	**26.494.416**	**48.811**	**-11.139**	**37.914**	**8,8**	**7.827**	**14,6**	**23.861**	**80.498**	**6,9**	**200.668**
Declarações de recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa											
Até R$ 24,4	175.986	7.869	-1.653	6.407	0,0	319	0,0	7.223	15.410	0,0	82.864
De R$ 24,4 a R$ 40,7	280.036	19.173	-4.182	15.118	0,2	754	0,3	12.872	32.799	0,1	110.223
De R$ 40,7 a R$ 81,4	481.078	26.665	-6.582	20.265	2,0	1.874	5,4	31.286	59.826	1,1	193.989
De R$ 81,4 a R$ 162,7	460.465	43.564	-10.809	33.027	6,9	5.104	11,7	68.915	117.584	3,1	380.302
De R$ 162,7 a R$ 325,4	361.166	82.374	-18.347	64.554	13,2	13.760	15,5	137.440	233.573	5,7	950.376
De R$ 325,4 a R$ 650,9	209.954	140.176	-28.497	112.453	16,8	34.051	16,9	279.762	453.989	6,6	1.650.527
De R$ 650,9 a R$1.301,8	80.719	180.672	-32.623	149.135	18,7	88.107	16,8	628.970	897.749	5,6	3.533.707
Mais de R$ 1.301,8	51.419	387.264	-65.322	324.570	21,1	942.419	16,7	3.130.698	4.460.381	5,8	19.896.267
Total	**2.100.823**	**63.461**	**-13.427**	**50.442**	**13,1**	**33.895**	**16,3**	**176.970**	**274.326**	**5,3**	**1.100.498**
Declarações dos não recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa											
Até R$ 24,4	5.379.785	12.286	-2.361	10.050	0,0	390	0,0	864	13.541	0,0	49.761
De R$ 24,4 a R$ 40,7	7.601.990	27.602	-6.792	21.036	0,6	1.773	3,0	2.305	31.680	0,7	53.634
De R$ 40,7 a R$ 81,4	6.819.298	46.767	-12.733	34.238	3,7	4.179	8,5	6.249	57.196	3,7	84.354
De R$ 81,4 a R$ 162,7	3.061.709	86.817	-20.257	66.767	11,0	9.292	14,4	16.718	112.827	9,7	194.195
De R$ 162,7 a R$ 325,4	1.146.178	159.058	-29.619	130.097	16,9	21.205	17,7	43.711	223.973	13,8	458.151
De R$ 325,4 a R$ 650,9	308.613	257.871	-41.958	216.909	19,9	50.764	18,3	123.192	431.827	14,1	1.005.172
De R$ 650,9 a R$1.301,8	55.999	354.801	-48.875	306.764	21,8	135.800	17,8	379.160	869.760	11,9	2.516.133
Mais de R$ 1.301,8	20.021	872.659	-205.125	670.737	20,4	801.740	17,4	1.751.279	3.425.678	9,7	9.148.551
Total	**24.393.593**	**47.549**	**-10.942**	**36.835**	**8,3**	**5.582**	**13,7**	**10.675**	**63.805**	**7,5**	**123.173**

Fonte: DIRPF (2014).
Elaboração dos autores.

Vale destacar que as estimativas são médias que obscurecem a heterogeneidade dentro das faixas de rendimentos e entre grupos da população. Por exemplo, as médias de alíquotas dos recebedores de dividendos, que concentram 60% das isenções, foram de no máximo 6,6% e muito inferiores àquelas arcadas pelos não recebedores em faixas de renda equivalentes, que chegam a 14,1%.

Estas constatações nos permitem problematizar a avaliação sobre equidade do sistema tributário brasileiro, quando consideramos os diferentes tipos de renda e tratamentos tributários que recebem. Os princípios da equidade horizontal e vertical podem ser traduzidos quando analisamos estratificações por faixas de renda, como a necessidade de as alíquotas médias serem iguais (ou neutras) entre grupos de contribuintes com os mesmos rendimentos e crescentes (ou progressivas) para estratos de rendimentos mais elevados. Os resultados indicam que ambos os princípios são violados na atual estrutura do IRPF. Tanto do ponto de vista horizontal, porque os recebedores de dividendos possuem alíquotas médias mais baixas, quanto numa perspectiva vertical, na medida em que as alíquotas decrescem no topo da distribuição.

Com o intuito de prover um olhar integral sobre os impactos redistributivos do imposto, os dados das DIRPFs relativos ao décimo mais rico da distribuição foram complementados pelos rendimentos dos outros nove décimos da base, provenientes da pesquisa domiciliar, com um ajuste para corrigir o viés que subestima esses rendimentos. Os resultados estão dispostos na tabela 6 e mostram que o IRPF tem um nítido impacto de redistribuição, apesar de limitado, ampliando as participações nos rendimentos de 95% população em detrimento dos 5% mais ricos. Estimamos que a ação do imposto leva a uma redução do índice de Gini de 0,601 para 0,584, que representa queda de 2,8%.[21] Esta queda é inferior às encontradas por Hanni, Martner e Podestá (2015) nos países mais desenvolvidos da América Latina, como Chile, Argentina, México e Uruguai, onde a variação é de 2,9% a 4,8%, e bem menor que a média da OCDE, que estaria em 6% segundo Joumard, Pisu e Bloch (2012).

21. O valor do Gini é maior que os 0,491 de Castro (2014) porque incluímos os rendimentos isentos; e inferior aos 0,688 de Medeiros e Souza (2014), que apuram a desigualdade com microdados da população na base da distribuição (e não entre estratos de renda). Já a queda no Gini de 2,8% é um pouco superior às microssimulações com pesquisas domiciliares de 2,0% em Soares *et al.* (2010) e 2,3% em Hanni, Martner e Podestá (2015).

TABELA 6
Distribuição dos rendimentos e alíquotas de imposto (2013)
(Em %)

Décimos, centésimos e milésimos	Participação no total dos rendimentos pré-IRPF			Participação no total dos rendimentos pós-IRPF			Alíquota média do imposto		
	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total
Até 10	0,9	0,0	0,9	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
De 10 a 20	2,8	0,0	2,8	2,9	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0
De 20 a 30	3,3	0,0	3,3	3,5	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0
De 30 a 40	3,4	0,0	3,5	3,6	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0
De 40 a 50	4,1	0,0	4,2	4,3	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0
De 50 a 60	5,0	0,1	5,1	5,2	0,1	5,3	0,0	0,0	0,0
De 60 a 70	6,2	0,1	6,3	6,5	0,1	6,6	0,0	0,0	0,0
De 70 a 80	7,8	0,3	8,1	8,1	0,3	8,5	0,0	0,0	0,0
De 80 a 90	10,8	0,9	11,7	11,2	0,9	12,2	0,3	0,8	0,3
De 90 a 95	9,1	1,0	10,2	9,3	1,0	10,3	3,1	3,6	3,1
De 95 a 97	6,3	1,0	7,4	6,2	1,1	7,2	6,8	3,4	6,4
De 97 a 98	3,8	0,8	4,6	3,6	0,8	4,4	10,2	3,3	9,0
De 98 a 99	5,9	1,6	7,5	5,3	1,7	7,0	13,0	3,1	10,8
De 99 a 99.5	4,3	1,5	5,8	3,8	1,5	5,3	15,3	3,0	12,1
De 99,5 a 99,9	4,5	3,3	7,8	4,0	3,3	7,3	16,8	2,8	11,0
De 99,9 a 99,95	0,9	1,2	2,1	0,8	1,2	2,0	16,3	2,7	8,6
De 99,95 a 100	2,4	6,4	8,8	2,1	6,4	8,5	14,8	4,1	7,0
Total	**81,6**	**18,4**	**100,0**	**81,4**	**18,6**	**100,0**	**4,7**	**3,2**	**4,4**
Índice de Gini	-	-	0,6011	-	-	0,5844	-	-	-

Fonte: DIRPF (2014, ano base-2013), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e Sistema de Contas Nacionais (SCN, 2013).
Elaboração dos autores.

É claro que os países mais desenvolvidos partem de maior renda média e menor desigualdade, que conferem bases mais amplas para atuação do imposto. No caso da economia brasileira, de renda média e alta desigualdade, o IRPF acaba se concentrando sobre uma parcela ínfima da população, quase restrita ao décimo mais rico, e isso limita seu potencial redistributivo. Ainda que não se deva negligenciar o papel dos benefícios tributários conferidos aos rendimentos do capital.

