



Tema 3 – Tópicos Especiais

1º Lugar

**Progressividade Tributária:
a agenda esquecida.**

Autores

SERGIO WULFF GOBETTI, representante

RODRIGO OCTÁVIO ORAIR

Progressividade tributária: a agenda esquecida

Resumo

Esta monografia, inspirada na obra de Thomás Piketty, faz uma análise crítica da evolução da tributação da renda e dos lucros no Brasil, mostrando como uma série de medidas adotadas pelo governo brasileiro ao longo das décadas de 80 e 90, em sintonia com algumas teorias econômicas que ganharam popularidade na era Reagan, reduziram a progressividade e restringiram o papel redistributivo do imposto de renda.

Utilizando dados recentes das declarações de imposto das pessoas físicas e aplicando diferentes técnicas, demonstramos que a desigualdade é maior do que a estimada a partir de pesquisas domiciliares e que o princípio da progressividade tributária (ou seja, que o nível de tributação cresça com a renda) é violado no topo da distribuição de renda brasileira, o que representa um achado importante frente a outras pesquisas empíricas semelhantes. Estimamos que o nível de tributação atinge seu ponto máximo de 12,1% em média no estrato de renda entre R\$ 201 e R\$ 328 mil reais por ano, caindo para 7% no último meio milésimo, que reúne os brasileiros que ganham acima de R\$ 1,3 milhão anuais.

O principal motivo desta distorção é porque a renda dos mais ricos provém predominantemente de lucros e dividendos distribuídos, que são isentos de imposto pela legislação brasileira. O Brasil, conforme mostramos, é um dos poucos países do mundo que confere esse tratamento tributário às rendas do capital, só se comparando a um caso no âmbito da OCDE, que é o da Estônia.

Ao apontar esses problemas, nosso estudo busca contribuir com a recuperação de uma agenda de reforma tributária focada na progressividade do nosso sistema tributário, tema este que permaneceu esquecido por décadas, mas que volta ao centro do debate num momento em que o potencial distributivo da política fiscal pelo lado dos gastos dá sinais de esgotamento, ainda mais em tempos de crise fiscal.

As simulações que mudanças tributárias que realizamos indicam que, se os lucros e dividendos distribuídos voltassem a ser tributados, o imposto de renda se tornaria mais progressivo e as alíquotas efetivas atingiriam no topo da distribuição

uma média de 13,2% ou 17,5% se a tributação ocorresse com uma alíquota linear de 15% ou na atual tabela progressiva, respectivamente. Nesse caso, o potencial distributivo do imposto de renda (mensurado pela queda no índice de Gini) cresceria para cerca de 4%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e México, mas mantendo-se abaixo ainda da média da OCDE.

Por fim, as simulações indicam que a pura e simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não atingiria os mesmos resultados em termos de progressividade e desigualdade, a menos que a carga tributária sobre a classe média assalariada fosse significativamente ampliada, o que aprofundaria em vez de amenizar a distorção em favor dos muito ricos.

1. Evolução da tributação da renda no Brasil

A instituição de impostos progressivos sobre a renda, incluindo a proveniente da remuneração do capital, desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento do Estado social e para a 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 o aparato de bem-estar social, inclusive pelo seu caráter tardio, pós-constituição de 1988.

Não obstante, verifica-se na história do imposto de renda brasileiro uma evolução bastante coerente com as tendências internacionais. Por exemplo, desde os primórdios da República a ideia de criar um imposto de renda, aos moldes do que era adotado em alguns países europeus, foi por diversas vezes defendida por personalidades como Rui Barbosa, como mecanismo de reduzir os déficits do governo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades, mas apenas em dezembro de 1922 a proposta foi finalmente aceita e aprovada pela maioria do Congresso.¹⁰

Como na Europa e na América, o imposto de renda brasileiro nasceu com alíquotas bastante moderadas, uma máxima de 8%, mas uma base bastante ampla de rendimentos do capital e do trabalho. Paulatinamente e não rapidamente, como na Europa e nos Estados Unidos, essa alíquota máxima foi sendo elevada, atingindo 20% em 1944 e aí saltando para 50% em 1948, após o fim da II Guerra Mundial. Esse percentual permaneceu até 1961, quando o então presidente Jânio Quadros elevou a máxima para 60% e, em seguida, seu sucessor João Goulart, para 65% – o mais alto porcentual de toda a história brasileira.

Uma das primeiras medidas do regime militar foi reduzir a alíquota máxima do imposto de renda de volta para 50%, enquanto nos Estados Unidos esse teto era baixado de 90% para 70%. Apesar disso, a estrutura do imposto de renda continuava sendo bastante progressiva, não só pela alíquota máxima, mas pela existência de 12 faixas de tributação e por incidir sobre um amplo espectro de rendas, tanto do capital quanto do trabalho.¹¹

Essa situação perdurou até 1988-1989, quando o ex-presidente José Sarney, num movimento bastante parecido com o de Reagan, nos Estados Unidos, reduziu

¹⁰ Ver Baleeiro (1938).

¹¹ Embora mais progressivo nas alíquotas, o sistema permitia um leque mais amplo de deduções.

abruptamente o número de faixas do imposto de renda de 11 para apenas três e a alíquota máxima de 50% para 25%. A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a Constituição introduzia as bases para o Estado de bem-estar social brasileiro com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura militar¹², nunca mais o imposto de renda haveria de ter a estrutura progressiva do passado.

Ao contrário, à medida em 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 dos organismos internacionais e da teoria novo clássica, segundo a qual a renda deveria ser tributada linearmente e o capital deveria ser desonerado para incentivar os investimentos, embora as hipóteses e as evidências empíricas que suportam tal tese sejam frágeis.¹³

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 cada vez mais regressiva, além de ineficiente e distorciva, como iremos tratar mais adiante. No que se refere aos dividendos, é importante observar que, ao longo da história, até a Lei 9.249/1995, a regra sempre foi tributar exclusivamente na fonte ou oferecer os rendimentos à tributação na declaração de IRPF, e apenas eventualmente isentá-los.

Ou seja, o Brasil adotava até então o modelo clássico de tributação, em que os lucros das corporações são tributados após a 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 existia no Brasil até 1995.

Ou melhor, o Brasil já não adotava um sistema clássico puro, porque os dividendos não integravam a base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas, como em muitos países, mas eram tributados exclusivamente na fonte (como outros rendimentos do capital) a uma alíquota inferior àquela aplicada aos salários e aluguéis, submetidos à tabela progressiva. Portanto, o regime tributário vigente até 1995 já oferecia um tratamento especial aos recebedores de dividendos, aliviando os efeitos da “bitributação”.

¹² Ver Gobetti e Amado (2011).

¹³ Ver Banks e Diamond (2010), Diamond e Saez (2011), Piketty, Saez e Zucman (2013).

Como veremos na próxima seção, diversos outros países também adotaram nas últimas décadas mecanismos para compensar parcialmente a tributação dos lucros e dividendos na pessoa física, seja com alíquotas menores ou créditos referentes ao imposto pago na pessoa jurídica, mas pouquíssimos seguiram o exemplo do Brasil de 1995. Na época, com o suposto intuito de atrair capitais e incentivar investimentos, o governo produziu duas importantes mudanças legislativas na tributação do lucro por meio da Lei 9.249/95:

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. 10. 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 9 instituiu a figura do “juros sobre capital próprio”, uma despesa fictícia que a empresa poderia deduzir do pagamento do seu imposto de renda com o objetivo de equiparar com outra empresa que estivesse endividada e que, nesse caso, abateria o gasto com juros do seu lucro para efeitos de cálculo do imposto de renda. A despesa fictícia é calculada aplicando a taxa de juros de longo prazo (TJLP) sobre o capital próprio da empresa, e estes “juros” são pagos aos acionistas como um tipo de dividendo. O efeito prático do JSCP é que uma parcela do lucro, que seria tributada pelo imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e pela contribuição social sobre lucro líquido (CSLL) à alíquota de 34%, passa a ser tributada a apenas 15%, quando esse dividendo-juro é pago ao acionista.

Já o artigo 10 da Lei 9.249 previu que os dividendos comuns (ou seja, exclusive os JSCP que acabamos de mencionar), antes tributados a 15% como os demais ganhos de capital, passariam a ser isentos. Deste modo, a tributação dos lucros foi reduzida por dois canais: a dedução dos juros sobre capital próprio e a isenção dos dividendos. O efeito dessa medida para o lucro líquido apropriado pelos acionistas da empresa pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1. Lucro e tributação no Brasil

Lucro e impostos	Antes da Lei 9.249	Depois da Lei 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-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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Explicando em detalhes. Antes da mudança da Lei 9.249/95, o lucro da pessoa jurídica era tributado a 25% pelo IRPJ e 9% pela CSLL, totalizando uma tributação de 34%. Então, uma empresa com lucro de 100 pagava 34 de IRPJ e CSLL, sobrando um lucro líquido de 66 para ser distribuído aos acionistas sob a forma de dividendos. Uma vez distribuídos, estes 66 eram tributados a uma alíquota na fonte de 15%, o que reduzia o lucro líquido efetivamente recebido pelos acionistas para 56,1. Ou seja, 56,1% do lucro bruto ficavam com os acionistas e 43,9% ficavam com o governo sob a forma de impostos.

Com as mudanças da Lei 9.249/95, essa mesma empresa que obteve um lucro de 100 passou a poder deduzir do lucro bruto sujeito à tributação uma parcela relativa aos JSCP. Por hipótese, assumimos que essa parcela seja de 30% ou 30: nesse caso, a base de cálculo do IRPJ e da CSLL cai de 100 para 70, e o imposto da pessoa jurídica cai, portanto, de 34 para 23,8, o que é compensado parcialmente pelo recolhimento de 15% de imposto sobre os 30 de juros sobre capital próprio destinados aos acionistas, num montante de 4,5. O efeito seria, portanto, uma queda do imposto de 34 para 28,3 (23,8 + 4,5). Além disso, a isenção sobre os dividendos puros reduziria o imposto sobre esta parcela de 9,9 para zero. No final das contas, os acionistas que antes ficavam com 56,1% do lucro passaram a ficar com 71,7% do lucro, e o governo com 28,3%.

Estes números, relativos a perdas/ganhos, 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 possível de ser deduzido de JSCP, maior é o benefício aos acionistas, mesmo que eles paguem 15% de imposto sobre estes juros e sejam isentos dos dividendos comuns. Isso porque o ganho de

escapar do IRPJ/CSLL (34%) é bem maior do que a perda por ser tributado pelo imposto de renda retido na fonte (15%).

Na tabela anterior, se o valor deduzido de juros sobre capital próprio fosse elevado de 30 para 50, por exemplo, o resultado final seria que a tributação final sobre os lucros cairia para 24,5% e o ganho dos acionistas subiria para 75,5%. No caso oposto, em que a empresa não deduzisse nenhum centavo de JSCP, o único benefício restante seria o da isenção de lucros e dividendos. Nesse caso, a tributação final chegaria a 34% no máximo.

Este é o caso de empresas submetidas à tributação pelo lucro real. No caso das empresas que pagam imposto pelo lucro presumido ou pelo Simples, os níveis de tributação do lucro (IRPJ/CSLL) são ainda mais baixos, partindo de 0% e chegando a no máximo 9% do faturamento.¹⁴ No setor de serviços, tal regime tributário, conjugado com a isenção de dividendos distribuídos, torna-se um convite para que pessoas físicas se transformem em pessoas jurídicas com o intuito de evadir do imposto de renda.¹⁵

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

Do ponto de vista jurídico, o conceito de “bitributação” é bastante questionável porque os sujeitos passivos do IRPJ/CSLL e do imposto de renda retido na fonte sobre dividendos são diferentes – no primeiro caso as pessoas jurídicas, no segundo caso as pessoas físicas, que possuem existência legal claramente definida e não podem ser confundidas umas com as outras.¹⁶

Do ponto de vista econômico, o argumento é formal porque, para o acionista, não interessa quantas vezes o lucro é tributado, uma ou duas vezes, mas o

¹⁴ No regime de lucro presumido, a lei presumiu que o lucro equivale a 32% do faturamento. O IRPJ e a CSLL são calculados sobre essa base presumida, resultando em uma alíquota de 7,68% sobre faturamento para empresas que faturam até R\$ 750 mil anuais. No caso do Simples, a tributação total varia de 4,5% a 16,85% do faturamento no setor de serviços, sendo estabelecido na legislação um rateio dessas alíquotas entre os diferentes tributos.

