



WORKING PAPER

working paper **número136**
fevereiro, 2016

ISSN 1812-108x

Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas

Sérgio Wulff Gobetti, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Rodrigo Octávio Orair, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e
International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

Copyright© 2016
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 21055000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.

Direitos e Autorizações

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas.
Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seu trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Working Papers estão disponíveis online em www.ipc-undp.org ou por meio de solicitação de assinaturas via email para ipc@ipc-undp.org.

Print ISSN: 1812-108X

TRIBUTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL: NOVAS EVIDÊNCIAS A PARTIR DAS DECLARAÇÕES TRIBUTÁRIAS DAS PESSOAS

Sérgio Wulff Gobetti¹ e Rodrigo Octávio Orair²

RESUMO

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

Palavras-Chave: Imposto de renda. Progressividade. Reforma tributária.

Classificação JEL: H24; N46; E62

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países em desenvolvimento que tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, por volta de 33 por cento do produto interno bruto (PIB), próxima da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, entretanto, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos, e não em tributos diretos e progressivos.³ O país também é um dos poucos no mundo em que os lucros e dividendos distribuídos aos acionistas de empresas estão totalmente isentos de imposto de renda (IR). Essa isenção para as pessoas físicas foi introduzida em 1995, junto com outro benefício que reduziu, significativamente, o imposto de renda das pessoas jurídicas: a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada “juros sobre capital próprio”.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e pesquisador associado ao *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG), correio eletrônico: rodrigo.orair@ipea.gov.br.

As duas peculiaridades tributárias (ou “jabuticabas”),⁴ como será mostrado, estão por trás tanto da relativamente baixa tributação sobre o lucro quanto da baixa progressividade do IR no país. Contudo, elas não decorrem da pura criatividade das autoridades tributárias, tendo raízes em concepções e prescrições de política econômica que foram muito populares nos anos de 1980 e de 1990 e que passaram a ser questionadas, no âmbito do mainstream da teoria econômica, por uma recente literatura da qual se nutre, por exemplo, a obra de Piketty (2014).

Essa literatura deriva de uma evolução metodológica e histórica da teoria da tributação ótima, que, originalmente, fundamentada no alegado trade-off entre equidade e eficiência e em hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a dinâmica econômica, produzia modelos extremos, em que o IR deveria ter uma alíquota linear e as rendas do capital não deveriam ser tributadas para não distorcer incentivos econômicos.⁵

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

Este foi o modelo de política fiscal que predominou e predomina até hoje no Brasil,⁶ mas que deve ser reavaliado diante dos sinais de esgotamento do gasto redistributivo e dos obstáculos ao seu financiamento.⁷ A experiência histórica mostra que os paradigmas são revisados nos momentos de crise, como o atual. O próprio surgimento do IR como instrumento de tributação progressiva nos países mais desenvolvidos indica isso. Até o início do século XX, a alíquota máxima não passava de 10 por cento em razão das resistências das elites econômicas e políticas.⁸ Foi preciso o caos político e econômico provocado pela Primeira Guerra Mundial e, em seguida, pela revolução russa para que, rapidamente, essas elites concordassem em elevar de súbito as alíquotas do imposto para níveis superiores a 50 por cento.⁹

Na Inglaterra e nos Estados Unidos da América (EUA), as alíquotas máximas do IR ultrapassaram 90 por cento nos anos de 1940 e aí permaneceram por algumas décadas. É interessante notar como a experiência “confiscatória” desse período marcou profundamente as elites anglo-saxãs e ajuda a compreender as raízes da revolução conservadora dos anos 1980, particularmente as propostas de corte de impostos para os mais ricos nos EUA e no Reino Unido, fundamentadas nas teses supply-side, como a curva de Laffer, segundo a qual, a partir de certo ponto, aumentos de impostos gerariam redução de receita, porque desestimulariam o trabalho e o investimento.¹⁰

Convencido de que a progressividade do sistema tributário era um mal a ser eliminado, por penalizar os indivíduos e empreendedores mais capazes e obstruir a prosperidade econômica,¹¹ Reagan promoveu duas reformas no IR. Uma mais moderada, em 1981, quando a alíquota máxima foi reduzida de 70 por cento para 50 por cento. Outra mais radical, em 1986-1988, quando foi reduzido o número de faixas de 16 para quatro, eliminando-se a faixa de isenção, elevando a alíquota mínima de 11 por cento para 15 por cento e reduzindo a alíquota máxima para 28 por cento. Mais um detalhe: criou-se uma faixa intermediária de renda, imediatamente anterior à máxima, que seria submetida a uma alíquota de 33 por cento, quebrando a escada progressiva de tributação.¹²