Para avançar na análise, apresentamos na tabela 7 os resultados da metodologia mais consagrada na literatura de decomposição da medida de progressividade do imposto (indicador de Kakwani), apurada entre os declarantes do décimo mais rico. A análise está inspirada no estudo de Castro (2014), que apresenta decomposição semelhante, mas que,

por não incluir os rendimentos isentos que reduzem a base de cálculo do imposto, sobretudo no topo da distribuição, chega a resultados que apontam maior progressividade.[22]

TABELA 7
Medida de progressividade entre os declarantes do último décimo da distribuição (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Medida de progressividade	0,273	0,254	0,271	0,253	0,244	0,244	0,238
Contribuição dos rendimentos do trabalho	0,218	0,200	0,221	0,202	0,184	0,194	0,198
Efeito alíquota	0,314	0,303	0,319	0,305	0,292	0,298	0,299
Efeito base	-0,097	-0,104	-0,098	-0,103	-0,107	-0,105	-0,101
Contribuição dos rendimentos do capital	0,056	0,054	0,049	0,051	0,060	0,051	0,039
Efeito alíquota	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Efeito base	0,056	0,054	0,049	0,051	0,060	0,051	0,039

Elaboração dos autores.

Nossos resultados são de valores reduzidos para a medida de progressividade, entre 0,238 e 0,273, e decrescentes ao longo do tempo. A decomposição mostra que toda a progressividade advém do efeito alíquota dos rendimentos do trabalho. O efeito base dos rendimentos do trabalho foi negativo, indicando que suas deduções/isenções contribuem para ampliar a desigualdade, e a contribuição dos rendimentos do capital se mostrou próxima a zero. Isso oferece evidências empíricas adicionais sobre a relação entre reduzida progressividade e benefícios tributários aos rendimentos do capital.[23]

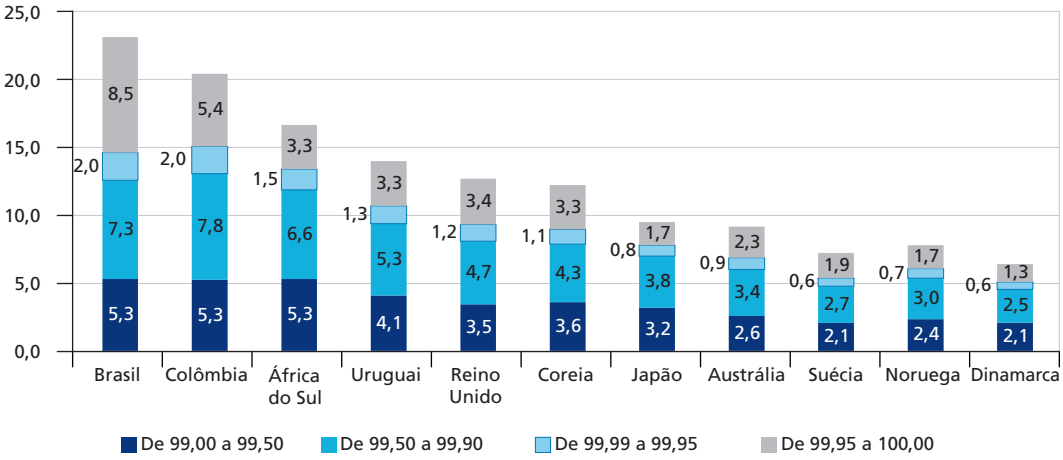
Mesmo o resultado de ligeira progressividade deve ser relativizado devido à inflexão nas alíquotas médias do topo da distribuição, que viola o princípio da progressividade (tabela 6). Estas crescem até o auge de 12,1%, na primeira metade do centésimo mais rico, e passam a cair até 7% no meio milésimo mais rico.

Um último aspecto notável desses resultados é que eles revelam níveis de concentração de renda no topo substancialmente mais elevados, em relação às análises usuais com dados das pesquisas domiciliares, corroborando os resultados do estudo de Medeiros, Souza e Castro (2015). Nossos resultados, a partir das informações mais

22. Por exemplo, o índice de Kakwani reportado por Castro (2014) foi de 0,487 para o ano de 2012. Outra distinção é que estamos considerando somente a progressividade entre os declarantes do décimo mais rico.
23. O efeito alíquota dos rendimentos do capital foi nulo devido ao predomínio de alíquotas lineares; e o efeito base ligeiramente positivo, porque os rendimentos isentos, como os dividendos, mostraram-se menos concentrados do que a base de cálculo (tributada na fonte), que inclui rendimentos de aplicações financeiras.

recentes das DIRPFs são próximos: o décimo mais rico concentra pouco mais da metade da renda (52%); o centésimo mais rico detém algo próximo a um quarto (23,2%); e o milésimo mais rico chega a um décimo (10,6%).[24] A contribuição adicional deste estudo é mostrar que a concentração é ainda mais impressionante quando alcançamos o meio milésimo mais rico: são cerca de 71 mil pessoas que se apropriam de 8,5% de toda a renda. Este é um patamar que dificilmente encontrará outros paralelos no mundo, como se pode concluir a partir da comparação do Brasil com os demais países com informações disponíveis (gráfico 1).[25]

GRÁFICO 1
Participação do centésimo mais rico no total da renda
(Em %)



Fonte: The World Top Incomes Database. Disponível em: <http://www.wid.world/>. Acesso em: 19 set. 2015.
Elaboração dos autores.
Obs.: Amostra referente aos países com informações disponíveis da concentração da renda no 0,05% mais ricos.

5 SIMULAÇÃO DE MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IRPF

A estrutura do IRPF no Brasil é pouco progressiva no seu conjunto, quando considerados os diferentes tipos de renda e tratamentos tributários que recebem. O fato de que uma fração predominante dos rendimentos dos mais ricos provém da propriedade do capital e será isenta ou submetida a alíquotas lineares mais baixas do que as que

24. Medeiros, Souza e Castro (2015) estimam que, em média, no período 2006-2012, o 0,1% mais rico recebeu 11% da renda total e o 1% apropriou-se de 25%.
25. Ressalve-se que comparações internacionais devem ser feitas com cautela porque as mensurações e conceitos de população e rendimentos podem diferir entre os países.

se aplicam às rendas do trabalho cria inúmeras distorções, como a de que a alíquota efetiva dos muito ricos seja inferior à dos estratos intermediários dos declarantes, como vimos na seção anterior. Por isso, o mais recomendável é que medidas voltadas para aumentar a progressividade do IRPF não dependam apenas, nem primordialmente, da estrutura de alíquotas aplicadas aos salários e demais rendimentos tributáveis. É preciso ampliar a base tributável incluindo rendas que hoje estão isentas, como os dividendos e lucros distribuídos.

A fim de fundamentar essa proposição, apresentamos a seguir uma série de simulações sobre propostas alternativas de mudanças na legislação do IRPF em que são estimados três efeitos: sobre a receita; a desigualdade (sintetizada pela mudança no índice de Gini); e o número de pessoas atingidas. Trata-se de simulações estáticas, sem considerar possíveis efeitos dinâmicos, mas que contribuem para avaliar comparativamente as diferentes proposições de medidas tributárias, algumas delas em debate atualmente.

A estrutura atual do IRPF gerou uma receita de R$ 149,7 bilhões no ano de 2013 e reduziu a desigualdade, expressa no índice de Gini, em 2,78%. Considerando esta referência, foram simulados quatro cenários para captar o efeito das diferentes alterações na legislação do IRPF, como apresentado a seguir, na tabela 8.

1) Tributar dividendos nos moldes vigentes até 1995, com alíquota linear de 15% exclusiva na fonte, independentemente da renda total do seu recebedor, atingiria 2,1 milhões de pessoas, aumentaria a receita em R$ 43 bilhões (valores de 2013) e reduziria a desigualdade em 3,67%, ou seja, 0,89 pontos percentuais (p.p.) a mais do que atualmente).[26]
2) Tributar dividendos pela atual tabela progressiva do IRPF, com uma faixa de isenção e alíquotas variando de 7,5% a 27,5%, conforme a renda do recebedor, geraria uma receita adicional de R$ 59 bilhões, atingindo 1,2 milhão de pessoas e reduzindo a desigualdade em 4,03%.