¹⁵ Um profissional liberal que constitua uma pessoa jurídica para prestar serviços paga hoje no Brasil no máximo 16 ou 17% da sua renda em impostos, enquanto como pessoa física poderia ser tributado em até 27,5% pelo imposto de renda.

¹⁶ Ver estudo de auditores da Receita Federal – Freitas, Costa e Moreira (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

resultado final dessa tributação para o seu bolso. Por exemplo, 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”. Mas para a empresa essa alteração provavelmente seria pior, por dar tratamento igual ao lucro retido (e reinvestido) e ao lucro distribuído (que se transformará em poupança privada e não necessariamente retornará à empresa).

Por outro lado, a literatura empírica também carece de resultados conclusivos que demonstrem que a redução de carga tributária sobre o capital – derivada da isenção dos dividendos ou da dedução dos juros sobre capital próprio – obteve êxito em ampliar os investimentos no país. Ao contrário, os investimentos no país permaneceram estagnados por mais de uma década desde que tais medidas tributárias de benefício aos detentores de capital foram implementadas.

2. Tributação da renda do capital no mundo desenvolvido

O sistema clássico de tributação da renda, como já foi mencionado, prevê a tributação do lucro na pessoa jurídica e, posteriormente, havendo distribuição de dividendos aos acionistas, também 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, por exemplo, apenas a Estônia, o México e a República da Eslováquia fugiam desse modelo ao tributarem apenas uma vez o lucro. Em 2011, entretanto, a República Eslováquia introduziu uma contribuição social para financiar a saúde, que é cobrada a uma taxa de 14% sobre os dividendos, enquanto o México voltou a tributar os dividendos em 2014.¹⁷

Na prática, restou apenas a Estônia com um regime de isenção total como no Brasil. 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.

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 foi extraída do banco de dados da OCDE e mostra que, em média, a tributação sobre os lucros nos 34 países da organização é de 43,1% (ou 47,9% ponderando pelos PIB's), de acordo com as alíquotas vigentes em 2015. Essa carga tributária varia de 20% a 22% (Estônia e República da Eslováquia, sem considerar a contribuição social) até 64,4% na França.

Para entender a tabela, cabe esclarecer que CIT é a sigla de “corporate income tax” (o equivalente ao IRPJ), enquanto PIT é a sigla de “personal income tax”

¹⁷ O México passou a tributar os dividendos 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 600 mil reais).

(IRPF). Apesar da alíquota máxima do imposto de renda das pessoas físicas ultrapassar os 50% em alguns países, a carga tributária sobre os dividendos distribuídos (vide coluna do tributo pago por PF) é menor devido a créditos de imputação que se aplicam no cálculo do imposto ou a alíquotas menores (retenções exclusivas na fonte, por exemplo) que se aplicam a esse tipo de renda.

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

País	Lucro antes tributação (A)	CIT (%) sobre lucros	CIT pago por PJ	Lucro distribuído	Imposto exclusivo na fonte (%)	PIT (%) sobre dividendos extrapolados	Crédito de imputação	Tributo pago por PF	Taxa total (CIT+PIT)/A
Austrália	142.86	30	42.86	100	..	49	42.9	27.12	48.99
Áustria	133.33	25	33.33	100	25	25	..	25	43.75
Bélgica	151.49	33.99	51.49	100	..	25	..	25	50.49
Canadá	135.69	26.3	35.69	100	..	49.53	34.53	33.82	51.23
Chile	129.03	22.5	29.03	100	..	40	29.03	22.58	40
Rep. Tcheca	123.46	19	23.46	100	15	15	..	15	31.15
Dinamarca	130.72	23.5	30.72	100	..	42	..	42	55.63
Estônia	125	20	25	100	..	0	..	0	20
Finlândia	125	20	25	100	..	33	..	28.05	42.44
França	157.23	36.4	57.23	100	..	44	..	44	64.38
Alemanha	143.22	30.18	43.22	100	26.38	26.38	..	26.38	48.59
Grécia	135.14	26	35.14	100	10	10	..	10	33.4
Hungria	123.46	19	23.46	100	..	16	..	16	31.96
Islândia	125	20	25	100	..	20	..	20	36
Irlanda	114.29	12.5	14.29	100	..	51	..	51	57.13
Israel	136.05	26.5	36.05	100	..	30	..	30	48.55
Itália	137.93	27.5	37.93	100	26	26	..	26	46.35
Japão	147.3	32.11	47.30	100	20.32	20.32	..	20.32	45.9
Coréia do Sul	131.93	24.2	31.93	100	..	41.8	11	35.4	51.03
Luxemburgo	141.28	29.22	41.28	100	..	40	..	20	43.38
México	142.86	30	42.86	100	10	42	42.86	17.14	42
Holanda	133.33	25	33.33	100	..	25	..	25	43.75
Nova Zelândia	138.89	28	38.89	100	..	33	38.89	6.94	33
Noruega	136.99	27	36.99	100	..	27	..	27	46.71
Polónia	123.46	19	23.46	100	19	19	..	19	34.39
Portugal	145.99	31.5	45.99	100	25	28	..	28	50.68
Rep. Eslováquia	128.21	22	28.21	100	..	0	..	0	22
Eslovênia	120.48	17	20.48	100	25	25	..	25	37.75
Espanha	138.89	28	38.89	100	..	24	..	24	45.28
Suécia	128.21	22	28.21	100	..	30	..	30	45.4
Suíça	126.82	21.15	26.82	100	..	21.14	..	21.14	37.81
Turquia	125	20	25	100	..	35	..	17.5	34
Reino Unido	126.58	21	26.58	100	..	37.5	11.11	30.56	45.14
EUJA	164.3	39.13	64.29	100	..	30.34	..	30.34	57.6

Fonte: OCDE Tax Database (Tabela II.4, extraída no dia 29 de junho de 2015).

De qualquer forma, excluindo os dois países europeus já citados, a tributação dos dividendos ao nível da pessoa física varia de 6,9% (Nova Zelândia) a 35,4% (Coréia do Sul), perfazendo uma média de 24,1%. Outra questão importante de se assinalar é que, em termos históricos e em média, estas são as menores taxas sobre lucros e dividendos vigentes nos últimos 35 anos. Em 1981, de acordo com os

dados da OCDE, a carga tributária média sobre os lucros nos países da OCDE, integrando pessoas jurídicas e físicas, chegava a 75,2%.

Ou seja, os países desenvolvidos já reduziram significativamente a tributação dos lucros e dos dividendos, mas comparativamente ao Brasil ainda apresentam um nível de taxaço bem superior. Se formos analisar a tributação de outros ganhos de capital, como os rendimentos de aplicações financeiras, também vamos verificar que o nível de tributação no Brasil é inferior ao praticado na média da OCDE.

Na próxima seção, procuramos analisar o efeito que tais características tributárias imprimem sobre o grau de progressividade do nosso imposto de renda, partindo de informações das declarações do IRPF.

3. Quão progressivo é o imposto de renda no Brasil?

Esta seção se baseia nas informações das declarações de imposto de renda das pessoas físicas (DIRPF) no período 2007-2013 com intuito de avaliar o grau de progressividade do imposto de renda no Brasil e, na seção seguinte analisaremos os potenciais impactos arrecadatórios e redistributivos da reintrodução da tributação de lucros e dividendos no país vis-à-vis outras propostas.¹⁸ A partir destas informações, por exemplo, é possível verificar que o volume de lucros e dividendos distribuídos, incluindo os rendimentos recebidos pelos titulares ou sócios de microempresas e empresas inscritas no Simples, quase dobrou em valores reais, de R\$ 149 bilhões em 2007 para R\$ 287 bilhões em 2013, expansão 41% superior à do PIB no mesmo período, e que tais montantes beneficiam cerca de 2,1 milhões de pessoas, principalmente aquelas localizadas no topo da distribuição de renda (ver tabelas 3 e 4).

Não é preciso grandes análises para já perceber, de antemão, que a isenção de lucros e dividendos implica renúncia substancial de receitas para o governo e suspeitar que ela favoreça a concentração de renda. Antes de prosseguir nessa investigação, entretanto, e para que se compreenda melhor os dados e as comparações que serão apresentadas, é importante observar que os rendimentos das pessoas físicas no Brasil recebem três distintos tratamentos tributários para cada bloco de rendimentos destacados na tabela 3: *rendimentos tributáveis*, *rendimentos tributados exclusivamente na fonte* e *rendimentos isentos*.

Embora cada um desses blocos mescle rendimentos do trabalho e da propriedade do capital, há uma predominância das rendas do trabalho entre os *rendimentos tributáveis* e das rendas da propriedade do capital entre os demais *rendimentos tributados exclusivamente na fonte* ou *isentos*. Daí que as dezenas de componentes que fazem parte destes blocos podem ser reagrupados, por aproximações para suas principais origens, entre rendimentos do trabalho ou do capital, além das transferências patrimoniais que não representam efetivamente um

¹⁸ Divulgadas pela SRFB nas publicações “Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas” de 2008 a 2014, que consideram os rendimentos apurados no ano-base anterior.

fluxo de renda. O reagrupamento para obter aproximações dos rendimentos do trabalho e do capital está descrito no quadro 1.¹⁹

Outra característica revelada pelo reagrupamento são as condições tributárias mais favoráveis conferidas aos rendimentos do capital. A maior parte dos rendimentos do trabalho são tributados por alíquotas progressivas, mesmo quando sujeitos à tributação exclusiva na fonte. Ao passo que os rendimentos do capital concentram a parcela majoritária das isenções, como no caso dos lucros e dividendos, e, quando há tributação na fonte, esta ocorre por alíquotas lineares (isto é, alíquotas neutras nem progressivas ou regressivas) normalmente inferiores às médias das alíquotas progressivas. Como tradicionalmente o capital e suas rendas são mais concentrados do que as rendas do trabalho, esse viés tributário tende a favorecer os mais ricos, hipótese que será confirmada a partir da análise dos dados das DIRPF na sequência.

Tabela 3. Rendimentos das DIRPF (2007-2013). Valores em bilhões de R\$ 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
Tributado exclusivo fonte	Rendimentos vinculados principalmente com os rendimentos do trabalho	30.1	50.6	55.1	63.5	70.1	74.6	97.6
	Rendimento de 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
	Total	107.6	149.8	139.3	163.6	204.9	192.7	207.4
Isentos	Lucros e dividendos	149.4	196.9	195.8	229.7	257.0	271.4	287.3
	Rendimentos vinculados principalmente com os rendimentos do trabalho	47.2	89.2	92.1	94.8	97.5	105.8	113.5
	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	293.2	477.6	473.3	530.4	583.0	601.5	632.2
Total dos rendimentos declarados		1,369	1,662	1,684	1,819	1,986	2,065	2,133

Fonte: Elaboração própria com os dados das DIRPF. Nota: valores convertidos para R\$ de 2013 pela média aritmética do IPCA de cada ano.

¹⁹ Ressalve-se que parte dos rendimentos isentos como lucros e dividendos, aqui aproximados para renda do capital, são na realidade rendimentos 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 individuais. Por outro lado, há uma parcela de rendimentos da propriedade imobiliária (aluguéis) contabilizada como rendimentos tributáveis. Infelizmente os dados publicados não nos permitem detalhar com exatidão as fontes de rendimentos do trabalho, benefícios sociais e renda da propriedade. A análise nessa seção toma como base aproximações destes rendimentos que admitidamente contém certo grau de imprecisão.

Quadro 1. Reagrupamento dos componentes dos rendimentos das DIRPF para obter aproximações das rendas do trabalho e do capital.