Curiosamente, a configuração que o IR brasileiro assumiu a partir de meados da década de 1990 – três faixas de tributação, com alíquota máxima de 27,5 por cento e isenção de dividendos, depois de possuir 12 faixas e alíquota máxima de pelo menos 50 por cento durante quatro décadas – se assemelha muito ao modelo reaganiano, que tinha como objetivo reduzir a progressividade.¹³ Paralelamente, durante a gestão Reagan, o IR sobre as corporações foi reduzido. Assim como duas décadas mais tarde, durante o governo George W. Bush, em 2003, o IR sobre dividendos foi baixado para 15 por cento ao nível federal.

Essa reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução nos graus de progressividade, segundo Piketty, Saez e Zucman (2013), se repetiu em diferentes doses em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010 e explica parte do aumento da desigualdade no período. Contudo, é interessante assinalar que nem mesmo Reagan e Bush conseguiram fazer o que o governo brasileiro fez em 1995, ao isentar completamente os lucros e dividendos. E, enquanto nos EUA, o avanço conservador foi parcialmente revertido nos governos democratas,¹⁴ no Brasil nenhuma reforma do IR visando ampliar sua progressividade foi realizada nos últimos 30 anos de democracia, dos quais 12 anos sob um governo de centro-esquerda.

2 EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO BRASIL

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

Não obstante, verifica-se na história do IR uma evolução muito coerente com as tendências internacionais. Desde os primórdios da República, a ideia de sua criação, seguindo modelos de países europeus, foi diversas vezes defendida por personalidades como Rui Barbosa, primeiro ministro da Fazenda do regime republicano, como mecanismo de reduzir os déficits do governo e, ao mesmo tempo, as desigualdades. No entanto, apenas em 1922, a proposta foi finalmente aceita e aprovada pela maioria do Congresso.¹⁵

Como na Europa e nos EUA, o IR brasileiro nasceu com alíquotas moderadas, uma máxima de 8 por cento, mas uma base ampla de rendimentos do capital e do trabalho. Paulatinamente, essa alíquota máxima foi sendo elevada, atingindo 20 por cento em 1944 e aí saltando para 50 por cento em 1948, após o fim da II Guerra Mundial. Esse percentual permaneceu até 1961, quando o então presidente Jânio Quadros a elevou para 60 por cento e, em seguida, seu sucessor João Goulart, para 65 por cento. O mais alto porcentual de toda a história brasileira, logo antes do golpe militar de 1964. Uma das primeiras medidas do regime autoritário foi retornar a alíquota máxima para 50 por cento, enquanto nos EUA esse teto era baixado de 90 por cento para 70 por cento. Apesar disso, a estrutura do IR continuava muito 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.¹⁶

A situação perdurou até 1988-1989, quando o ex-presidente José Sarney, em um movimento parecido com o de Reagan, nos EUA, reduziu abruptamente o número de faixas do imposto de renda de 11 para apenas três e a alíquota máxima de 50 por cento para 25 por cento. A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a nova Constituição democrática de 1988 introduzia as

bases para o Estado de bem-estar social brasileiro com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura,¹⁷ nunca mais o IR haveria de ter a estrutura progressiva do passado. Ao contrário, na 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 do *mainstream* econômico, embora as hipóteses e as evidências empíricas que suportam tal tese sejam frágeis.¹⁸ O ciclo de ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital e aos mais ricos se completou na década de 1990, com a isenção de dividendos e com a consolidação de uma estrutura de tributação com baixo grau de progressividade, além de inúmeras assimetrias, como trataremos adiante.

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

Portanto, o regime tributário já oferecia um tratamento especial aos recebedores de dividendos, aliviando os efeitos da bitributação. Entretanto, em 1995, o governo brasileiro deu um passo adiante e, com o suposto intuito de atrair capitais e incentivar investimentos, produziu duas importantes mudanças legislativas na tributação do lucro por meio da Lei No. 9.249/95:

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 dos juros sobre capital próprio (JSCP), uma despesa fictícia que a empresa poderia deduzir do pagamento do seu IR com o objetivo de equipará-la com outra empresa que estivesse endividada e que, nesse caso, abateria o gasto com juros do seu lucro para efeitos de cálculo do imposto. A despesa fictícia é calculada aplicando a taxa de juros de longo prazo sobre o capital próprio da empresa, e estes “juros” são pagos aos acionistas como um tipo de dividendo. O efeito prático 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 por cento, passa a ser tributada a apenas 15 por cento, quando paga ao acionista. Já o artigo 10 previu que os dividendos, antes tributados a 15 por cento como os demais ganhos de capital, passariam a ser isentos.