26. Castro (2014) chega a resultados semelhantes para o ano de 2012, projetando R$ 31 bilhões na alíquota de 15% e R$ 50 bilhões sob alíquotas progressivas. A principal diferença é que as simulações do autor não consideram os rendimentos distribuídos para sócios e titulares de micros e pequenas empresas no regime Simples, e, por este motivo, suas estimativas são ligeiramente inferiores.

3) A alternativa de manter a isenção de dividendos mas mudar a tabela do IRPF teria de ser profunda a ponto de exigir a criação de três novas alíquotas (35%, 40% e 45%), a partir de níveis módicos de renda (R$ 60 mil, R$ 70 mil e R$ 80 mil, respectivamente), para obter o mesmo adicional de receita, com uma queda na desigualdade menor do que no primeiro cenário e atingindo um número bem maior de contribuintes (3,8 milhões).

4) Criar uma alíquota adicional de 35% do IRPF apenas para rendas muito elevadas (acima de R$ 325 mil) e, simultaneamente, submeter os dividendos à tabela progressiva, como na segunda alternativa, atingiria algo em torno de 1,2 milhão de pessoas, mas geraria uma receita adicional de R$ 72 bilhões e reduziria a desigualdade em 4,31%.

TABELA 8
Simulação do efeito de diferentes mudanças no IRPF (2013)

	Receita total (R$ bilhões)	Contribuintes prejudicados (1 mil pessoas)	Índice de Gini		
			Pré-IRPF	Pós-IRPF	Taxa de crescimento
Estrutura atual do IRPF	149,7	-	0,60111	0,5844	-2,78
1. Reinstituição da tributação de lucros e dividendos pela alíquota linear de 15%	192,8	2.101	0,60111	0,5791	-3,67
2. Tributação de lucros e dividendos por alíquotas progressivas (0,0% a 27,5%)	208,4	1.164	0,60111	0,5769	-4,03
3. Alíquotas adicionais (35%, 40% e 45%), mantendo isenção de lucros e dividendos	192,8	3.815	0,60111	0,5793	-3,63
4. Inclusão de uma alíquota adicional e tributação de lucros e dividendos pelas alíquotas progressivas (0% a 35%)	221,4	De 1.164 a 1.280	0,60111	0,5752	-4,31

Elaboração dos autores.

Analisando a ordem de grandeza das variações nos indicadores de desigualdade, os efeitos podem parecer pouco significativos, o que se explica pelo fato de as simulações incidirem sobre uma pequena parcela da população no topo, e o índice de Gini ser uma medida mais sensível a mudanças nos estratos médios da distribuição, no caso brasileiro constituído por dezenas de milhões de pessoas de baixos rendimentos que estão isentas do imposto. De todo modo, a tributação dos dividendos, em qualquer das situações simuladas, aproximaria o potencial distributivo do IRPF no Brasil aos níveis existentes no México e no Uruguai (4,8% e 4,0%, respectivamente).

Por sua vez, a alternativa de ampliar a progressividade pela criação de alíquotas adicionais, mas mantendo os dividendos isentos, exige que se alcance uma quantidade muito maior de contribuintes para produzir uma arrecadação semelhante e uma redução no índice de Gini inferior à alternativa de tributação de dividendos pela alíquota linear de 15%, além de obscurecer um fato relevante, que é o aumento da desigualdade

entre os estratos intermediários e o topo dos declarantes do IRPF. Isso ocorre porque, proporcionalmente à sua renda, os estratos intermediários dos declarantes, principalmente os assalariados, seriam mais onerados do que os muito ricos, tendo em vista que parte substantiva da renda destes últimos permaneceria isenta.[27]

Esses resultados indicam que medidas voltadas para a progressividade do IRPF seriam potencializadas se os dividendos voltassem a ser tributados. Alternativas que se restrinjam a mexer na tabela do IRPF, sem ampliar a base tributável, podem lograr alguma melhoria na distribuição de renda, mais associada, porém, à transferência de renda dos assalariados de classe média alta do que da renda dos capitalistas e grandes executivos.

6 SUGESTÃO: A PROGRESSIVIDADE NA AGENDA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Nas seções anteriores, mostramos como o papel distributivo do sistema tributário foi sendo reduzido, sob influência de doutrinas econômicas bastante controversas, e como, hoje, na prática, o tratamento privilegiado que recebem as rendas do capital no Brasil acaba resultando em um conjunto de distorções. Por embargo político e falta de transparência dos dados que explicitassem esses problemas, o tema da progressividade foi negligenciado (ou no máximo tangenciado) nas sucessivas propostas de reformas tributárias das últimas três décadas. As palavras da moda, durante as discussões de reformulação do sistema tributário, foram invariavelmente duas: simplificação e eficiência econômica.

Felizmente, a repercussão do debate internacional em torno da tributação e da desigualdade, principalmente depois da obra de Piketty (2014), e a recente divulgação com maior detalhamento dos dados das DIRPFs, parecem estar reabrindo um espaço público para que esses problemas sejam discutidos. A crise econômica e política, contudo, acentuou em amplos setores da população, sobretudo da classe média, o grau

27. Por exemplo, se apenas novas alíquotas fossem instituídas, como simulado no terceiro cenário, a parcela da renda total apropriada pelo 0,1% mais rico permaneceria praticamente inalterada em 10,6%, enquanto a parcela da renda dos 5% mais ricos (exclusive o 0,1%) cairia de 31,2% para 30,5% do total. Caso os dividendos fossem tributados linearmente a 15%, como simulado no primeiro cenário, os porcentuais dos 5% mais ricos (exclusive o 0,1%) se modificariam menos, de 31,2% para 31,0%, e a queda seria mais concentrada no 0,1% mais rico, de 10,6% para 10,0%.

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 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 os lucros e dividendos pode ser ampliada no Brasil, ainda que nosso país tribute em níveis relativamente altos o lucro na empresa. Em média, os países da OCDE tributam o lucro da empresa em 25%, e os dividendos distribuídos 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.

Seria razoável, então, que uma reforma tributária mais ampla contemplasse duas dimensões. Por um lado, a revogação das peculiaridades brasileiras na tributação do lucro, eliminando-se a dedução dos JSCP ao nível da pessoa jurídica e à isenção de dividendos distribuídos a pessoas físicas. Por outro lado, a redução da taxação sobre o lucro da empresa e sobre bens e serviços. Em relação a este último ponto, os candidatos naturais a serem incluídos são o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que são tributos complexos e ineficientes.

Resumidamente, o PIS/Cofins coexiste hoje com dois regimes, um cumulativo e outro não cumulativo. O regime não cumulativo, que funciona com uma alíquota sobre o valor adicionado de 9,25%, foi criado entre 2003 e 2004, em substituição ao regime cumulativo, cuja alíquota é de 3,65% sobre a receita da empresa e incide durante todas as etapas da cadeia produtiva. Enquanto os setores industriais, de cadeia longa, migraram paro o regime não cumulativo, os setores de serviços permaneceram no cumulativo.

Estima-se que a alíquota não cumulativa neutra para o setor de serviços, que não geraria um aumento no total arrecadado, seja da ordem de 6%.[28] O grande obstáculo à uniformização é que, se a alíquota única fosse estabelecida nos atuais 9,25%, o setor de serviços sofreria um aumento da tributação. Se fosse adotada a alíquota única de 6%, o setor de serviços pagaria o mesmo que no regime atual, mas o setor industrial teria sua tributação reduzida, ocasionando perda de arrecadação estimada em R$ 51,6 bilhões (em valores de 2013) ou 1% do PIB. Num momento em que o governo vem promovendo um ajuste fiscal, essa reforma talvez seja inviável. Contudo, se a lei que instituir o novo regime previr um período de transição em que coexistam duas alíquotas não cumulativas, até que a alíquota superior convirja para a mais baixa, uma alternativa viável poderá ser encontrada.

Nas tabelas 9 e 10, são apresentados exercícios simples de estática comparativa que simulam os impactos sobre as receitas destas mudanças na legislação. Se fosse restabelecida a tributação exclusiva na fonte aos moldes do que ocorria até 1995, com uma alíquota única de 15%, a arrecadação do IRPF se ampliaria em R$ 43 bilhões ou 0,84 p.p. do PIB em 2013, o que, projetado para 2015, representa cerca de R$ 50 bilhões. Se os dividendos fossem submetidos à tributação pelas alíquotas progressivas da tabela do IRPF, que hoje variam de 0% a 27,5%, a receita adicional seria de R$ 58,7 em 2013 e projetada para R$ 67,2 bilhões em 2015 ou 1,14% do PIB (tabela 9).