Rendimentos vinculados principalmente com a remuneração dos trabalhadores e benefícios sociais	<i>Rendimentos tributáveis</i> , 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 <i>rendimentos tributados exclusivamente na fonte</i> , R\$ 97,6 bilhões ou 47% do total, também submetidos a alíquotas progressivas (décimo-terceiro 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 <i>rendimentos isentos</i> , 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 FGTS, parcelas isentas de aposentadorias de pessoas com mais de 65 anos de idade, bolsas de estudo e pesquisa etc).
Transferências patrimoniais	<i>Transferências patrimoniais</i> por doação, herança ou dissolução de sociedade conjugal isentas de imposto de renda, R\$ 59,4 bilhões ou 9% dos rendimentos isentos.
Rendimentos vinculados principalmente com as rendas da propriedade do capital na forma de ativos fixos ou financeiros	Cerca de metade dos <i>rendimentos tributados exclusivamente na fonte</i> , 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 <i>rendimentos isentos</i> , 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 imposto de renda (rendimentos de caderneta de poupança e de letras hipotecárias, incorporação de reservas ao capital e bonificações em ações etc).

Fonte: Elaboração dos autores.

As informações das DIRPF divulgadas recentemente pela Receita Federal – sistematizadas nas tabelas 4 a 6 – são cruciais nessa análise porque voltaram a conter estratificações dos declarantes por onze faixas de rendimentos que alcançam valores muito elevados, como o estrato dos 71.440 declarantes com rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão (0,05% mais rico da população), além de uma tabulação adicional com a estratificação dos recebedores de lucros e dividendos.²⁰ Essa iniciativa de ampliar a transparência das informações, divulgando dados mais detalhados ao público, vem propiciando, pela primeira vez no período histórico recente, análises mais qualificadas sobre o topo da distribuição de renda e sobre a progressividade do imposto no país.²¹ Cabe, entretanto, advertir que a análise dos dados da DIRPF requer cuidados especiais para que se saiba exatamente qual a amostra representativa da população que estamos lidando.

²⁰ Ao longo desta seção utilizaremos como referência para o população brasileira 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.

²¹ Entre os quais, Castro (2014), Afonso (2014), Medeiros e Souza (2014) e Medeiros, Souza e Castro (2015). Vale lembrar que as tabulações informações deixaram de ser divulgadas apenas recentemente, existindo estudos das décadas passadas com tabulações do imposto de renda como argumenta Afonso (2014).

No ano de 2013, as informações são relativas a 26,5 milhões de pessoas que prestaram declaração à SRFB, número este que representa 18,6% da população adulta no país. Corresponde a uma amostra reduzida da população, muito embora compatível com os critérios legais que definem a obrigatoriedade da declaração. A maioria da população brasileira, que possui baixos rendimentos, está dispensada de prestar declaração por não se enquadrar nesses critérios legais. É comum alguns destes indivíduos prestarem declaração, mesmo não sendo obrigados a fazê-lo ou por se enquadrarem em outros critérios de obrigatoriedade não relacionados ao nível de renda.²² Ainda assim, a população com rendimentos mais baixos se encontra sub-representada na amostra de declarantes do imposto de renda.

Por outro lado, a literatura nacional e internacional vem mostrando que os registros administrativos do imposto de renda captam com maior exatidão os rendimentos do topo da distribuição e as rendas da propriedade, quando comparados com as usuais pesquisas domiciliares que subestimam tais rendimentos.²³ 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.

Sendo assim, nosso foco inicial na análise da progressividade do imposto recairá sobre o último décimo da distribuição de renda no Brasil, correspondendo aos cerca de 14,2 milhões de brasileiros com rendimentos mais elevados nas DIRPF. Ao final da seção, complementaremos a análise com os rendimentos da base da distribuição advindos das pesquisas domiciliares, e forneceremos um olhar mais integral sobre os impactos redistributivos do imposto de renda.

Passando para a análise dos números das DIRPF nas tabelas 4 a 6, os dados mostram que os 2,1 milhões de recebedores de lucros e dividendos representam 7,9% do universo de declarantes no ano de 2013. A distribuição pelas faixas de renda na tabela 5 mostra maior concentração no topo: são menos de 25% nos estratos intermediários, com rendimentos inferiores a R\$ 325,4 mil, e 72,0% da população no último estrato, com rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão. Outro

²² Os principais critérios legais em 2013 eram: possuir bens e direitos superiores a R\$ 300 mil, receber rendimentos (anuais) superiores a R\$ 40.000,00 ou rendimentos tributáveis maiores que R\$ 25.661,70.

²³ Ver Medeiros e Souza (2014b) e Atkinson, Piketty e Saez (2011).

dado interessante é que a parcela predominante dos seus rendimentos são isentos, em média cerca de dois terços do total, principalmente nas faixas mais elevadas.

Em outras palavras, há um viés na distribuição dos 2,1 milhões de recebedores de lucros e dividendos que estão mais concentrados no topo da distribuição e sua renda advém majoritariamente de rendimentos isentos de imposto pela nossa legislação. O principal componente por trás dessa distribuição assimétrica são os lucros e dividendos que, no ano de 2013, como vimos, totalizaram R\$ 287,3 bilhões ou 77,3% do total dos R\$ 371,8 bilhões das isenções em benefício dos recebedores de lucros e dividendos.

Este é o componente mais importante, mas não é o único responsável pelo perfil concentrado das isenções entre os declarantes mais ricos. Existem montantes expressivos de outros rendimentos isentos com perfis de distribuição semelhantes, da ordem de R\$ 84,5 bilhões entre os mesmos 2,1 milhões de recebedores de lucros e dividendos e de R\$ 260,4 bilhões entre os 24,4 milhões não recebedores. De maneira mais geral, os números da tabela 5 permitem identificar 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 de rendas mais elevadas, seja entre os recebedores ou não de lucros e dividendos. Em grande medida, isso reflete a elevada concentração dos rendimentos do capital que é a principal origem destes rendimentos.

Analisaremos essa concentração mais adiante. Por ora, vale destacar que uma das principais consequências do atual arcabouço brasileiro que confere grandes vantagens tributárias aos rendimentos do capital, em relação à tributação dos rendimentos do trabalho, é o limitado grau de progressividade do imposto de renda da pessoa física. Isso fica evidente quando analisamos a evolução das estimativas de alíquotas médias ao longo das faixas de renda na tabela 6.

Explicando melhor, a tributação progressiva incide somente sobre os rendimentos tributáveis e em menos da metade dos tributados exclusivamente na fonte, ambos vinculados mais diretamente às remunerações dos trabalhadores e aos benefícios sociais. 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, que, na prática, reduzem substancialmente as alíquotas efetivas. Por isso, as alíquotas médias dos rendimentos tributáveis na tabela 6, calculadas sobre seus valores brutos (incluindo deduções), partem de patamares próximos a zero, nos

estratos onde predominam declarantes isentos, e crescem até 20,8% na última faixa dos rendimentos mais elevados. Esses níveis de alíquotas (mínima e máxima) são relativamente reduzidos, quando comparados com os vigentes nos países da OCDE ou mesmo da América Latina como mostra Castro (2014), e, por si, já limitam a progressividade do imposto de renda no Brasil.

No entanto, as principais limitações estão relacionadas à tributação sobre os rendimentos do capital. Em primeiro lugar, pouco mais da metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva tem sua origem na renda do capital e será tributada predominantemente por alíquotas lineares (neutras). Razão pela qual as alíquotas incidentes sobre os rendimentos tributados exclusivamente na fonte sejam, em média, semelhantes em todas as faixas de maiores rendimentos e inferiores às alíquotas progressivas dos rendimentos tributáveis (ver tabela 6).²⁴ Mais importante ainda é que a maior parte dos rendimentos da propriedade do capital é totalmente isenta de imposto, incluindo os lucros e dividendos e outros tipos de rendimentos. Esta combinação de benefícios tributários com elevada concentração dos rendimentos do capital acaba resultando numa situação paradoxal do nosso imposto de renda, a saber: as estimativas de alíquotas efetivas, quando consideramos a totalidade dos rendimentos, crescem até determinada faixa de renda e passam a decrescer no topo da distribuição.

Mais precisamente, as alíquotas médias na penúltima coluna da tabela 6, calculadas sobre os rendimentos totais (tributáveis, tributados exclusivamente na fonte ou isentos), crescem até alcançar o máximo de 11,8% no estrato dos 1,5 milhão de declarantes que recebem entre R\$ 162,7 mil e R\$ 325,4 mil anuais. Em média, o declarante desse estrato intermediário paga R\$ 27,2 mil de imposto e possui rendimentos de R\$ 226,3 mil.²⁵ Nessa faixa intermediária os rendimentos tributáveis, sujeitos à tributação progressiva e cuja principal origem é salarial, ainda formam a parcela mais expressiva da renda.

²⁴ Exceto nas primeiras faixas dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva em que as alíquotas médias crescem devido ao predomínio de rendimentos mais vinculados à renda do trabalho sob tributação progressiva.

²⁵ Os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva são declarados nas DIRPF em valores líquidos do imposto tributado na fonte. Para fins de padronização, foi necessário estimar esse imposto e agregá-lo aos rendimentos declarados para obter os valores brutos, seguindo os procedimentos descritos no apêndice. Para manter correspondência com os dados primários, optamos por apresentar os valores líquidos dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva nas tabelas 4 e 6. Contudo, o cálculo da composição dos rendimentos totais na tabela 5 e as alíquotas médias na tabela 6 consideram os totais dos rendimentos brutos (isto é, incluem a estimativa do imposto tributado na fonte).

A inflexão na evolução das alíquotas médias será observada a partir do momento em que a parcela dos rendimentos isentos e sujeitos à tributação exclusiva torna-se majoritária, devido à predominância da renda da propriedade do capital. As alíquotas passam a cair ao longo das três últimas faixas, até atingir 6,7% na última. Entre os 71.440 declarantes com rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão em 2013, as estimativas das médias do imposto pago e do rendimento total foram de R\$ 291,9 mil e R\$ 4,2 milhões, respectivamente. Seu nível de renda é quase vinte vezes superior ao do estrato intermediário, apesar do imposto pago ser pouco mais de dez vezes maior.

É claro que essas estimativas de alíquotas são médias que obscurecem a heterogeneidade dentro das faixas de rendimentos e entre os diversos agrupamentos da população. Por exemplo, as estimativas de alíquotas médias dos recebedores de lucros e dividendos, que concentram cerca de 60% das isenções, foram de no máximo 6,6% e muito inferiores àquelas arcadas pelos não recebedores em faixas de rendimentos equivalentes. Enquanto a renda média dos 24,4 milhões de declarantes não recebedores de lucros e dividendos foi de R\$ 63,8 mil, com um imposto devido de R\$ 4,9 mil em média; no restrito grupo dos 2,1 milhões de beneficiários de dividendos a renda média mais que quadruplica para R\$ 274,3 mil e o imposto devido apenas triplica para R\$ 14,9 mil.

Tais constatações nos permitem complexificar a avaliação sobre a equidade do sistema tributário brasileiro. De maneira simplificada, os princípios da equidade horizontal e vertical podem ser traduzidos como a necessidade de que as alíquotas efetivas sejam idênticas entre contribuintes com os mesmos níveis de renda e que cresçam (ou ao menos não decresçam) na medida em que aumentam seus níveis de rendimentos. Quando analisamos estratificações por faixas de rendimentos, as alíquotas médias devem ser neutras (ou proporcionais) entre grupos com os mesmos rendimentos e progressivas (ou crescentes) para os estratos de rendimentos mais elevados.²⁶ Os resultados na tabela 6 indicam que ambos princípios são violados na atual estrutura do imposto de renda de pessoa física no Brasil. Tanto do ponto de vista horizontal, porque os recebedores de lucros e dividendos possuem alíquotas médias mais baixas do que os demais contribuintes com rendimentos semelhantes, quanto numa perspectiva vertical, na medida em que as alíquotas médias são decrescentes para os rendimentos do topo da distribuição.