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

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

TABELA 1

Lucro e tributação no Brasil

Lucro e impostos	Antes da Lei No. 9.249	Depois da Lei No. 9.249	Diferença
Lucro bruto	100,0	100,0	0,0
Lucro tributável	100,0	70,0	-30,0
IRPJ=25%	25,0	17,5	-7,5
CSLL=9%	9,0	6,3	-2,7
JSCP	0,0	30,0	30,0
IRRF-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.

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

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

e a “pejotização” (isto é, pessoas físicas que se transformam em pessoas jurídicas muitas vezes individuais) com intuito de evadir do IR.¹⁹

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 fundamentados em certo formalismo e acabam contribuindo para perpetuar distorções econômicas e uma enorme injustiça fiscal.

Do ponto de vista jurídico, o conceito de “bitributação” é questionável porque os sujeitos passivos do IRPJ/CSLL e do IRPF sobre dividendos são diferentes. No primeiro caso, as pessoas jurídicas e no segundo as pessoas físicas, que possuem existência legal claramente definida e não podem ser confundidas umas com as outras.²⁰ Além disso, nem sempre o lucro da pessoa jurídica é integralmente tributado, haja vista os regimes simplificados.

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

Além disso, a literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que os benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (isenção dos dividendos e dedução dos JSCP) obtiveram êxito em ampliar os investimentos no país. Ao contrário, os investimentos permaneceram estagnados por mais de uma década após a implementação dessas medidas. No entanto, o que se pode afirmar, de maneira inequívoca, é que consolidaram o quadro de subtributação do lucro no país e contribuíram para a baixa progressividade do IR, como será mostrado nas próximas seções.

3 TRIBUTAÇÃO DO LUCRO NO MUNDO DESENVOLVIDO

O sistema clássico de tributação da renda, como mencionado, prevê a tributação do lucro na pessoa jurídica e, posteriormente, havendo distribuição 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, apenas Estônia, México e 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, enquanto o México voltou a tributar os dividendos em 2014.²¹ Restou somente a Estônia com um regime de isenção total como no Brasil.²²

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

TABELA 2

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

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

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

Para entender a tabela, cabe esclarecer que, apesar da alíquota máxima do IRPF ultrapassar 50 por cento em alguns países, a taxa sobre dividendos distribuídos é menor devido a créditos de imputação que se aplicam no cálculo do imposto ou pela incidência de alíquotas menores (retenções exclusivas na fonte, por exemplo). De qualquer forma, excluindo a Estônia, a tributação dos dividendos ao nível da pessoa física varia de 6,9 por cento (Nova Zelândia) a 35,4 por cento (Coreia do Sul), perfazendo uma média de 24,1 por cento.

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

4 QUÃO PROGRESSIVO É O IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL?

Esta seção avalia a progressividade a partir das mais recentes informações dos “Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas” (DIRPF), sistematizadas nas Tabelas 3 a 5.²³ A iniciativa de ampliar a transparência das informações, divulgando dados mais detalhados ao público, vem propiciando a retomada de análises mais realistas sobre distribuição de renda no topo e progressividade do imposto no Brasil.²⁴

Com base nesses números, observa-se que o volume de lucros e dividendos distribuídos quase dobrou em valores reais, de R\$ 149 bilhões em 2007 para R\$ 287 bilhões em 2013, expansão 41 por cento superior à do PIB. Tais montantes beneficiam 2,1 milhões de pessoas ou 7,9 por cento dos declarantes, com maior presença nos estratos do topo, os quais chegam a representar 72,0 por cento dos declarantes de rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão. Outro dado interessante é que a parcela majoritária dos seus rendimentos é isenta, em média dois terços do total, principalmente nas faixas mais elevadas. Ou seja, existem assimetrias na distribuição dos recebedores de lucros e dividendos, que estão mais concentrados no topo e a maior parte da sua renda está isenta de imposto.