TABELA 9
Rendimentos e receita potencial da tributação de dividendos (2007-2016)
(Em R$ bilhões)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lucros e dividendos	102,7	129,8	133,3	162,7	192,6	207,6	231,3	-	-	-
Dividendos sócio/titular microempresa	4,8	19,9	22,9	29,7	37,1	46,8	56,0	-	-	-
Total	107,5	149,7	156,2	192,4	229,7	254,4	287,3	-	-	-
Simulação da tributação de lucros e dividendos pela alíquota de 15%										
Receita potencial	16,1	22,5	23,4	28,9	34,4	38,3	43,1	46,1	49,6	53,1
Receita potencial/PIB (%)	0,59	0,72	0,70	0,74	0,79	0,81	0,84	0,84	0,84	0,84
Simulação da tributação de lucros e dividendos pelas alíquotas progressivas										
Receita potencial	23,0	31,7	31,9	39,8	47,9	52,9	58,7	62,8	67,2	71,9
Receita potencial/PIB (%)	0,85	1,02	0,96	1,02	1,10	1,12	1,14	1,14	1,14	1,14
PIB	2.718	3.108	3.328	3.887	4.375	4.713	5.158	5.521	5.908	6.321

Fonte: DIRPF e SCN (2007-2013 e estimativas dos autores do período 2014-2016).
Elaboração dos autores.

28. Estimativa obtida a partir das relações entre consumo intermediário e valor adicionado setorial nas tabelas de recursos e usos das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na tabela 10 reproduzimos projeções semelhantes para o período 2016-2022, incluindo, desta vez, as quatro medidas complementares da reforma mais ampla na legislação tributária. Estimou-se um acréscimo na arrecadação de R$ 8,1 bilhões pelo fim dos JSCP e outros R$ 58,7 bilhões na reintrodução da tributação sobre dividendos, tomando como referência a simulação sob alíquotas progressivas (em valores de 2013).

TABELA 10
Impactos da reforma tributária sobre a arrecadação (2016-2022)
(Em R$ bilhões de 2013)

Medidas	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dividendos: alíquotas progressivas do IRPF	58,7	58,7	58,7	58,7	58,7	58,7	58,7
Redução do IRPJ de 25% para 20%	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7
Fim das deduções de JSCP	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Redução gradual PIS/Cofins até 6%	-4,0	-11,9	-19,8	-27,8	-35,7	-43,7	-51,6
Efeito líquido total das medidas	47,1	39,2	31,2	23,3	15,4	7,4	-0,5
Efeito líquido (% PIB)	0,91	0,76	0,61	0,45	0,30	0,14	-0,01
Alíquota PIS/Cofins de 9,25% para 6%	9,00	8,50	8,00	7,50	7,00	6,50	6,00

Elaboração dos autores.

Este aumento da arrecadação seria compensado pelas reduções nas alíquotas do IRPJ, de 25% para 20%, e, no PIS/Cofins, de 9,25% para 6%. Nesse último caso, admitimos uma queda gradual de alíquotas ao longo de sete anos. Com isso, teríamos inicialmente um incremento na arrecadação de R$ 47,1 bilhões ou 0,91% do PIB, mas que seria progressivamente dissipado até se tornar nulo (na verdade, ligeiramente negativo pela simulação da tabela 10).

Evidentemente, estes exercícios são bastante simples, mas úteis para ilustrar um caminho de reforma fiscal que, além de combinar dimensões de equidade e eficiência, procura não promover aumento permanente no nível da carga tributária. Por certo, existem outras mudanças importantes na legislação tributária que também podem vir a ser adotadas, como a revisão da tabela progressiva do IRPF ou a uniformização dos impostos sobre o valor adicionado, mas essa é uma agenda de mais longo prazo, cuja concretização depende de que seja dado um primeiro passo como o sugerido nessa seção.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo fez uma análise histórica da evolução do IRPF no Brasil, mostrando como as medidas tributárias que, entre os anos 1980 e 1990, reduziram seu grau de progressividade e beneficiaram os detentores de capital, foram influenciadas por concepções teóricas que estão sendo questionadas e revisadas mesmo no âmbito do *mainstream* da teoria econômica, cuja maior expressão é a obra de Thomas Piketty (2014). Chama a atenção que essa inflexão na política tributária brasileira, abandonando objetivos distributivos, tenha ocorrido simultaneamente ao reconhecimento de uma série de direitos e benefícios sociais inscritos na Constituição de 1988, enquanto, nos países desenvolvidos, a progressividade do sistema tributário e a taxação do capital estiveram na base da construção dos seus estados de bem-estar social.

Esse aparente paradoxo é resultado de uma das principais prescrições de política econômica que o mesmo *mainstream* difundiu nos anos 1980 e 1990, segundo a qual a função distributiva da política fiscal deveria ser exercida apenas pelo lado do gasto, cabendo à autoridade tributária se preocupar unicamente em arrecadar com o menor nível possível de distorção econômica. É evidente que o sistema tributário brasileiro não avançou muito no caminho da maior eficiência econômica, preconizado pelos teóricos desta proposição normativa, mas foi utilizado de modo bastante criativo para garantir benefícios aos proprietários do capital, como a dedutibilidade dos JSCP e a isenção de dividendos e lucros distribuídos para as pessoas físicas.

Como vimos, o Brasil é um dos poucos países do mundo desenvolvido ou em desenvolvimento em que vigoram esses dispositivos. Também mostramos que a tributação sobre o lucro, considerando o ônus tanto sobre pessoas jurídicas quanto físicas, é significativamente maior na média dos países da OCDE do que no Brasil, apesar das cargas tributárias serem próximas.

Além disso, a partir da análise de dados das DIRPFs, recentemente divulgados pela Receita Federal, chegamos às constatações dispostas a seguir.

1) No Brasil, o nível de concentração de renda no topo é significativamente maior do que o que vem sendo estimado com as usuais pesquisas domiciliares, corroborando os resultados de Medeiros, Souza e Castro (2015). O décimo mais rico concentra cerca de metade da renda; o centésimo mais rico detém algo próximo a um

quarto; e o milésimo mais rico chega a um décimo, ultrapassando os limites máximos considerados toleráveis para as sociedades democráticas, segundo Piketty (2014). Nossa contribuição adicional é mostrar que a concentração é ainda mais impressionante no meio milésimo mais rico, que se apropria de 8,5% de toda a renda – patamar que não encontra paralelo no mundo, ao menos de acordo com as informações atualmente disponíveis na The World Top Incomes Database.

2) A estrutura do IRPF 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. A contribuição dos rendimentos do capital é nula, porque estão isentos ou submetidos a alíquotas lineares mais baixas. Contribuindo ainda para o restrito efeito redistributivo do IRPF (queda no índice de Gini de 2,8%), que é inferior a países como Chile, Argentina, México e Uruguai, e bem menor do que a média da OCDE.

3) O resultado que aponta ligeira progressividade do IRPF deve ser relativizado, porque os princípios da equidade horizontal e vertical são violados – e, portanto, o próprio conceito de progressividade. A alíquota média, considerando a renda total, cresce progressivamente até o início do último centésimo da distribuição, quando atinge 12,1%, mas então começa a cair até 7% 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 alta, que ganham entre R$ 131 mil e R$ 1 milhão.

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. Essa situação poderia ser parcialmente revertida pela reinstituição da tributação sobre dividendos. Caso fossem tributados pela atual tabela progressiva, simulamos que o potencial redistributivo do IRPF, mensurado pela queda no índice de Gini, cresceria para cerca de 4%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e no México, mas ainda distante da média dos países da OCDE.

Por outro lado, as mesmas simulações sugerem que a simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não produziria o mesmo ganho de arrecadação, nem os mesmos efeitos redistributivos, mesmo que alcançasse um número muito maior de contribuintes, até estratos intermediários dos declarantes com rendimentos tributáveis superiores a R$ 60 mil, e com alíquotas marginais de

até 45%. Nesse caso, aumentariam as disparidades de renda entre a classe média alta, principalmente assalariada, e os muito ricos, cuja maior parte dos rendimentos permaneceria isenta.