²⁶ O apêndice representa esses conceitos de maneira mais formal.

Tabela 4. Grandes números do IRPF 2014 (ano-base 2013): resumo das declarações por faixas do rendimento total. Valores em milhões de R\$.

Faixas de milhares de R\$	Quantidade de declarantes	Rendimentos tributáveis				Rendimentos tributados exclusivamente na fonte		Rendimentos isentos	Total dos rendimentos		Patrimônio líquido
		Rendimentos	Deduções	Base de cálculo	Imposto Devido	Rendimentos	Estimativa do imposto		Rendimentos	Imposto	
Até R\$ 24,4	5,555,771	67,481	-12,991	55,194	2	2,156	0	5,920	75,557	2	282,289
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	7,882,026	215,200	-52,802	164,146	1,181	13,691	414	21,128	250,018	1,595	438,593
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	7,300,376	331,748	-89,999	243,231	12,136	29,400	2,705	57,667	418,815	14,841	668,555
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	3,522,174	285,867	-66,998	219,628	30,517	30,799	5,091	82,920	399,587	35,608	769,685
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	1,507,344	212,060	-40,575	172,429	34,794	29,274	6,153	99,739	341,072	40,947	868,366
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	518,567	109,013	-18,932	90,551	20,765	22,815	4,969	96,756	228,584	25,734	656,744
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	136,718	34,452	-5,370	29,216	7,074	14,717	3,086	72,002	121,171	10,160	426,138
Mais de R\$ 1.301,8	71,440	37,384	-7,466	30,118	7,763	64,510	13,091	196,040	297,934	20,854	1,206,209
Total	26,494,416	1,293,205	-295,133	1,004,512	114,232	207,361	35,508	632,171	2,132,738	149,740	5,316,579
Declarações de recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa											
Até R\$ 24,4	175,986	1,385	-291	1,128	0	56	0	1,271	2,712	0	14,583
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	280,036	5,369	-1,171	4,233	13	211	1	3,605	9,185	13	30,866
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	481,078	12,828	-3,167	9,749	256	902	51	15,051	28,781	307	93,324
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	460,465	20,060	-4,977	15,208	1,389	2,350	312	31,733	54,143	1,701	175,116
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	361,166	29,751	-6,626	23,315	3,918	4,969	914	49,639	84,359	4,832	343,244
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	209,954	29,431	-5,983	23,610	4,949	7,149	1,452	58,737	95,317	6,401	346,535
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	80,719	14,584	-2,633	12,038	2,734	7,112	1,434	50,770	72,465	4,168	285,237
Mais de R\$ 1.301,8	51,419	19,913	-3,359	16,689	4,196	48,458	9,707	160,977	229,348	13,903	1,023,046
Total	2,100,823	133,319	-28,208	105,970	17,454	71,208	13,871	371,783	576,310	31,324	2,311,950
Declarações dos não recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa											
Até R\$ 24,4	5,379,785	66,096	-12,700	54,066	2	2,100	0	4,649	72,845	2	267,706
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	7,601,990	209,831	-51,631	159,913	1,168	13,480	413	17,523	240,834	1,582	407,727
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	6,819,298	318,920	-86,832	233,482	11,880	28,498	2,654	42,616	390,034	14,534	575,231
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	3,061,709	265,808	-62,021	204,420	29,128	28,449	4,779	51,187	345,444	33,907	594,570
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	1,146,178	182,309	-33,948	149,114	30,876	24,304	5,239	50,100	256,713	36,114	525,122
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	308,613	79,582	-12,949	66,941	15,816	15,666	3,517	38,019	133,267	19,333	310,209
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	55,999	19,868	-2,737	17,178	4,341	7,605	1,652	21,233	48,706	5,993	140,901
Mais de R\$ 1.301,8	20,021	17,472	-4,107	13,429	3,567	16,052	3,384	35,062	68,586	6,951	183,163
Total	24,393,593	1,159,886	-266,925	898,542	96,779	136,153	21,637	260,388	1,556,428	118,416	3,004,629

Nota: Elaboração própria com os dados da DIRPF.

Tabela 5. Grandes números do IRPF 2014 (ano-base 2013): participações nos totais declarados e composição dos rendimentos por faixas do rendimento total. Valores em %.

Faixas de milhares de R\$	Participação na população de cada estrato de renda	Participação no total dos declarantes				Composição dos rendimentos			
		População	Imposto	Rendimentos	Patrimônio líquido	Tributáveis	Tributados excl. na fonte	Isentos	Total
Até R\$ 24,4	100.0	21.0	0.0	3.5	5.3	89.3	2.9	7.8	100
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	100.0	29.7	1.1	11.5	8.2	85.9	5.6	8.4	100
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	100.0	27.6	9.9	19.4	12.6	78.7	7.6	13.7	100
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	100.0	13.3	23.8	18.7	14.5	70.6	8.9	20.5	100
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	100.0	5.7	27.3	16.0	16.3	61.1	10.2	28.7	100
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	100.0	2.0	17.2	10.8	12.4	46.7	11.9	41.4	100
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	100.0	0.5	6.8	5.7	8.0	27.7	14.3	57.9	100
Mais de R\$ 1.301,8	100.0	0.3	13.9	14.3	22.7	12.0	24.9	63.0	100
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	59.6	11.2	29.2	100
Declarações de recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa									
Até R\$ 24,4	3.2	0.7	0.0	0.1	0.3	51.1	2.1	46.9	100
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	3.6	1.1	0.0	0.4	0.6	58.5	2.3	39.2	100
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	6.6	1.8	0.2	1.3	1.8	44.5	3.3	52.2	100
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	13.1	1.7	1.1	2.5	3.3	36.8	4.9	58.3	100
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	24.0	1.4	3.2	3.9	6.5	34.9	6.9	58.2	100
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	40.5	0.8	4.3	4.5	6.5	30.4	8.9	60.7	100
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	59.0	0.3	2.8	3.4	5.4	19.7	11.6	68.7	100
Mais de R\$ 1.301,8	72.0	0.2	9.3	11.0	19.2	8.3	24.3	67.3	100
Total	7.9	7.9	20.9	27.2	43.5	22.6	14.4	63.0	100
Declarações dos não recebedores de lucros e dividendos, incluindo rendimentos de microempresa									
Até R\$ 24,4	96.8	20.3	0.0	3.4	5.0	90.7	2.9	6.4	100
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	96.4	28.7	1.1	11.1	7.7	87.0	5.8	7.3	100
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	93.4	25.7	9.7	18.1	10.8	81.2	7.9	10.9	100
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	86.9	11.6	22.6	16.2	11.2	75.9	9.5	14.6	100
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	76.0	4.3	24.1	12.1	9.9	69.6	11.3	19.1	100
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	59.5	1.2	12.9	6.3	5.8	58.2	14.0	27.8	100
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	41.0	0.2	4.0	2.3	2.7	39.5	18.4	42.2	100
Mais de R\$ 1.301,8	28.0	0.1	4.6	3.3	3.4	24.3	27.0	48.7	100
Total	92.1	92.1	79.1	72.8	56.5	73.5	10.0	16.5	100

Nota: Elaboração própria com os dados da DIRPF.

Tabela 6. Grandes números do IRPF 2014 (ano-base 2013): alíquotas médias (%) e valores *per capita* por faixas de renda. Valores em R\$.

Faixas de milhares de R\$	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

Nota: Elaboração própria com os dados da DIRPF.



Com o intuito de explorar melhor a relação entre baixa progressividade do imposto e os benefícios tributários conferidos aos rendimentos do capital, apresentamos na tabela 7 as estimativas das alíquotas efetivas e das participações dos rendimentos do trabalho e do capital pelos centésimos/milésimos selecionados no topo da distribuição de renda. Essas participações estão apresentadas tanto em proporção do total dos rendimentos declarados no imposto de renda quanto em proporção do total da renda disponível bruta das famílias nas contas nacionais. Considera-se inicialmente a distribuição de renda dentro do décimo mais rico do país, cerca de 14,2 milhões de pessoas com os rendimentos mais elevados das DIRPF. Adicionalmente, apresentamos na tabela 8 os resultados da metodologia mais consagrada na literatura para avaliar os impactos redistributivos do sistema tributário a partir do indicador de progressividade e da sua decomposição entre efeito alíquota e efeito base.²⁷

Antes de prosseguir, cabe destacar que essa análise foi inspirada no trabalho de Castro (2014), o qual analisa a progressividade do imposto de renda no Brasil, incluindo a decomposição da medida de progressividade, com informações estratificadas das DIRPF por faixa de renda. No entanto, esse trabalho faz uso de tabulações menos desagregados no topo da distribuição e considera somente os rendimentos tributáveis e os sujeitos à tributação exclusiva. Nossa abordagem se diferencia principalmente por incluir os rendimentos isentos, que reduzem a base de cálculo do imposto, e pelo uso de informações mais recentes e com maior detalhamento das faixas de renda do último centésimo da distribuição. Conseqüentemente, nossas alíquotas médias de imposto e as medidas de progressividade, tanto dos rendimentos do trabalho quanto da renda do capital, são muito inferiores aos resultados encontrados por Castro (2014).²⁸

O que mais chama atenção na tabela 7 é o elevadíssimo grau de desigualdade da distribuição de renda no país. Os resultados mostram que o

²⁷ O apêndice detalha os procedimentos utilizados para obter os percentis da distribuição de renda.

²⁸ Por exemplo, a última faixa na tabulação utilizada por Castro (2014) corresponde a rendimentos superiores a R\$ 149,3 mil e cerca de 737,7 mil pessoas em 2012. Aqui trabalhamos com 71.440 pessoas com rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão no ano de 2013. Existem também outras diferenças como o fato de que Castro (2014) analisa a distribuição entre todos os declarantes. Nessa monografia optamos em trabalhar com o último décimo da distribuição de renda, para contornar o fato de os menores rendimentos estão subrepresentados nas DIPP.

décimo mais rico da distribuição de renda (10% da população) concentra mais da metade da renda disponível das famílias (54,1% da renda), sendo que o centésimo mais rico (1% da população) detém algo próximo a um quarto (24,5% da renda) e o milésimo mais rico (0,01%) chega a um décimo de toda a renda (10,9%). Vale ressaltar que esses rendimentos são brutos e a ação do imposto reduz um pouco essa desigualdade. Ainda assim, são níveis extremamente elevados. A título de comparação, nos EUA, que são um dos países mais desiguais do mundo desenvolvido, os percentuais referentes à renda do centésimo e do milésimo mais ricos chegaram em 2007 em seu ápice, com 47% e 23% respectivamente.

Esses números da concentração de renda corroboram os resultados do estudo pioneiro de Medeiros, Souza e Castro (2015), que apresenta as primeiras estimativas recentes da concentração no topo da distribuição de renda no Brasil com dados tributários. Estes autores 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%. A contribuição adicional desta monografia para a literatura é por mostrar que os números são ainda mais impressionantes na medida em que alcançamos o meio milésimo mais rico (0,05% da população). São cerca de 71 mil pessoas que sozinhas concentram 8,8% da renda nacional, situação que muito provavelmente encontra poucos paralelos ao redor do mundo.

Os resultados nas tabelas 7 e 8 também reforçam a análise sobre as assimetrias e restrições dos benefícios tributários para os rendimentos do capital sobre a progressividade do imposto de renda no Brasil. Quando consideramos o efeito redutor dos rendimentos isentos sobre as bases de cálculo do imposto, a estimativa de alíquota média sobre os rendimentos do capital foi de 3,4% e muito inferior à alíquota média de 10,2% dos rendimentos do trabalho. Também encontramos alíquotas médias decrescentes no topo da distribuição, quando a renda da propriedade assume frações mais expressiva dos rendimentos totais. Esta alíquota é crescente e alcança seu auge de 12,1% na primeira metade do centésimo mais rico (99% a 99,5% da proporção acumulada da população), e passa a cair até 7% no último estrato formado pelo meio milésimo (99,95% a 100%).