Não é preciso grandes análises para perceber que a isenção de lucros e dividendos implica renúncia substancial de receitas para o governo e favorece a concentração de renda. Antes de prosseguir, entretanto, e para que se compreenda melhor os dados, deve-se esclarecer que os três agregados de rendimentos nas Tabelas 3 a 5 são formados por dezenas de componentes heterogêneos. Embora cada agregado mescle rendimentos do trabalho e da propriedade do capital, há uma predominância das rendas do trabalho entre os tributáveis e das rendas do capital nos outros dois (tributados exclusivamente na fonte e isentos). Os componentes podem então ser reagrupados, por aproximações para suas principais origens, entre trabalho ou capital, além das transferências patrimoniais que não são efetivamente um fluxo de renda.²⁵

Esse reagrupamento também revela condições tributárias mais favoráveis aos rendimentos do capital. A tributação progressiva incide sobre os rendimentos tributáveis, além de cerca de metade dos sujeitos à tributação exclusiva, ambos vinculados mais diretamente às remunerações dos trabalhadores. São quatro alíquotas para faixas incrementais da base de cálculo (após deduções legais), de 7,5 por cento a 27,5 por cento, a partir de determinados

limites de isenções. Por isso, as alíquotas (médias) efetivas são muito menores: partem de patamares próximos a zero até 20,8 por cento na última faixa (ver Tabela 5). Alíquotas relativamente baixas, quando comparadas com países da OCDE ou mesmo da América Latina como mostra Castro (2014), que já restringem a progressividade do IRPF.

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	.071,2	1.125,2	1.197,7	1.271,0	1.293,2
Tributados exclusivamente na fonte	107,6	149,8	139,3	163,6	204,9	192,7	207,4
Rendimentos do trabalho	30,1	50,6	55,1	63,5	70,1	74,6	97,6
Aplicações financeiras	32,3	45,8	42,5	45,6	57,2	52,8	45,2
Outras rendas da propriedade do capital	45,3	53,3	41,7	54,5	77,6	65,2	64,6
Isentos	293,2	477,6	473,3	530,4	583,0	601,5	632,2
Rendimentos do trabalho	47,2	89,2	92,1	94,8	97,5	105,8	113,5
Lucros e dividendos	149,4	196,9	195,8	229,7	257,0	271,4	287,3
Outras rendas da propriedade do capital	65,0	128,2	127,3	145,8	167,8	166,5	171,9
Transferências patrimoniais	31,7	63,3	58,2	60,3	60,6	57,9	59,4
Total dos rendimentos declarados	1.369,4	1.661,9	1.683,8	1.819,2	1.985,5	2.065,2	2.132,7

Fonte: Elaboração dos autores, com os dados das DIRPF.

Nota: Valores convertidos pela média aritmética anual do IPCA.

Porém, as principais limitações à progressividade estão relacionadas à tributação das rendas do capital. Pouco mais da metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva tem sua origem na propriedade do capital e será tributada por alíquotas lineares (neutras). As médias dessas alíquotas serão semelhantes e inferiores às dos rendimentos tributáveis para quase todas faixas de renda na Tabela 5.²⁶ Ademais, o grosso da renda da propriedade do capital será isenta de imposto, com destaque para os lucros e dividendos.

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

As médias de alíquotas sobre os rendimentos totais, na penúltima coluna da Tabela 5, crescem até o máximo de 11,8 por cento, no estrato intermediário dos 1,5 milhão de declarantes que recebem entre R\$ 162,7 mil e R\$ 325,4 mil, em que a principal origem da renda ainda é

tributável (salário). A partir daí, há uma inflexão nas alíquotas, que caem até 6,7 por cento em razão da predominância da renda do capital (isenta ou tributada a alíquotas lineares mais baixas).

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

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

Com intuito de prover um olhar integral sobre os impactos redistributivos do imposto, os dados das DIRPF, relativos ao décimo mais rico da distribuição, foram complementados pelos rendimentos dos outros nove décimos da base, provenientes da pesquisa domiciliar com um ajuste para corrigir o viés que subestima esses rendimentos. Os resultados estão dispostos na Tabela 6 e mostram que o IRPF tem nítido impacto redistribuidor, apesar de limitado, ampliando as participações nos rendimentos de 95 por cento população em detrimento dos 5 por cento mais ricos. Estima-se que a ação do imposto leva a uma redução do índice de Gini de 0,601 para 0,584, que representa queda de 2,8 por cento.²⁷ Essa queda é inferior às encontradas por Hanni, Martner e Podestá (2015) nos países mais desenvolvidos da América Latina, como Chile, Argentina, México e Uruguai, nos quais varia de 2,9 por cento a 4,8 por cento, e bem menor que a média da OCDE, que estaria em 6 por cento segundo Joumard, Pisu e Bloch (2012).