Diante deste quadro, sugere-se que medidas voltadas para a progressividade, para não agravarem distorções, sejam orientadas primordialmente para a ampliação da base tributável, incluindo rendas hoje isentas, como os dividendos. Este 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. Estimou-se nesse trabalho, tomando como referência o ano de 2013, que a revogação da isenção dos dividendos proporcionaria ganhos de arrecadação que variariam de R$ 43 bilhões a R$ 72 bilhões, segundo as alternativas de estruturas de alíquotas.

Além disso, argumentamos que a viabilidade da aprovação de uma medida dessa natureza, no conturbado momento político atual, seria maior se fizesse parte de uma reforma tributária mais ampla que, simultaneamente à tributação dos dividendos, previsse a redução do IRPJ, alinhando nosso sistema tributário às práticas mais comuns nos países da OCDE.

Adicionalmente, como parte desse pacote de medidas, sugerimos que o espaço fiscal criado pela tributação dos dividendos, que, no curto prazo, contribuiria para o esforço de ajuste fiscal, fosse canalizado para uma reforma de médio prazo do principal tributo indireto federal, o PIS/Cofins. Essa reforma teria como base a sua transformação em um tributo sobre valor adicionado puro e traria a redução gradual de suas alíquotas. Assim, ao final do período de transição, a carga tributária global retornaria ao patamar inicial. [29]

Uma reforma com estas características tem a grande vantagem de combinar as dimensões de equidade e de eficiência, o que tende a favorecer o desempenho da economia brasileira. Os ganhos em termos de progressividade são nítidos tanto pela

29. Segundo as nossas simulações, o fim dos JSCP e a volta da tributação dos dividendos, 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% para 29%, e ainda a uniformização do PIS/Cofins no regime não cumulativo, com redução gradual de alíquotas de 9,25% para 6% em sete anos (entre 2016 e 2022). O prazo de sete anos foi calibrado para que o resultado líquido sobre a arrecadação, em proporção do PIB, seja nulo ao final do período.

ampliação do impacto redistributivo do IRPF 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; da mudança na composição da taxação sobre o lucro com a redução de alíquotas ao nível da empresa; e do aumento da competividade 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 numa reforma tributária com tais contornos.[30] Já entre os keynesianos, o apoio seria mais unânime, porque implica concentrar mais a tributação sobre uma pequena parcela da poupança das famílias muito ricas, não diretamente relacionada ao investimento, e, por conseguinte, vinculada a um maior nível de emprego e produto.[31]

Em suma, essa proposta e as simulações apresentadas servem para ilustrar um caminho possível de reforma tributária, com características que favorecem o crescimento inclusivo e com mais chances de conquistar apoio na 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), e a recente divulgação com maior detalhamento do IRPF brasileiro – para recuperar a agenda da progressividade há muito tempo negligenciada no país.

30. Vale mencionar aqui não somente estudos teóricos a partir de modelos de equilíbrio geral como Altshuler, Harris e Toder (2010), mas principalmente uma ampla literatura empírica sintetizada em Johansson *et al.* (2008), que advogam que os impostos sobre o lucro da pessoa jurídica têm efeitos mais perniciosos sobre o crescimento econômico do que o IRPF.
31. Sobre este ponto, ver Mott e Slattery (1994).

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. **IRPF e desigualdade em debate no Brasil**: o já revelado e o por revelar. Rio de Janeiro: FGV-Ibre, 2014. (Texto para Discussão, n. 42).

ALTIG, D.; CARLSTROM, C. T. Marginal tax rates and income inequality in a life-cycle model. **American Economic Review**, v. 89, n. 5, p. 1197-1215, 1999.

ALTSHULER, R.; HARRIS, B., H.; TODER, E. Capital income taxation and progressivity in a global economy. **Virginia Tax Review**, v. 30, p. 355, 2010.

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

BALEEIRO, A. **Imposto sobre a renda**. Salvador: Livraria Baiana, 1938.

BANKS, J.; DIAMOND, P. The base for direct taxation. *In*: IFS – INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (Ed.). **Dimensions of tax design**: the Mirlees review. Oxford University Press 2010. p. 548-648.

CASTRO, F. **Imposto de Renda da Pessoa Física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DIAMOND, P.; SAEZ, E. The case for a progressive tax: from basic research to policy reccomendations. **Journal of Economic Perspectives**, v. 25, n. 4, p. 165-190, 2011.

FREITAS, E. E.; COSTA, N. E. S.; MOREIRA, A. G. **Tributação da distribuição de lucros**. *In*: CONGRESSO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 1. Salvador: Conaf, 2012. Disponível em: <http://www.conaf2012.org.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=26:tributacao-da-distribuicao-de-lucros&id=3:justica-fiscal&Itemid=498>.

GALBRAITH, J. K. Recession economics. **The New York Review of Books**, v. 29, n. 1, 1982.

GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), p. 139-159, jan./mar. 2011.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. **Flexibilização fiscal**: novas evidências e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2015a. (Texto para Discussão, n. 2132).

_____. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: Anpec, 2015b.

HANNI, M.; MARTNER, R.; PODESTÁ, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. **Revista Cepal 116**, ago. 2015.

HOFFMANN, R. O efeito potencial do imposto de renda na desigualdade. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, abr. 2002.

JOHANSSON, A. *et al.* **Taxation and economic growth**. Washington: Economics Department/ OECD, 2008. (Working Papers, n. 620).

JOUMARD, I.; PISU, M.; BLOCH, D. **Less income inequality and more growth** – are they compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries. Washington: OECD, 2012. (Economics Department Working Papers, n. 926).

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 Saúde Coletiva**, 2014. No prelo.

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). **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2015, p. 7-36, 2015.

MIRRLEES, J. A. An exploration in the theory of optimal income taxation. **Review of Economic Studies**, v. 38, n. 2, p. 175-208, 1971.

MIRRLEES, J. A. *et al.* Tax By design. **The Mirrlees Review**. Oxford University Press, set. de 2011. Disponível em: <http://www.ifs.org.uk/publications/5353>.

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, Spring 1994.

ORAIR, R. Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2117).

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Instrínseca, 2014.

PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. **Rethinking capital and wealth taxation**. 2013. Mimeografado.

ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 1, abr. 2002.

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. (Org.) **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

SRFB – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. O imposto de Renda das pessoas físicas no Brasil. **Estudos Tributários**, n. 14, dez. 2004.

_____. **Grandes números das declarações de imposto de renda das pessoas físicas**. Brasília: Receita Federal - Ministério da Fazenda, (vários anos). Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa>.

STOCKMAN, D. **The triumph of politics**. New York: Harper & Row, 1986. 422 p.

VIOL, A. L. A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade. **Estudos Tributários**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2005. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/Eventos/SeminarioII/Texto02AFinalidadedaTributacao.pdf>.

APÊNDICE A

FONTES DE DADOS

As principais informações utilizadas neste trabalho são as tabulações disponíveis na publicação *Grandes números DIRPF* dos anos de 2008 a 2014, que consideram os rendimentos auferidos nos anos-base de 2007 a 2013, divulgadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). As tabulações ampliaram consideravelmente seu grau de abertura desde 2015, quando, por exemplo, foi incluída uma tabela estratificada, com o resumo das declarações por faixas de rendimentos de até 160 salários mínimos anualizados (tabela 9 da publicação da SRFB), além de uma tabela com a estratificação dos recebedores de lucros e dividendos pelas mesmas faixas (tabela 10 da publicação da SRFB). As informações dos não recebedores podem ser obtidas pela diferença entre os valores da totalidade dos declarantes (tabela 9) e dos recebedores de lucros e dividendos (tabela 10).

As estratificações por faixas de salários mínimos apresentam três blocos de rendimentos: tributáveis, tributados exclusivamente na fonte e isentos. A tabela 19 da publicação da SRFB mostra os componentes dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, e a tabela 20 detalha os rendimentos isentos. Infelizmente, os valores são disponibilizados para os totais dos rendimentos, sem estratificação pelas faixas de salários mínimos. Além disso, os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva nas tabelas 9 e 10 estão em valores líquidos do imposto de renda ao contrário dos rendimentos tributáveis, que estão em valores brutos.