Outro resultado importante foi o valor mais reduzido encontrado para a medida de progressividade do imposto na tabela 8, que considera a distribuição dos rendimentos entre os contribuintes do décimo mais rico da população. Por exemplo, Castro (2014) encontra o valor de 0,487 para o índice de Kakwani em 2012. Obtivemos um valor muito inferior de 0,238 no ano de 2013, devido principalmente à inclusão dos rendimentos isentos na análise, que possuem um perfil bastante concentrado. Nosso cálculo aponta para um menor grau de progressividade, com tendência de queda no período 2007-2013, e derivado quase inteiramente do efeito alíquota do imposto sobre os rendimentos do trabalho. Já que a contribuição dos rendimentos do capital em termos de progressividade se mostrou próxima de zero e o efeito base dos rendimentos do trabalho foi negativo, indicando que sua estrutura de deduções/isenções contribuem para ampliar (e não reduzir) a desigualdade entre os declarantes do imposto.²⁹

Tabela 7. Estimativas da distribuição dos rendimentos e das alíquotas médias do imposto de renda no último décimo da distribuição no ano de 2013.

Centésimos e milésimos da distribuição de renda	Participação no total dos rendimentos do décimo mais rico			Participação no total dos rendimentos das famílias			Alíquota média		
	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total
De 90% a 95%	16.9	1.9	18.8	9.1	1.0	10.2	3.1	3.6	3.1
De 95% a 97%	11.7	1.9	13.6	6.3	1.0	7.4	6.8	3.4	6.4
De 97% a 98%	7.0	1.5	8.5	3.8	0.8	4.6	10.2	3.3	9.0
De 98% a 99%	10.8	3.0	13.9	5.9	1.6	7.5	13.0	3.1	10.8
De 99% a 99.5%	7.9	2.8	10.7	4.3	1.5	5.8	15.3	3.0	12.1
De 99.5% a 99.9%	8.4	6.0	14.4	4.5	3.3	7.8	16.8	2.8	11.0
De 99.9% a 99.95%	1.7	2.3	4.0	0.9	1.2	2.1	16.3	2.7	8.6
De 99.95% a 100%	4.4	11.8	16.2	2.4	6.4	8.8	14.8	4.1	7.0
Total	68.8	31.2	100.0	37.2	16.9	54.1	10.2	3.4	8.1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das DIRPF e das contas nacionais.

²⁹ Note-se que o efeito alíquota dos rendimento do capital foi nulo refletindo as alíquotas lineares (neutras). As isenções foram introduzidas na análise como uma espécie de redução da base de cálculo do imposto. O resultado ligeiramente positivo reflete o fato de os rendimentos do capital isentos (principalmente lucros e dividendos) terem se mostrado um pouco menos concentrados do que os tributados na fonte (principalmente rendimentos de aplicações financeiras).

Tabela 8. Medida de progressividade e decomposição entre efeito alíquota e efeito base.

	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
Contribuição do efeito alíquota	0.314	0.303	0.319	0.305	0.292	0.298	0.299
Contribuição do 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
Contribuição do efeito alíquota	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Contribuição do efeito base	0.056	0.054	0.049	0.051	0.060	0.051	0.039

Fonte: Elaboração dos autores.

Por fim, incorporamos os rendimentos dos nove décimos da base da distribuição, provenientes da PNAD com ajuste para corrigir o viés que subestima esses rendimentos com dados das contas nacionais do IBGE, e propiciamos uma visão mais completa da distribuição e do impacto redistributivo do imposto no país.³⁰ Analisando a desigualdade a partir desses estratos da distribuição de renda, chegamos a uma redução do índice de Gini de 0,6011, antes do imposto, para 0,5844, após a ação redistributiva do imposto de renda, que representa uma queda de apenas 2,78%. Impacto redistributivo que é um pouco maior aos 2,3% obtidos por Hanni, Martner e Podestá (2015).

Vale ressaltar que esse trabalho analisa o impacto redistributivo do imposto de renda nos países da América Latina, a partir dos microdados das pesquisas domiciliares, e seu índice de Gini no Brasil após o imposto de renda é da ordem de 0,502. Aqui fazemos uso das informações das DIRPF para o topo da distribuição de renda, que revelam níveis substancialmente maiores de desigualdade no topo, e mais próximos aos obtidos por Medeiros e Souza (2014a) que adotam procedimentos semelhantes. O índice de Gini de calculado por Medeiros e Souza (2014a) para o Brasil em 2012, combinando informações dos dados tributários e das pesquisas domiciliares, é de 0,688 e inclusive superior ao calculado nesse trabalho. Isso porque os autores consideram a desigualdade dos rendimentos de toda a população do país e nessa monografia apuramos a desigualdade entre estratos selecionados (décimos, centésimos ou milésimos) que subestima a desigualdade dentro de cada um desses estratos.

³⁰ Procedimento semelhante ao utilizado por... Citar CEPAL.

Tabela 9. Estimativas da distribuição dos rendimentos e das alíquotas médias por estratos selecionados da população brasileira no ano de 2013.

Décimos, centésimos e milésimos da distribuição de	Participação no total dos rendimentos das famílias			Alíquota média do imposto		
	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total
Até 10%	0.9%	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%
De 10% a 20%	2.8%	0.0%	2.8%	0.0%	0.0%	0.0%
De 20% a 30%	3.3%	0.0%	3.3%	0.0%	0.0%	0.0%
De 30% a 40%	3.4%	0.0%	3.5%	0.0%	0.0%	0.0%
De 40% a 50%	4.1%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%
De 50% a 60%	5.0%	0.1%	5.1%	0.0%	0.0%	0.0%
De 60% a 70%	6.2%	0.1%	6.3%	0.0%	0.0%	0.0%
De 70% a 80%	7.8%	0.3%	8.1%	0.0%	0.0%	0.0%
De 80% a 90%	10.8%	0.9%	11.7%	0.3%	0.8%	0.3%
De 90% a 95%	9.1%	1.0%	10.2%	3.1%	3.6%	3.1%
De 95% a 97%	6.3%	1.0%	7.4%	6.8%	3.4%	6.4%
De 97% a 98%	3.8%	0.8%	4.6%	10.2%	3.3%	9.0%
De 98% a 99%	5.9%	1.6%	7.5%	13.0%	3.1%	10.8%
De 99% a 99.5%	4.3%	1.5%	5.8%	15.3%	3.0%	12.1%
De 99.5% a 99.9%	4.5%	3.3%	7.8%	16.8%	2.8%	11.0%
De 99.9% a 99.95%	0.9%	1.2%	2.1%	16.3%	2.7%	8.6%
De 99.95% a 100%	2.4%	6.4%	8.8%	14.8%	4.1%	7.0%
Total	81.6%	18.4%	100.0%	4.7%	3.2%	4.4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das DIRPF, PNAD e contas nacionais.

Em suma, os resultados apresentados ao longo dessa seção procuram questionar a visão de que o imposto de renda de pessoa física no Brasil é claramente progressivo. Mostramos que os princípios da equidade horizontal e vertical são violados (e, portanto, o próprio conceito de progressividade), seja porque as alíquotas efetivas dos recebedores de lucros e dividendos são inferiores do que as que incidem sobre os não recebedores com rendimentos equivalentes, ou porque essas alíquotas são decrescentes no topo da distribuição.

Mostramos ainda que, quando incluímos tabulações mais detalhadas da renda dos mais ricos e consideramos o efeitos das isenções, as medidas de progressividade do imposto mostram resultados muito inferiores aos comentados apresentados na literatura. O grau de progressividade mensurado por este indicador se mostrou baixo, explicado quase exclusivamente pelas alíquotas progressivas que incidem sobre os rendimentos do trabalho, e cadente ao longo do tempo. A baixa progressividade e as assimetrias nas alíquotas efetivas foram atribuídas principalmente aos benefícios tributários concedidos para os rendimentos da propriedade do capital.

É verdade que o imposto de renda exerce um impacto redistributivo que reduz a desigualdade de renda, mas este impacto é relativamente reduzido em face dos elevados níveis de desigualdade prevalentes. Retomaremos esse ponto na próxima seção. Antes de finalizar essa seção, há que se fazer apenas a ressalva de que a análise da progressividade foi realizada a partir de algumas estimativas de impostos pagos e da distribuição de renda, que incluíram uma série de procedimentos descritos no apêndice como as interpolações de percentis dos dados tabulados do imposto de renda. Contar com os microdados não identificados das DIRPF ou tabulações ainda mais detalhadas melhoraria muito a qualidade destas estimativas e podem constituir uma importante frente de avanços dessa pesquisa.

4. Simulação de mudanças no imposto de renda

A estrutura do imposto de renda no Brasil é pouco progressiva no seu conjunto, quando consideradas os diferentes tipos de renda e tratamento tributários que recebem. O fato de que uma fração predominante dos rendimentos dos mais ricos provém do capital e é isenta ou submetida a alíquotas de tributação linear mais baixas do que as que se aplicam às rendas do trabalho cria inúmeras distorções, como a de que a alíquota efetiva global do imposto de renda dos muito ricos seja inferior à da classe média alta, como vimos na seção anterior.

Por isso, o aumento da progressividade do imposto de renda não pode depender 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 a dos lucros e dividendos distribuídos.

A fim de dar sustentação empírica a essa proposição, apresentamos a seguir uma série de simulações sobre propostas alternativas de mudança na legislação do imposto de renda e buscamos estimar quatro efeitos: o efeito sobre a receita, o número de pessoas atingidas, o efeito sobre a desigualdade (por meio do índice de Gini) e o efeito sobre a progressividade (por meio do índice de Kakwani).

Para este fim, foram simulados quatro diferentes cenários para serem comparados com o quadro atual da estrutura do IRPF: 1) a tributação dos lucros e dividendos nos moldes vigentes até 1995, com alíquota linear de 15% exclusiva na fonte, independente da renda total do seu recebedor; 2) a tributação dos lucros e dividendos na atual tabela progressiva do IRPF, com uma faixa de isenção e alíquotas variando de 7,5% a 27,5%, conforme a renda do recebedor; 3) a manutenção da isenção para dividendos e a criação de três alíquotas adicionais na tabela do IRPF (35% para rendas entre R\$ 60 mil e R\$ 70 mil, 40% para rendas entre R\$ 70 mil e R\$ 80 mil e 45% para rendas superiores a R\$ 80 mil); 4) a tributação de lucros e dividendos na tabela progressiva do IRPF, com inclusão de uma alíquota adicional de 35% para rendimentos superiores a R\$ 325,4 mil (ver Tabela 10).

Tratam-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 gera uma receita de R\$ 149,7 bilhões e reduz a desigualdade, expressa no índice de Gini, em 2,78%, além de apresentar um índice de progressividade de 0,3632. Aqui cabe referir que nossas estimativas para o Gini são maiores do que as de Castro (2014), e nosso índice de progressividade menor, porque incluímos na análise os rendimentos isentos de imposto, que, conforme referido, se concentram no topo da distribuição.³¹ Além disso, o efeito distributivo do imposto de renda no Brasil é menor do que o encontrado por Hanni, Martner e Podestá (2015) para os países mais desenvolvidos da América Latina, como Argentina, México e Uruguai, onde a queda na desigualdade varia de 3,5% a 4,8%, e bem menor do que na média da OCDE, que estaria em 6% segundo Joumard, Pisu e Bloch (2012).

Considerando esse cenário de referência atual, vejamos agora o efeito das diferentes alterações no imposto de renda:

1) A primeira alternativa, de tributar os dividendos a uma alíquota de 15%, como vigorava antes de 1996, atingiria 2,1 milhões de pessoas e aumentaria a receita em R\$ 43 bilhões (valores de 2013), reduziria a desigualdade em 3,67% (0,89 p.p. a mais do que atualmente) e ampliaria o índice de progressividade para 0,3671 (melhora de 1,1%).³²

2) A segunda alternativa, de tributar os dividendos pela tabela progressiva do IRPF, com a alíquota máxima atualmente vigente, de 27,5%, geraria uma receita adicional de R\$ 59 bilhões, atingindo 1,2 milhão de pessoas, reduzindo a desigualdade em 4,03% e ampliando a progressividade em 2,2%.

3) A terceira alternativa, de manter a isenção de dividendos, mas mudar a tabela do IRPF, teria de ser profunda a tal ponto de criar três novas alíquotas, de 35%, 40% e 45%, a partir de níveis bastante módicos de renda,

³¹ Castro (2014) estima um Gini pós-IRPF de 0,491 para 2012 e um índice de Kakwani de 0,487.

³² 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 de Castro (2014) não consideram os rendimentos distribuídos para sócios e titulares de empresas inscritas no Simples e, por este motivo, suas estimativas são um pouco inferiores.

para obter o mesmo adicional de receita e a mesma queda na desigualdade da primeira alternativa, atingindo 3,8 milhões de pessoas e ampliando o índice de progressividade em apenas 0,1%.

4) A quarta e última alternativa avaliada, de criar uma alíquota adicional de 35% do IRPF apenas para rendas muito elevadas (acima de R\$ 325 mil) e, simultaneamente, submeter os lucros e dividendos à tabela progressiva atingiria, como na segunda alternativa, 1,2 milhão de pessoas, mas geraria uma receita adicional de R\$ 72 bilhões, reduziria a desigualdade em 4,31% e ampliaria a progressividade do imposto em 2,6%.

Tabela 10. Simulação do efeito de diferentes mudanças no imposto de renda, baseadas no ano de 2013.

	Receita total (R\$ bilhões)	Receita adicional (R\$ bilhões)	Contribuintes prejudicados (milhares)	Gini pré-IRPF	Gini pós-IRPF	Efeito adicional no Gini	Queda no Gini	Medida de progressividade
Estrutura atual do IRPF	149.7	-	-	0.60111	0.5844	-	-2.78%	0.3632
Tributação de lucros e dividendos a 15%	192.8	43	2,101	0.60111	0.5791	0.0053	-3.67%	0.3671
Tributação de lucros e dividendos pelas atuais alíquotas progressivas: 7,5% a 27,5%	208.4	59	1,164	0.60111	0.5769	0.0075	-4.03%	0.3713
Criação de três faixas de alíquotas adicionais (mantendo a isenção de lucros e dividendos): 35% de R\$ 60 mil a R\$ 70 mil; 40% de R\$ 70 mil a R\$ 80 mil; e 45% para acima de R\$ 80 mil	192.8	43	3,815	0.60111	0.5793	0.0051	-3.63%	0.3634
Tributação de lucros e dividendos pelas alíquotas progressivas com inclusão de uma alíquota adicional: 35% para rendimentos superiores a R\$ 325,400 mil	221.4	72	De 1.164 a 1.280	0.60111	0.5752	0.0092	-4.31%	0.3727

Fonte: Elaborado pelos autores

Analisando a ordem de grandeza das variações nos indicadores de desigualdade e progressividade, os efeitos podem parecer pouco significativos, o que se explica pela maior sensibilidade dos mesmos ao miolo da distribuição, constituído por dezenas de milhões de pessoas que estão isentas ou pagam muito pouco imposto de renda. Contudo, se analisarmos o topo da distribuição de renda vamos verificar movimentos significativos internos ao último décimo e ao último milésimo da distribuição.

Por exemplo, na estrutura do IRPF vigente em 2013, o 0,1% mais rico concentrava 45,6% e 20,3% da renda dos estratos formados pelo 1% mais e pelos 10% mais ricos, respectivamente. Caso os lucros e dividendos fossem tributados na tabela progressiva do IRPF e uma alíquota adicional de 35% fosse criada, os percentuais concentrados pelo 0,1% mais rico nos mesmos estratos cairia para 43,4% e 18,4% respectivamente.

Por outro lado, a tributação dos dividendos, em qualquer das situações simuladas, também aproximaria o potencial distributivo do imposto de renda

no Brasil dos níveis existentes no México e no Uruguai, além de reduzir a distância em relação ao padrão verificado nos países da OCDE.

Já a alternativa de ampliar a progressividade do IRPF pela criação de alíquotas adicionais, mas mantendo isentos os dividendos, exige que se onere sobremaneira a classe média para produzir uma redução semelhante do índice de Gini e que obscurece um fato relevante, que é o aumento da desigualdade nos últimos décimos e centésimos da distribuição de renda. Isso porque a participação do 0,1% mais rico na renda do 1% e 10% mais rico crescerá (em vez de cair) para 46,3% e 20,6% se apenas novas alíquotas do IRPF forem instituídas, como simulado na terceira alternativa.

Ou seja, proporcionalmente à sua renda, os muitos ricos seriam menos onerados do que a classe média alta pela criação de alíquotas adicionais do imposto de renda, tendo em vista que parte substantiva de sua renda deriva de rendimentos do capital que estão isentos (dividendos) ou sub-tributados (aplicações financeiras).

Tais evidências demonstram que a progressividade das alíquotas do IRPF só vai ser potencializada se os lucros e dividendos voltarem a ser tributados. Caso contrário, continuaremos convivendo com um baixo índice de progressividade e, o que é pior, o mascaramento da concentração no topo da pirâmide.

Alternativas que se restrinjam a mexer na tabela do IRPF, sem ampliar sua base, podem lograr alguma melhoria na distribuição de renda, mas, como salientado, essa melhoria estará mais associada à transferência de renda dos assalariados de classe média e classe média alta do que da renda dos capitalistas e grandes executivos que possuem participação expressiva nos lucros de suas empresas.

5. 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 que hoje, na prática, o tratamento privilegiado que recebem as rendas do capital no Brasil acaba por criar uma distorção que viola o princípio da progressividade do imposto de renda no topo da distribuição. Por embargo político e falta de transparência dos dados que explicitassem tais problemas, o tema da progressividade foi eliminado da agenda de reformas tributárias que se tentou promover no país nos últimos 20 anos. As palavras da moda, em toda discussão de reformulação do sistema tributário realizada nas últimas décadas, foi invariavelmente duas: “simplificação” e “eficiência econômica”.

Felizmente, a repercussão do debate internacional em torno da tributação e da desigualdade, principalmente depois da obra de Thomás Piketty (2014), e a recente divulgação em detalhes dos dados do imposto de renda no Brasil, parecem estar abrindo novamente um espaço público para que tais problemas sejam novamente discutidos a sério no país.

Contudo, a crise econômica e política acentuou em amplos setores da população, sobretudo da classe média, o grau de intolerância com propostas que façam qualquer referência a aumento de impostos. Nesse contexto, é importante que se discuta a possibilidade de implementar uma reforma tributária que amplie a progressividade (ou reduza a regressividade) 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? Em primeiro lugar, a experiência das economias mais desenvolvidas mostra que a carga tributária sobre o lucro pode ser ampliada no Brasil, mas que nosso país tributa em níveis relativamente altos o lucro na empresa. Em média, os países da OCDE tributam o lucro da empresa em 25% e o lucro distribuído ao acionistas em mais 24%. No Brasil, o lucro da empresa é tributado em no máximo 34%, se não se beneficiar de artifícios como a dedução de juros sobre capital próprio e não estiver em regimes especiais, mas o dividendo recebido pelos acionistas está isento de imposto.

Então, um caminho evolutivo natural seria discutirmos no Brasil a implementação de uma reforma do imposto de renda que passasse por três pontos: a redução da alíquota do IRPJ (ou da CSLL), o fim da dedutibilidade dos JSCP e a retomada da tributação dos dividendos recebidos pelos acionistas. No caso dos dividendos, existem duas formas de reinstaurar a tributação como vimos na seção anterior: a mais simples é restabelecer a tributação exclusiva na fonte aos moldes do que ocorria até 1995, com uma alíquota única de 15% e talvez isentando as empresas do Simples; a mais justa é submeter a renda de dividendos à tributação pelas alíquotas progressivas da tabela do IRPF, que hoje variam de 0% a 27,5%.

Esta segunda forma é mais justa porque trata os desiguais de modo desigual, e é mais eficiente porque evita as regras de exceção, como a do Simples, que podem gerar distorções. Por exemplo, no caso da tributação exclusiva na fonte que deixe de fora apenas o dividendo distribuído por pequenas empresas, podemos ter a situação em que um acionista de uma empresa do Simples, que recebe R\$ 1 milhão por ano, fique isento, enquanto um assalariado, pequeno acionista da Vale do Rio Doce, receba R\$ 1 mil e tenha de pagar 15%.

Contudo, é provável que as resistências contra a proposta mais justa e eficiente sejam maiores do que contra a proposta mais simples. Por isso, a importância de que a redução do IRPJ (junto com o fim das deduções dos juros sobre capital próprio) faça parte da proposta de reforma, de modo a atenuar o efeito da dupla incidência, sobretudo sobre as maiores rendas, no caso em que as mesmas sejam submetidas às alíquotas progressivas do IRPF.

Além disso, a reforma do imposto de renda pode ser acompanhada de uma proposta de reforma gradual do PIS/Cofins, que é um tributo extremamente complexo, ineficiente do ponto de vista econômico e regressivo, ou seja, que onera proporcionalmente mais a renda do pobre do que do rico.

Resumidamente falando, o PIS/Cofins coexiste hoje com dois regimes, um cumulativo e outro não-cumulativo, além dos regimes especiais, como o

dos combustíveis e bebidas, que envolvem substituição tributária e alíquota ad-rem.³³

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, em que a alíquota é de 3,65% e incide em todas as fases sobre a receita da empresa. Enquanto os setores industriais, de cadeia longa, migraram para o regime não-cumulativo, os setores de serviços permaneceram no cumulativo.

A ideia de uniformizar o PIS/Cofins como um imposto sobre o valor adicionado com pleno aproveitamento de créditos exige uma alíquota única: o problema é que, se essa alíquota única for os atuais 9,25%, o setor de serviços terá um aumento expressivo da carga tributária; já se a alíquota for muito baixa, como quer o setor de serviços, o governo poderia perder um volume considerável de receita.

Para dimensionar um pouco melhor de que cifras estamos falando, estimamos pelas Contas Nacionais (relação entre valor adicionado e consumo intermediário) que a alíquota não-cumulativa neutra (em termos de arrecadação) para o setor de serviços se situa em torno de 6%. Isso significa que, se fosse adotada esta alíquota única, o setor de serviços pagaria em média a mesma coisa que hoje, mas o setor industrial e demais que recolhem com base nos 9,25%, teriam uma redução da carga tributária de cerca de 35%, o que representa em valores de 2013 algo como R\$ 51,6 bilhões ou 1% do PIB.

Em um momento em que o governo necessita de receitas para equilibrar as contas, uma reforma dessa magnitude parece inviável. Contudo, se a lei que instituir o novo regime prever um período de transição em que coexistam duas alíquotas não-cumulativas, em que a alíquota superior gradualmente convirja para a mais baixa, aí podemos encontrar um caminho viável para uma reforma que, embora no curto prazo implique aumento de carga tributária devido à tributação dos dividendos (concentrado no topo da

33 Substituição tributária é um mecanismo pelo qual o imposto de toda cadeia é recolhido antecipadamente na fase industrial, e alíquota ad-rem consiste em uma alíquota por volume; por exemplo, R\$ 0,30 por litro de gasolina.

pirâmide social), no médio prazo proporcionará uma situação neutra do ponto de vista da receita, ou seja, a mesma carga tributária que hoje, porém muito melhor balanceada, com mais impostos diretos e mais progressividade de um lado e menos impostos indiretos e mais eficiência econômica de outro.

Na tabela 11, apresentamos a simulação dessa proposta de reforma tributária, com a estimativa dos impactos sobre as receitas de quatro medidas simultâneas: a tributação dos dividendos pelas alíquotas progressivas do IRPF, a redução do IRPJ de 25% para 20%, o fim das deduções de JSCP e a mudança do PIS/Cofins. Como a alíquota do PIS/Cofins seria reduzida gradualmente, começando por 9% em 2016 e a partir daí caindo 0,5 ponto porcentual por ano, até chegar aos 6% em 2022, teríamos inicialmente – por efeito das demais medidas – um incremento da arrecadação em R\$ 47,1 bilhões ou 0,91% do PIB, mas progressivamente esse aumento da carga tributária se dissiparia até se tornar nulo (na verdade, ligeiramente negativo pela simulação).