Para fins de padronização, foi estimado o valor do IRRF pela aplicação das alíquotas teóricas sobre os montantes líquidos de cada um dos seus componentes. Este procedimento foi realizado em duas etapas. Primeiramente, estimou-se o montante do 13º salário (inclusive aqueles recebidos pelos dependentes), como um duodécimo do valor dos rendimentos tributáveis, cuja principal origem é o salário, para cada um dos estratos de rendimentos. Em seguida, esses valores foram calibrados proporcionalmente para coincidir com o total dos rendimentos do 13º salário que está disponível na tabela 19 da publicação da SRFB. Além disso, utilizou-se um procedimento recursivo para que, sempre que a estimativa do 13º superasse o total dos rendimentos sujeitos à tributação

exclusiva em determinado estrato (o que ocorreu nas menores faixas de renda), esse valor excedente fosse distribuído proporcionalmente entre os demais. O montante de imposto foi estimado aplicando-se a mesma estrutura de alíquotas progressivas que incidem sobre a base de cálculo dos rendimentos tributáveis.

Na segunda etapa, foram obtidos os pesos de cada um dos demais componentes sobre os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva na fonte, após deduzir as estimativas do 13º salário. Os demais componentes foram reagrupados em três parcelas: rendimentos do trabalho, aplicações financeiras de renda fixa e demais rendimentos da propriedade do capital (quadro A.1). Por indisponibilidade de informações, admitiu-se uma estrutura uniforme de repartição para distribuir estes três componentes em cada faixa de rendimentos por salários mínimos.

QUADRO A.1
Reagrupamento dos componentes dos rendimentos das DIRPFs para obter aproximações das rendas do trabalho e do capital

Rendimentos vinculados principalmente com a remuneração dos trabalhadores e benefícios sociais	*Rendimentos tributáveis*, totalizando R$ 1.293 bilhões em 2013, que estão sujeitos ao ajuste anual e à tabela progressiva de alíquotas do IRPF, como salários e aposentadorias (além de uma parcela de rendimentos da propriedade imobiliária na forma de aluguéis).
	Pouco menos de metade dos *rendimentos tributados exclusivamente na fonte*, R$ 97,6 bilhões ou 47% do total, também submetidos a alíquotas progressivas (13º salário, diferenças salariais recebidas acumuladamente por força de decisão judicial e, mais recentemente, a participação dos empregados nos lucros e resultados das empresas).
	Pequena parcela de *rendimentos isentos*, R$ 113,5 bilhões ou 18% do total, sobre os quais não há incidência da tributação (indenizações por rescisões de contrato de trabalho e saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), parcelas isentas de aposentadorias de pessoas com mais de 65 anos de idade, bolsas de estudo e pesquisa etc.).
Rendimentos vinculados principalmente com as rendas da propriedade do capital na forma de ativos fixos ou financeiros	Cerca de metade dos *rendimentos tributados exclusivamente na fonte*, R$ 109,7 bilhões ou 53% do total, nesse caso sujeitos principalmente a alíquotas lineares (como os juros sobre capital próprio,rendimentos de aplicações financeiras em renda fixa ou variável e os ganhos de capital na alienação de bens).
	Parcela majoritária dos *rendimentos isentos*, que reúne os lucros e dividendos distribuídos (R$ 287,3 bilhões ou 45% dos isentos) e outros tipos de renda do capital (R$ 171,9 bilhões ou 27% dos rendimentos isentos) que não sofrem qualquer incidência de IR (rendimentos de caderneta de poupança e de letras hipotecárias, incorporação de reservas ao capital e bonificações em ações etc.).
Transferências patrimoniais	*Transferências patrimoniais* por doação, herança ou dissolução de sociedade conjugal isentas de imposto de renda, R$ 59,4 bilhões ou 9% dos rendimentos isentos.

Elaboração dos autores.

Os rendimentos de aplicações financeiras de renda fixa são tributados na fonte por alíquotas que variam segundo o prazo da aplicação, entre 15% para mais de vinte e quatro meses e 22,5% para até seis meses. Segundo Castro (2014), a alíquota média no período 2006-2012 situou-se entre 15% e 17%. Nossa estimativa do imposto foi obtida a partir da alíquota teórica de 16%.

Sobre os rendimentos do trabalho, sujeitos à tributação exclusiva, incidem as mesmas alíquotas progressivas dos rendimentos tributáveis, mas com maior volume de isenções. O imposto foi estimado utilizando-se um redutor de 75%, para lidar com as maiores isenções, a partir das alíquotas médias das bases de cálculo tributáveis de cada um dos estratos de rendimento. A parcela restante das rendas do capital é formada por rendimentos tributados a 15%, e essa alíquota foi utilizada para estimar o imposto. Esses procedimentos permitiram não somente obter estimativas do imposto tributado na fonte para cada componente como também distribuir os valores totais destes componentes nas faixas de renda.

Procedimentos semelhantes foram utilizados para distribuir os totais dos rendimentos isentos que foram reagrupados em quatro principais componentes (quadro A.1): rendimentos que guardam correlação direta com os rendimentos do trabalho (e benefícios sociais); dividendos e lucros distribuídos; demais rendimentos da propriedade do capital; e transferências patrimoniais. Admitiu-se uma estrutura uniforme de repartição para distribuir os quatro componentes pelos estratos de rendimentos (direrenciada entre os grupos de recebedores e não recebedores de dividendos). Este procedimento pode ser considerado conservador no sentido de possivelmente subestimar a concentração dos rendimentos da propriedade no topo da distribuição.

Na sequência, os blocos de rendimentos (e impostos) foram reagrupados para obter aproximações dos rendimentos do trabalho e da propriedade do capital, conforme implícito no quadro A.1. Estes rendimentos passaram a diferir dos valores disponíveis nas tabulações da SRFB porque incluem as estimativas do tributo na fonte. Para manter certa correspondência com os dados primários, optamos por apresentar os valores líquidos dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva nas tabelas 3 a 5 deste texto. Contudo, o cálculo da composição dos rendimentos totais na tabela 4 e as alíquotas médias na tabela 5 consideram rendimentos brutos (inclusive estimativa do imposto na fonte). Já na tabela 6, os valores estão todos brutos, mas não incluem as transferências patrimoniais que não são fluxos de renda propriamente ditos.

O cálculo das proporções em relação à população total tomou como referência a última versão da projeção da população com 18 anos ou mais, divulgada pelo IBGE em 2013, que totaliza 142,2 milhões de pessoas nesse ano. É o mesmo utilizado por Medeiros, Souza e Castro (2015).

As proporções em relação à renda total consideraram a renda disponível bruta (RDB) das contas econômicas integradas do setor institucional (Ceisi) das famílias no SCN do IBGE, o mais difundido na literatura internacional sobre concentração no topo da distribuição de renda. A última informação disponível da RDB é referente ao ano de 2011, e foi necessário estimar esse indicador para 2013. A RDB guarda relação muito próxima com o consumo das famílias: 6,2% superior em 2010 e 6,6% em 2011. Para estimar o valor da RDB em 2013, a média destas duas taxas (6,4%) foi aplicada sobre o valor do consumo das famílias nas contas nacionais trimestrais. Estimou-se R$ 3.404 bilhões da RDB das famílias em 2013.

Vale lembrar que a população de rendimentos mais baixos se encontra sub-representada nas DIRPF, apesar de a amostra de declarantes ser compatível com os critérios legais que definem a obrigatoriedade da declaração.[1] Por outro lado, a literatura vem mostrando que os registros administrativos do IRPF captam com maior exatidão os rendimentos do topo da distribuição e as rendas da propriedade, quando comparados com as usuais pesquisas domiciliares que subestimam esses rendimentos (Atkinson, Piketty e Saez, 2011; Medeiros e Souza, 2014; Gobetti e Orair, 2015). No caso particular do Brasil, há uma tendência a se explicitar as rendas da propriedade de maneira bastante precisa porque, como a maior parte já foi tributada na fonte ou está isenta de imposto, o declarante não incorrerá em ônus adicional e tem incentivo para informá-las com intuito de justificar sua evolução patrimonial.

Por estes motivos, os dados da DIRPFs foram complementados com informações da PNAD, com um ajuste para eliminar seu viés de subestimação. As informações dos maiores rendimentos das DIRPFs foram tomadas como referência para os rendimentos do décimo mais rico da distribuição de renda.[2]

Para os nove décimos da base da distribuição, consideram-se os rendimentos de todas as fontes da população com rendimentos declarados e idade igual ou superior a

1. Por exemplo, as informações relativas ao ano de 2013 cobriam 26,5 milhões de declarantes ou 18,6% da população adulta no país. A maioria da população está dispensada de prestar declaração porque seus rendimentos tributáveis são inferiores ao limite mínimo (R$ 25.661,70 em 2013), apesar de alguns declararem sem serem obrigados a fazê-lo ou por se enquadrarem em outros critérios legais de obrigatoriedade (bens e direitos superiores a R$ 300 mil, rendimentos superiores a R$ 40.000,00 etc.).