Tabela 11. Impactos de uma reforma tributária estrutural sobre o nível da carga tributária. Valores em milhões de R\$ de 2013.

Medidas	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dividendos: alíquotas progressivas IRPF	58,696	58,696	58,696	58,696	58,696	58,696	58,696
Redução do IRPJ de 25% para 20%	-15,696	-15,696	-15,696	-15,696	-15,696	-15,696	-15,696
Fim das deduções de JSCP	8,096	8,096	8,096	8,096	8,096	8,096	8,096
Redução gradual PIS/Cofins até 6%	-3,970	-11,909	-19,848	-27,787	-35,726	-43,666	-51,605
Efeito líquido total das medidas	47,126	39,187	31,248	23,309	15,370	7,430	-509
Efeito líquido (% PIB)	0.91	0.76	0.61	0.45	0.30	0.14	-0.01
Alíquota PIS/Cofins 9,25% → 6%	9.00	8.50	8.00	7.50	7.00	6.50	6.00

Fonte: Elaborado pelos autores.

Evidentemente nossas estimativas são feitas de um modo estático, sem considerar os efeitos dinâmicos. Por exemplo, tanto a redução do IRPJ ao nível da empresa, quanto a simplificação e redução do PIS/Cofins tendem a propiciar uma situação muito mais favorável ao mundo dos negócios. Além disso, teremos um sistema tributário menos regressivo no consumo e mais progressivo na renda, o que também tende a contribuir para o crescimento econômico.

Por fim, uma proposta de reforma como essa, que garante que o aumento da carga tributária será provisório e servirá para financiar não só o déficit fiscal atual mas a transição para uma estrutura tributária mais justa e

eficiente, tem muito mais chances de ter apoio na sociedade e aprovada no Congresso. Por certo, existem outras medidas importantes em termos de reforma tributária que também podem vir a ser adotadas, como a própria revisão da tabela progressiva do IRPF, a fusão do IRPJ com a CSLL, bem como a tão sonhada 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 apontado nessa seção.

6. Considerações Finais

Este estudo fez, antes de mais nada, uma análise histórica e político-econômica da evolução da estrutura do imposto de renda no Brasil, mostrando como as medidas tributárias que, entre os anos 80 e 90, reduziram o grau de progressividade e beneficiaram os detentores de capital foram influenciadas por concepções teóricas que estão sendo questionadas e revisadas na literatura internacional, 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 taxaçoão do capital estiveram na base da construção dos seus estados de bem-estar social.

Na prática, entretanto, esse aparente paradoxo é o resultado justamente de uma das principais prescrições de política econômica que o *mainstream* difundiu nos anos 80 e 90, segunda a qual a função distributiva da política fiscal deveria ser exercida apenas pelo lado do gasto, cabendo à autoridade tributária apenas se preocupar em arrecadar o máximo com o menor nível possível de distorção econômica. É evidente que nosso sistema tributário não avançou no caminho da maior eficiência econômica preconizado pelos teóricos de tal proposição normativa, mas ela foi utilizada de modo bastante criativo para garantir inúmeros benefícios tributários aos donos do capital, como a dedutibilidade dos juros sobre capital e a isenção de lucros e dividendos distribuídos.

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

Além disso, a partir da análise empírica dos dados das declarações do imposto de renda recentemente divulgados pela Receita Federal, chegamos às seguintes constatações relevantes, abaixo descritas:

1) O nível de desigualdade e concentração de renda no Brasil é significativamente maior do que o que vem sendo estimado com base em pesquisas domiciliares que subestimam o rendimento dos mais ricos; estimamos que a renda concentrada pelo 0,1% e pelos 10% mais ricos chega a 10,9% e 54,1% da renda disponível das famílias, respectivamente, ultrapassando os limites máximos considerados toleráveis para as sociedades democráticas, segundo Piketty (2014).

2) O princípio da progressividade do imposto de renda é violado no topo da pirâmide brasileira devido ao alto grau de rendimentos isentos que beneficiam os mais ricos, como no caso dos dividendos; estimamos que a alíquota média efetiva do IRPF, considerando a renda bruta total das pessoas, cresce progressivamente até o início do último centil da distribuição, quando atinge 12,1%, mas aí começa a cair até atingir apenas 7% no estrato do 0,05%; ou seja, cerca de 70 mil milionários brasileiros pagam menos imposto que outros 4 milhões de pessoas de classe média alta que ganham acima de R\$ 131 mil anuais.

3) Essa situação seria revertida se os lucros e dividendos distribuídos voltassem a ser tributados; o imposto de renda se tornaria mais progressivo e as alíquotas efetivas atingiriam no topo da distribuição uma média de 13,2% ou 17,5% se a tributação ocorresse com uma alíquota linear de 15% ou na atual tabela progressiva, respectivamente; nessa hipótese, o potencial distributivo do imposto de renda (mensurado pela queda no índice de Gini) cresceria para cerca de 4%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e México e aproximando-se do verificado na OCDE.

4) As simulações indicam que a pura e simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não atingiria os mesmos resultados em termos de progressividade e desigualdade, a menos que a carga tributária sobre a classe média assalariada fosse significativamente ampliada, o que aprofundaria em vez de amenizar a distorção em favor dos muito ricos.

Concluindo, o efeito distributivo de uma estrutura de alíquotas mais progressivas só vai ser potencializado se for acompanhado pela tributação dos lucros e dividendos. Além de mais justa, a revogação da isenção dos dividendos também é o melhor caminho para ampliar a receita do governo

nesse momento de ajuste fiscal, proporcionando ganhos que variam de R\$ 43 bilhões a R\$ 72 bilhões anuais e com impactos econômicos contracionistas bem menores do que outras medidas tributárias cogitadas.

Além disso, argumentamos que a viabilidade de aprovação de uma medida dessa natureza, no atual momento político, será maior se fizer parte de uma mini reforma tributária que, simultaneamente à tributação dos dividendos, preveja a redução do imposto de renda das pessoas jurídicas, alinhando nosso sistema tributário ao padrão da OCDE.

Adicionalmente, como parte desse pacote de medidas, sugerimos que o espaço fiscal criado pela tributação dos dividendos, que no curto prazo deverá ser utilizado para ampliação do superávit primário, no médio prazo seja canalizado para uma reforma do PIS/Cofins que se baseie tanto na sua completa transformação em um tributo sobre valor adicionado puro, quanto em uma menor carga tributária sobre o consumo.

De acordo com nossas simulações, a redução gradual das alíquotas do PIS/Cofins para 6% até 2022 propiciaria o retorno da carga tributária global, neutralizando os efeitos do aumento da tributação direta sobre a renda do capital das pessoas físicas.

Uma reforma com estes contornos tem a vantagem de aperfeiçoar significativamente a estrutura tributária, tornando-a mais eficiente e, ao mesmo tempo, mais progressiva (ou menos regressiva), o que tende a contribuir para um melhor desempenho da economia brasileira.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. (2014) IRPF e Desigualdade em Debate no Brasil: o já revelado e o por revelar. Texto para Discussão, n. 42. Rio de Janeiro: FGV-Ibre.
- Altig, D.; Carlstrom, C.T. Marginal tax rates and income inequality in a life-cycle model. *American Economic Review*, 89 (5), pp. 1197–1215, 1999.
- Atkinson, A.; Stiglitz, J.E. The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2): 55-75, 1976.
- Atkinson, A. B.; Piketty, T.; Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49, 3–71.
- Baleeiro, A. Imposto sobre a renda. Salvador: Livraria Baiana, 1938.
- Banks, J.; Diamond, P. The Base for Direct Taxation. In: *Dimensions of Tax Design: The Mirlees Review*, Edited by The Institute for Fiscal Studies (IFS), Oxford University Press for The Institute for Fiscal Studies (Oxford), Chapter 6, p.548-648, 2010.
- Brasil. Secretaria da Receita Federal. Carga Tributária no Brasil 2013 – Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília: RFB, 2014. Disponível em:
<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>
- Brasil. Secretaria da Receita Federal. Grandes Números da DIRPF (2007-2013). Brasília: RFB, 2015. Disponível em:
<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf>
- Castro, F. (2014) Imposto de Renda da Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação de Mestrado, Brasília, Universidade de Brasília.
- Diamond, P.; Saez, E. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165-190, 2011.
- Freitas, E. E.; Costa, N.E.S.; Moreira, A.G. Tributação da distribuição de lucros. Tese apresentada no Congresso Nacional dos Auditores Fiscais, 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

- Gobetti, S.W. e Amado, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 1 (121), pp. 139-159, janeiro-março/2011.
- Hanni, M.; Martner, R.; Podestá, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista Cepal* 116, agosto, 2015.
- Hoffmann, R. *Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- 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.
- Joumard, I.; Pisu M.; Bloch, D. Less income inequality and more growth – Are they compatible? Part 3. Em: *Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, N° 926, 2012.
- Medeiros, M.; Souza, P. H. (2014a) A estabilidade da desigualdade no Brasil, 2006 e 2012: estimativas com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência Saúde Coletiva*, no prelo.
- Medeiros, M.; Souza, P. H. (2014b) The rich, the affluent and the top incomes. *Current Sociology*.
- Medeiros, M.; Souza, P. H.; Castro, F. A. (2015) 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, vol. 58, n. 1, 2015, pp. 7-36.
- Mello Filho, M.S.B. *A Economia Política do Governo Reagan: Estado Neoliberal, Tributação e Gasto Público Federal nos Estados Unidos da América entre 1981 E 1988*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.
- Mirlees, J. A. An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. *Review os Economic Studies*, 38, 175-208, 1971.
- Piketty, T.; Saez, E. *A Theory of Optimal Capital Taxation*. NBER Working Paper No. 17989. Cambridge: NBER, abril de 2012.
- Piketty, T.; Saez, E.; Zucman, G. *Rethinking capital and wealth taxation*. Mimeo, 2013.
- Piketty, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Instrínseca, 2014.



Saez, E.; Slemrod, j.; Giertz, S. The Elasticity of Taxable Income with respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 2012.

Salanié, B. *The Economics of Taxation*. Cambridge: The MIT Press, 2003.

Stiglitz, Joseph E. "Inequality and Capital Taxation", Working Paper, Stanford, 1985.

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

APÊNDICE METODOLÓGICO

A.1. Fontes de Dados

As principais informações utilizadas neste trabalho são as tabulações disponíveis nas publicações “Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas” de 2008 a 2014, que consideram os rendimentos auferidos nos anos-base do período 2007 a 2013.³⁴ Essas tabulações ampliaram consideravelmente seu grau de abertura desde 2015, quando, por exemplo, foi incluída uma tabela com o resumo das declarações estratificada por faixas de rendimentos de até 160 salários-mínimos anualizados (tabela 9). Além de uma tabela adicional com a estratificação dos recebedores de lucros e dividendos pelas mesmas faixas de rendimentos de salários-mínimos (tabela 10). As informações dos não recebedores de lucros e dividendos foram obtidas por resíduo 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 os valores para os 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 necessário estimar o valor do imposto de renda tributado na fonte pela aplicação das respectivas alíquotas teóricas sobre os montantes líquidos de cada um dos componentes dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva. Este procedimento foi realizado em 2 etapas. Primeiramente, estimou-se o montante do décimo terceiro salário (inclusive aqueles recebidos pelos dependentes), como um duodécimo do valor dos

³⁴ Disponíveis 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-cap>.

rendimentos tributáveis, cuja principal origem é o salário, para cada um dos estratos de rendimentos por faixas de salário-mínimo.