2. O percentil exato para este último décimo foi obtido a partir da interpolação de Pareto sobre as faixas de renda das DIRPF, conforme descrito no apêndice B.

18 anos (exclusive o décimo mais rico). Os rendimentos dos nove primeiros décimos da Pnad foram então ajustados, de maneira que sua soma com os rendimentos do último décimo proveniente da DIRPF passasse a coincidir com o total da RDB. Está implícito neste ajuste que os rendimentos da DIRPF estão captados com precisão. O ajuste exigiu a multiplicação de cada rendimento mensal da Pnad por doze, para se obter valores anualizados, e, em seguida, foram multiplicados por 1,2108. Ou seja, o rendimento anualizado da Pnad foi ajustado em 21%.

Antes de finalizar esta seção, ressalve-se que a análise da progressividade do imposto e da distribuição de renda foi realizada a partir de uma série de procedimentos de estimação descritos neste apêndice. Contar com microdados não identificados das DIRPFs, como acontece nas análises dos países da OCDE, ou mesmo tabulações mais detalhadas, melhoraria muito a qualidade das estimativas e constituiriam uma importante e desejável frente de avanços dessa pesquisa.

APÊNDICE B

INTERPOLAÇÃO PARA ESTIMAR PERCENTIS DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Seguindo a prática usual na literatura, utilizou-se o procedimento de interpolação a partir da distribuição de Pareto para estimar os percentis exatos e obter décimos, centésimos e milésimos selecionados da população. Essa técnica foi amplamente difundida pelos trabalhos vinculados à The World Top Incomes Database, utilizada recentemente por Medeiros, Souza e Castro (2015), mas, no Brasil, remonta pelo menos a estudos como Hoffmann e Duarte (1972).

Como descreve Hoffmann (1998) de maneira didática, o problema da interpolação ocorre quando os dados estão agrupados em estratos da renda, o que torna necessário fazer suposições sobre a forma funcional da distribuição. Em geral, a distribuição de Pareto se ajusta bem aos dados da cauda superior da distribuição. Admite-se que os rendimentos x seguem uma distribuição de Pareto com limite inferior θ. A função de distribuição acumulada será:

$$F(x) = 1 - \left(\frac{\theta}{x}\right)^{\alpha}, \text{ com } x \geq \theta > 0 \text{ e } \alpha > 1 \qquad \text{(B.1)}$$

e o parâmetro α

$$\alpha = \frac{\mu}{\mu - \theta}$$

É possível deduzir que o valor acumulado da renda acima de determinado percentil (p) será:

$$1 - \Phi(x) = \left(\frac{\theta}{x}\right)^{\alpha - 1} = (1 - p)\frac{x}{\theta} \qquad \text{(B.2)}$$

O procedimento de interpolação dos percentis da distribuição de renda para toda a população é simples. Seja o c-ésimo percentil no último estrato k:

$$\frac{c}{100} > p_{k-1}$$

em que p_{k-1} é a proporção acumulada da população nos k - 1 estratos. A fração da população do k-ésimo estrato que deve ser agregada aos anteriores para totalizar o percentil será:

$$u = \frac{1}{\pi_k}\left(\frac{c}{100} - p_{k-1}\right)$$

Substituindo υ na expressão (1) e reordenando, temos que o quantil relativo ao c-ésimo percentil será:

$$x = \frac{\theta}{(1-u)^{1/\alpha}}$$

e a proporção acumulada da renda de toda a população acima do percentil $\frac{c}{100}$:

$$(1-\phi)Y_k = (1-u)\frac{x}{\theta}Y_k$$

na qual Y_k é a proporção da renda do k-ésimo estrato no total da renda da população. Este procedimento foi utilizado para obter os percentis exatos da distribuição de renda, a partir das informações das estratificações dos rendimentos das DIRFs.

Consideram-se a população adulta e a RDB como referências para os totais da população e dos rendimentos das famílias, conforme descrito no apêndice A. As informações das proporções da população e da renda são obtidas acumulando-se sucessivamente, iniciando-se no estrato mais rico até os estratos inferiores, e a expressão 2 é aplicada diretamente naquele estrato com limite inferior mais próximo do percentil desejado.

APÊNDICE C

MENSURAÇÃO DA PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO

Esta seção apresenta alguns conceitos básicos sobre equidade e progressividade de um imposto. Sob uma perspectiva mais geral, a equidade pode ser avaliada a partir de dois princípios. O princípio da equidade horizontal exige um tratamento igual para os iguais; e o princípio da equidade vertical requer um tratamento desigual para os desiguais. Quando se deseja avaliar o sistema tributário do ponto de vista da equidade, o mais comum é considerar que a renda reflete a capacidade de pagamento das unidades tributárias e a alíquota efetiva do imposto sintetiza a maneira como as unidades são tributadas. Os princípios da equidade horizontal e vertical terminam se traduzindo na necessidade de que as alíquotas efetivas sejam idênticas nas unidades com os mesmos níveis de renda e que cresçam com os níveis de renda que refletem as maiores capacidades de pagamento.

Assim, a equidade horizontal requer que a alíquota efetiva do tributo seja constante (neutra) entre unidades de um mesmo nível de renda. Já o princípio da equidade vertical fundamenta o conceito de progressividade segundo o qual o tributo será progressivo se sua alíquota efetiva aumenta na medida em que cresce a renda.[1] De maneira mais formal, se o imposto for definido como uma função $t(x)$ da renda inicial x, ele será progressivo se, para todo x,

$$\frac{d}{dx}\left[\frac{t(x)}{x}\right] = \frac{1}{x}\left[t'(x) - \frac{t(x)}{x}\right] > 0 \qquad \text{(C.1)}$$

na qual $\frac{t(x)}{x}$ é a alíquota média ou efetiva, e $t'(x)$, a alíquota marginal. Indicando-se que é necessário e suficiente para a progressividade que as alíquotas marginais superem as alíquotas efetivas.

1. Por oposição, o tributo será regressivo se ocorre o oposto; e neutro se a alíquota se mantém constante. A definição apresentada se refere a um imposto estritamente progressivo. Existe o conceito de imposto fracamente progressivo, que admite a possibilidade das alíquotas sobre duas unidades com rendimentos distintos serem as mesmas sem violar a definição de progressividade. Esta apresentação sobre os conceitos e indicadores de progressividade baseia-se em Hoffmann (2007) e Lambert (2001).

Este requisito para a progressividade do imposto, quando analisamos dados agrupados por faixas crescentes de rendimentos, pode ser traduzido para a necessidade das alíquotas médias dos estratos inferiores serem menores do que nos estratos subsequentes. A desvantagem dessa análise baseada nas alíquotas efetivas é que não provê um sistema padronizado que sintetize o grau de progressividade do imposto.

Os instrumentos mais utilizados para este objetivo são as medidas de progressividade calculadas a partir do índice de Gini e das razões de concentração. O índice de Gini é uma medida sintética de desigualdade que mensura o quanto a distribuição de renda se distancia da situação de igualdade perfeita. O Gini está vinculado diretamente à curva de Lorenz, que mostra como a proporção acumulada da renda varia de acordo com a proporção acumulada da população, após ordenar a população de maneira crescente pelos seus rendimentos. Se todos os membros da população se apropriam de uma mesma parcela da renda, esta relação será uma reta denominada linha de igualdade perfeita. Do ponto de vista gráfico, o índice de Gini será definido como o dobro da área de desigualdade, situada entre a curva de Lorenz e a linha de igualdade perfeita.

De maneira análoga, as curvas de concentração e as razões de concentração são instrumentos que representam a desigualdade na distribuição dos diversos componentes da renda. Admitindo-se que a população esteja ordenada de maneira crescente em relação à sua renda total, a curva de concentração mostra como a proporção acumulada de determinada fonte de renda varia de acordo com a proporção acumulada da população. A razão de concentração será o dobro da área de desigualdade, situada entre a curva de concentração e a reta de igualdade perfeita, e mensura o grau de desigualdade desta fonte de renda.

Há uma relação direta entre o índice de Gini da renda total e as respectivas razões de concentração das fontes de renda. Admitindo-se que a renda total seja formada por n fontes de renda, pode-se deduzir que o índice de Gini será:

$$G = \sum_{i=1}^{n} f_i C_i \qquad \text{(C.2)}$$

na qual f_i é a participação da i-ésima fonte de renda na renda total; e C_i, a razão de concentração da mesma fonte. O índice de Gini pode, assim, ser interpretado como

uma soma das contribuições marginais de cada parcela de renda na desigualdade global ($f_i C_i$).

A expressão C.2 também mostra que o índice Gini será uma média ponderada das razões de concentração das distintas fontes de renda, que podem ser regressivas ou progressivas. Seguindo a terminologia de Hoffmann (2007), o termo progressividade denomina aquelas fontes de renda cuja expansão contribui para a queda da desigualdade, enquanto os componentes cuja expansão contribui para o aumento da desigualdade são denominados regressivos. Sendo assim, é possível definir uma medida sintética de progressividade ou regressividade:

$$\theta_i = C_i - G \tag{C.3}$$

que corresponde à diferença entre o índice de Gini da renda total e a razão de concentração da *i*-ésima fonte de renda. O indicador assumirá valores negativos para fontes de renda progressivas e positivos para fontes regressivas. Aqui também se pode considerar os impostos como parcelas negativas da renda. Entretanto, o raciocínio deve ser contrário. Se o imposto se encontra mais desigualmente distribuído, sua expansão contribuiu para a queda da desigualdade e será progressivo. Ou seja, a medida definida em C.3 assumirá valores positivos para impostos progressivos e negativos para impostos regressivos.

Num caso mais simples, pode-se considerar que a população esteja ordenada de acordo com a renda inicial:

$$x = z + t,$$

sendo z a renda final; e t, o imposto pago. De acordo com (C.2) e (C.3), o índice de Gini será:

$$G_x = (1 - f)C_z + fC_t \tag{C.4}$$

e as medidas de progressividade/regressividade das fontes de renda serão:

$$\theta_t = C_t - G_x \tag{C.5}$$

e

$$\theta_z = C_z - G_x \tag{C.6}$$

Na prática, existem quatro maneiras distintas de se mensurar a progressividade do imposto sintetizadas no quadro C.1. A mensuração direta considera as distâncias entre a curva de concentração do imposto e a curva de Lorenz. Um caminho alternativo é via mensuração indireta pela comparação entre as curvas de desigualdade das distribuições de renda inicial e renda final. Além disso, pode-se considerar o ordenamento pela renda inicial (x) ou pela renda final (z).

QUADRO C.1
Medidas de progressividade

Índice de Kakwani	Mensuração direta com ordenamento pela renda inicial	$\Pi_k = \theta_t^x = C_t^x - G^x$
Índice de Kakwani modificado	Mensuração direta com ordenamento pela renda final	$\Pi_k^* = \theta_t^z = C_t^z - G^z$
Índice de Reynolds-Smolensky	Mensuração indireta com ordenamento pela renda inicial	$\Pi_{RS} = -\theta_z^x = G^x - C_z^x$
Índice de Reynolds-Smolensky modificado	Mensuração indireta com ordenamento pela renda final	$\Pi_{RS}^* = -\theta_z^z = G^z - C_z^z$

Elaboração dos autores.

A mensuração da progressividade dos impostos de maneira direta foi proposta inicialmente em Kakwani (1977) e a mensuração indireta por Reynolds e Smolensky (1977). As formulações originais destes autores consideravam o ordenamento pela renda inicial. Posteriormente, autores como Lerman e Yitzhaki (1995) e Hoffmann (2007) argumentaram em favor do ordenamento pela renda final e modificaram os índices de progressividade para considerar esta hipótese. Hoffmann (2007) e Silveira (2008) defendem a priorização da ordenação pela renda final porque o objetivo mais comum dos trabalhos é compreender a desigualdade da renda final, que é efetivamente observada.

As distintas alternativas de mensurar a progressividade, no entanto, possuem interpretações comuns e são casos particulares da fórmula mais geral em (C.3). Além disso, a análise é muito mais simples quando vamos lidar com estratos da distribuição

de renda em que não há reordenamento na passagem da renda inicial para a renda final. Consequentemente:

$$G^x = G^z = G, C_z^x = C_z^z = C_z, C_t^x = C_t^z = C_t, \Pi_K = \Pi_K^*, \Pi_{RS} = \Pi_{RS}^*$$

e

$$\Pi_{RS} = (G - C_z) = \frac{f}{1-f}(C_t - G) = \frac{f}{1-f}\Pi_K$$

As quatro alternativas se reduzem a duas, e há uma relação de proporcionalidade entre elas que torna as medidas de progressividade redundantes. Por isso, nossa análise se concentrou exclusivamente na mensuração direta, comumente referida como índice de Kakwani.

Esta opção se justifica ainda porque estudos normalmente adotam a decomposição do índice de Kakwani, proposta por Loizides (1988) e Pfahler (1990), e recentemente adotada no Brasil em Castro (2014). Numa versão bem simplificada, a progressividade do imposto de renda dependerá de dois fatores: isenções ou deduções, que são abatidas dos rendimentos para formar a base de cálculo do imposto; e a estrutura de alíquotas aplicada sobre a base de cálculo. O imposto de renda pode ser definido por:

$$t = \alpha(x - d)$$

na qual x são os rendimentos, d é a soma de deduções e isenções e α é a estrutura de alíquotas que incide sobre a base de cálculo do imposto ($x - d$). Para decompor a medida de progressividade, pode-se somar e subtrair a razão de concentração da base de cálculo do imposto (C_{x-d}) em (C.5) para obter:

$$\theta_t = (C_t - C_{x-d}) + (C_{x-d} - G_x) \qquad \text{(C.7)}$$

na qual o primeiro termo do lado direito da expressão mede o efeito alíquota, mensurado pela distância entre as curvas de concentração dos impostos e da base de cálculo. O segundo termo é o efeito base, que capta o efeito das deduções/isenções sobre a base de cálculo em relação aos rendimentos iniciais.

Existem várias alternativas para essa decomposição. No trabalho, priorizamos a decomposição que diferencia as contribuições dos rendimentos do trabalho e do capital. Admitindo-se que os impostos são divididos entre impostos sobre a renda do trabalho (t_w) e impostos sobre a renda da propriedade do capital (t_k), adaptando a expressão C.4 e substituindo-a na C.5, temos:

$$\theta_t = (C_t - G_x) = f(C_w - G_x) + (1 - f)\,(C_k - G_x)$$

sendo f a participação dos impostos sobre a renda do trabalho no total; e C_w e C_k, as respectivas razões de concentração. Essa expressão decompõe a medida de progressividade em parcelas referentes às contribuições dos impostos sobre a renda do trabalho e sobre a renda da propriedade. Por fim, fizemos uso da expressão C.7 para decompor os efeitos alíquotas e os efeitos base de cada uma destas parcelas.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. Top incomes in the long run of history. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

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 DE ECONOMIA, 38. Salvador: Anpec, 2015.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda**: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

_____. Medindo a progressividade das transferências. *In*: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. v. 2, Brasília: Ipea, 2007.

HOFFMANN, R.; DUARTE, J. C. A distribuição da renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 12. n. 2, abr./jun. 1972.

KAKWANI, N. Measurement of tax progressivity: an international comparison. **The Economic Journal**, v. 87, n. 345, p. 71-80, 1977.

LAMBERT, P. J. **The distribution and redistribution of income**. 3rd. ed. Manchester: Manchester University Press, 2001.

LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. **National Tax Journal**, v. 48, n. 1, p. 45-59, Mar. 1995.

LOIZIDES, I. The decomposition of progressivity indices with applications to the Greek Taxation System. **Public Finance/Finances Publiques**, v. 43, n. 2, p. 236-247, 1988.

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 Saúde Coletiva**, 2014. No prelo.

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). **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2015, p. 7-36, 2015.

PFAHLER, W. Redistributive effect of income taxtion: decomposing tax base and tax rate effects. **Bulletin of Economic Research**, v. 42, n. 2, p.121-129, 1990.

REYNOLDS, M.; SMOLENSKY, E. **Public expenditures, taxes, and the distribution of income**: the United States, 1950, 1961, 1970. New York: Academic Press, 1977.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

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
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro/RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Planejamentc