Em seguida, esses valores foram calibrados proporcionalmente para coincidir com o total dos rendimentos de décimo terceiro salário que está disponível na tabela 19 da publicação da SRFB. Ademais, utilizou-se um procedimento recursivo para que, sempre que a estimativa do décimo terceiro 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. Por sua vez, o montante de imposto foi estimado aplicando 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 décimo terceiro salário. Os demais componentes foram reagrupados em três parcelas: componentes mais relacionados com os rendimentos do trabalho (diferenças salariais recebidas acumuladamente por força de decisão judicial e participação nos lucros ou resultados); rendimentos de aplicações financeiras de renda fixa; e os demais rendimentos da propriedade do capital (ganhos de capital na alienação de bens ou direitos, ganhos líquidos em renda variável e juros sobre o capital próprio). Por indisponibilidade de informações adicionais, admitiu-se uma estrutura uniforme de ponderação para distribuir estes três componentes por cada uma das faixas de rendimentos por salários-mínimos.

Os rendimentos de aplicações financeiras de renda fixa são tributados na fonte às 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%. Por isso, a estimativa do imposto de renda tributado na fonte foi obtida com base na alíquota teórica de 16%.

A parcela relacionada com os rendimentos do trabalho é tributada às mesmas alíquotas progressivas dos rendimentos tributáveis, mas com um maior volume de isenções. O imposto foi estimado utilizando um redutor de 75%, para lidar com as maiores isenções, sobre as alíquotas médias 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 volume de imposto. Tais procedimentos permitiram não somente estimar o imposto tributado na fonte para cada componente dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, como também distribuir os valores totais destes componentes entre as diversas faixas de renda.

Procedimentos semelhantes foram utilizados para distribuir os totais dos rendimentos isentos. Esses rendimentos foram reagrupados em quatro principais componentes, a saber: lucros e dividendos (inclusive aqueles de microempresas e empresas de pequeno porte); transferências patrimoniais (doações, heranças, etc); rendimentos que guardam correlação direta com os rendimentos do trabalho e benefícios sociais (indenizações por rescisão de contrato de trabalho e saques do FGTS, parcelas isentas de aposentadorias e pensões e bolsas de estudo); e demais rendimentos da propriedade do capital (lucros na alienação de bens e direitos de pequeno valor, rendimentos de caderneta de poupança e de letras hipotecárias, incorporação de reservas ao capital e bonificações em ações etc). Admitiu-se uma estrutura uniforme de ponderação para distribuir os quatro componentes pelos estratos de rendimentos. Procedimento que 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 as aproximações dos rendimentos do trabalho e da propriedade do capital, conforme descrito no quadro 1 da seção 3. Estes rendimentos estão no conceito bruto (incluem o imposto de renda) e são diferentes dos totais disponíveis na tabulação da SRFB (tabela 9) porque passaram a incluir as estimativas de impostos tributados na fonte e excluíram as transferências patrimoniais que não são efetivamente um fluxo de renda.

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. Esse é o mesmo indicador utilizado por Medeiros, Souza e Castro (2015).

Já as proporções em relação à renda total das famílias consideraram a renda disponível bruta (RDB) das contas econômicas integradas do setor institucional famílias do sistema de contas nacionais do IBGE, o mais difundido na literatura internacional sobre distribuição de renda. Infelizmente, a última informação disponível é referente ao ano de 2011. Contudo, a RDB guarda uma relação muito próxima com o consumo das famílias: 6,2% superior em 2010 e 6,6% em 2011. Para projetar o valor referente ao ano de 2013, a média destas duas taxas (6,4%) foi projetada sobre o consumo das famílias, disponível no indicador das contas nacionais trimestrais (R\$ 3.200 bilhões), para obter a estimativa de R\$ 3.404 bilhões da RDB das famílias.

Por fim, foram incluídas as informações de rendimentos da base da distribuição de renda da PNAD. Considerou-se o rendimento de todas as fontes da população com rendimentos declarados e idade superior a 17 anos. Nesse caso, foi excluído o último décimo da distribuição de renda para o qual foram considerados os rendimentos das DIRPF. Além disso, os rendimentos dos nove primeiros décimos da PNAD foram calibrados para que a soma com o último décimo das DIRPF coincidissem com o total da RDB.

A.2. Interpolação para estimar os centésimos/milésimos da distribuição de renda

Seguindo a prática usual na literatura, utilizou-se um 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 na literatura por Piketty (2014), utilizada recentemente por Medeiros, Souza e Castro (2015), mas, no Brasil, remonta pelo menos a estudos como Hoffmann e Duarte (1982).

Como descreve Hoffmann (1998) de maneira bastante didática, o problema da interpolação ocorre quando os dados estão agrupados em estratos da renda, que torna necessário fazer suposições sobre a forma funcional da distribuição de renda. Em geral, a distribuição de Pareto se ajusta bem aos dados da cauda superior da distribuição.

Simplificadamente, se os rendimentos x seguem uma distribuição de Pareto com limite inferior θ , a função de distribuição acumulada será

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

e o parâmetro α da distribuição de Pareto será

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

A propriedade útil da distribuição é que a razão entre a média e o limite inferior (α) é constante. É possível deduzir que o valor acumulado da renda acima de determinado percentil (p) será:

$$1 - \Phi(x) = \left(\frac{\theta}{x}\right)^{\alpha-1} = (1-p)\frac{x}{\theta}$$

O procedimento de interpolação dos percentis da distribuição de renda para toda a população é bastante 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 u 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.

Assim, a interpolação de Pareto utilizada para obter os percentis exatados da distribuição de renda a partir das informações dos estratos das DIRPF com limite inferior mais próximo destes percentis.

A.3. Mensuração da progressividade do imposto

Esta seção se dedica a apresentar 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 que exige um tratamento igual para os iguais e o princípio da equidade vertical que 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 conforme os níveis de rendimento que refletem as maiores capacidades de pagamento.

Assim, a equidade horizontal requer que a alíquota efetiva do tributo seja constante e neutra entre unidades de um mesmo nível de renda. Já o princípio da equidade vertical fundamenta o conceito de progressividade dos tributos segundo o qual o tributo será progressivo se sua alíquota efetiva aumenta na medida em que cresce a sua renda.³⁵ 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 ,

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

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

³⁵ Por oposição, o tributo será regressivo se ocorre o oposto e proporcional ou neutro se a alíquota média se mantém constante. A definição acima se refere a um imposto estritamente progressivo. Existe o conceito de imposto fracamente progressivo que admite a possibilidade de que a alíquota sobre duas unidades com rendimentos distintos sejam 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 da distribuição de renda, pode ser traduzido para a necessidade de que as alíquotas médias dos estratos inferiores sejam 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 e avalie o impacto sistema fiscal sobre a distribuição de renda como um todo.

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. Esta medida de igualdade está vinculada 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 pode ser definido como o dobro da “área de desigualdade” que está situada entre a curva de Lorenz e a linha de igualdade perfeita, variando entre zero e um.

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 mede 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 rendimentos, pode-se deduzir que o índice de Gini da renda total será:

$$G = \sum_{i=1}^n f_i C_i \quad (2)$$

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 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 bastante sintética de progressividade ou regressividade:

$$\theta_i = C_i - G \quad (3)$$

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 em 3 assumirá valores negativos para as fontes de renda progressivas e positivos para as fontes regressivas. Aqui também se pode considerar parcelas negativas da renda como os impostos. Entretanto, o raciocínio deve ser contrário. Dada a distribuição de renda inicial, haverá um impacto redistributivo do imposto que ocasionará uma renda final mais ou menos desigualmente distribuída do que a renda inicial.

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 (2) e (3), o índice de Gini será:

$$G_x = (1 - f)C_z + fC_t \quad (4)$$

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

$$\theta_t = C_t - G_x \quad (5)$$

e

$$\theta_z = C_z - G_x. \quad (6)$$

Na prática, existem quatro maneiras distintas de se mensurar a progressividade do imposto. A progressividade pode ser mensurada de maneira direta ou indireta. A mensuração direta considera as distâncias entre a curva de concentração do imposto e a curva de Lorenz, como por exemplo a expressão 5. Um caminho alternativo é via mensuração indireta por meio da comparação entre as curvas de desigualdade das distribuições de renda inicial e renda final, a exemplo da expressão 6. Esta também traz embutida a progressividade do imposto. Além disso, cada uma destas medidas de progressividade pode considerar o ordenamento pela renda inicial (x) ou ordenamento pela renda final (z). O quadro 2 sintetiza as distintas alternativas para mensuração da progressividade do imposto em que o subscrito nas expressões indica se o ordenamento se fez pela renda inicial ou final.

Quadro 2. Medidas de progressividade das transferências.

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

A mensuração da progressividade dos impostos de maneira direta foi proposta inicialmente em Kakwani (1977) e a mensuração indireta por Reynolds-Smolensky. As formulações originais destes autores consideravam o ordenamento pela renda inicial. Posteriormente, autores como Lerman e Yitzhaki (1994, 1995) e Hoffmann (2007) argumentaram em favor do ordenamento pela renda final e modificaram os índices de progressividade de Kakwani e Reynolds-Smolensky para considerar esta hipótese. Hoffmann (2007) e Gagner (2008, 2012) defendem a priorização da ordenação pela renda final (e não a renda inicial) porque o objetivo mais comum dos trabalhos é exatamente compreender a desigualdade da renda final que é efetivamente observada.

É importante observar que as distintas alternativas de mensurar a progressividade possuem interpretações comuns e casos particulares com duas fontes de renda das fórmulas mais gerais em (2) e (3). Além disso, a análise é muito mais simples quando vamos lidar com estratos da distribuição

de renda em que não haverá um reordenamento da renda na passagem da renda inicial para a renda final. Nesse caso, temos que:

$$G^x = G^z = G, C_z^x = C_z^z = C_z, C_t^x = C_t^z = C_t$$

e, a partir da expressão (4), pode-se deduzir que

$$\Pi_{RS} = \Pi_{RS}^*, \Pi_K = \Pi_K^*$$

e

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

Ou seja, as quatro alternativas se reduzem para apenas duas e há uma relação de proporcionalidade entre elas que torna as medidas de progressividade redundantes. Por isso, nossa análise irá se concentrar exclusivamente na mensuração direta comumente referida como índice de Kakwani.

Isto se justifica ainda porque estudos normalmente adotam a decomposição do índice de Kakwani, proposta por Loizides (1988) e Pfahler (1990), e, para o Brasil, 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 a esta base de cálculo. Ou seja, 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 ($x - d$). A decomposição da medida de progressividade procura diferenciar o efeito da estrutura de alíquotas (progressividade direta) em relação ao efeito das deduções e isenções em termos de reduzir a base de cálculo (progressividade indireta). Isto pode ser feito somando-se e subtraindo a razão de concentração da base de cálculo do imposto (C_{x-d}) em (5) para obter a expressão

$$\theta_t = (C_t - C_{x-d}) + (C_{x-d} - G_x) \quad (7)$$

no qual o primeiro termo do lado direito da expressão mede o efeito alíquota, medido pela distância entre as curvas de concentração dos impostos e da base de cálculo; e o segundo é o efeito base que capta a progressividade da base de cálculo (renda líquida das deduções e isenções) em relação aos rendimentos iniciais (renda bruta).

Existem várias alternativas para essa decomposição. Sendo que aqui se priorizará a decomposição que diferencia as contribuições dos rendimentos do trabalho e do capital.

Admitindo-se que os impostos sejam compostos de dois componentes: impostos sobre a renda do trabalho (t_w) e impostos sobre a renda da propriedade (t_K). Adaptando a expressão 4 e substituindo-a na 5:

$$\theta_t = C_t - G_x = f(C_W - G_x) + (1 - f)(C_K - G_x)$$

sendo f a participação dos impostos sobre a renda do trabalho no total e C_W e C_K as respectivas razões de concentração. Esta expressão decompõe a medida de progressividade em parcelas referentes às contribuições dos impostos sobre a renda do trabalho e sobre a renda da propriedade. Podemos ainda fazer uso da expressão 7 para decompor os efeitos alíquotas e os efeitos base de cada uma destas parcelas.