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

TABELA 4

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

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

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados das DIRPF.

TABELA 5

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

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	-	523.295	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	-	872.659	20,4	801.740	17,4	1.751.279	3.425.678	9,7	9.148.551
Total	24.393.593	47.549	-10.942	36.835	8,3	5.582	13,7	10.675	63.805	7,5	123.173

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados das DIRPF.

Na Tabela 7, apresentam-se os resultados da metodologia mais consagrada na literatura de decomposição da medida de progressividade do imposto (indicador de Kakwani), apurada entre os declarantes do décimo mais rico. A análise está inspirada no estudo de Castro (2014), que apresenta decomposição semelhante, mas que, por não incluir os rendimentos isentos que reduzem a base de cálculo do imposto, sobretudo no topo da distribuição, chega a resultados que indicam maior progressividade.²⁸

Os resultados desse estudo são de valores reduzidos para a medida de progressividade, entre 0,238 e 0,273, e decrescentes ao longo do tempo. A decomposição mostra que a progressividade advém do efeito alíquota dos rendimentos do trabalho. O efeito base dos rendimentos do trabalho foi negativo, mostrando que suas deduções/isenções contribuem para ampliar a desigualdade, e a contribuição dos rendimentos do capital se mostrou próxima a zero. Esse fato oferece evidências empíricas adicionais sobre a relação entre reduzida progressividade e benefícios tributários aos rendimentos do capital.²⁹

Mesmo o resultado de ligeira progressividade deve ser relativizado em decorrência da inflexão nas alíquotas médias do topo da distribuição, que viola o princípio da progressividade (ver Tabela 6). As alíquotas crescem até o auge de 12,1 por cento, na primeira metade do centésimo mais rico, e passam a cair até 7 por cento no meio milésimo mais rico.

TABELA 6

Distribuição dos rendimentos e alíquotas de imposto no ano de 2013

Décimos, centésimos e milésimos	Participação no total dos rendimentos pré-IRPF			Participação no total dos rendimentos pós-IRPF			Alíquota média do imposto		
	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total
Até 10%	0,9	0,0	0,9	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
De 10% a 20%	2,8	0,0	2,8	2,9	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0
De 20% a 30%	3,3	0,0	3,3	3,5	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0
De 30% a 40%	3,4	0,0	3,5	3,6	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0
De 40% a 50%	4,1	0,0	4,2	4,3	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0
De 50% a 60%	5,0	0,1	5,1	5,2	0,1	5,3	0,0	0,0	0,0
De 60% a 70%	6,2	0,1	6,3	6,5	0,1	6,6	0,0	0,0	0,0
De 70% a 80%	7,8	0,3	8,1	8,1	0,3	8,5	0,0	0,0	0,0
De 80% a 90%	10,8	0,9	11,7	11,2	0,9	12,2	0,3	0,8	0,3
De 90% a 95%	9,1	1,0	10,2	9,3	1,0	10,3	3,1	3,6	3,1
De 95% a 97%	6,3	1,0	7,4	6,2	1,1	7,2	6,8	3,4	6,4
De 97% a 98%	3,8	0,8	4,6	3,6	0,8	4,4	10,2	3,3	9,0
De 98% a 99%	5,9	1,6	7,5	5,3	1,7	7,0	13,0	3,1	10,8
De 99% a 99.5%	4,3	1,5	5,8	3,8	1,5	5,3	15,3	3,0	12,1
De 99.5% a 99.9%	4,5	3,3	7,8	4,0	3,3	7,3	16,8	2,8	11,0
De 99,9% a 99.95%	0,9	1,2	2,1	0,8	1,2	2,0	16,3	2,7	8,6
De 99,95% a 100%	2,4	6,4	8,8	2,1	6,4	8,5	14,8	4,1	7,0
Total	81,6	18,4	100,0	81,4	18,6	100,0	4,7	3,2	4,4
Índice de Gini	-	-	0,6011	-	-	0,5844	-	-	-

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

TABELA 7

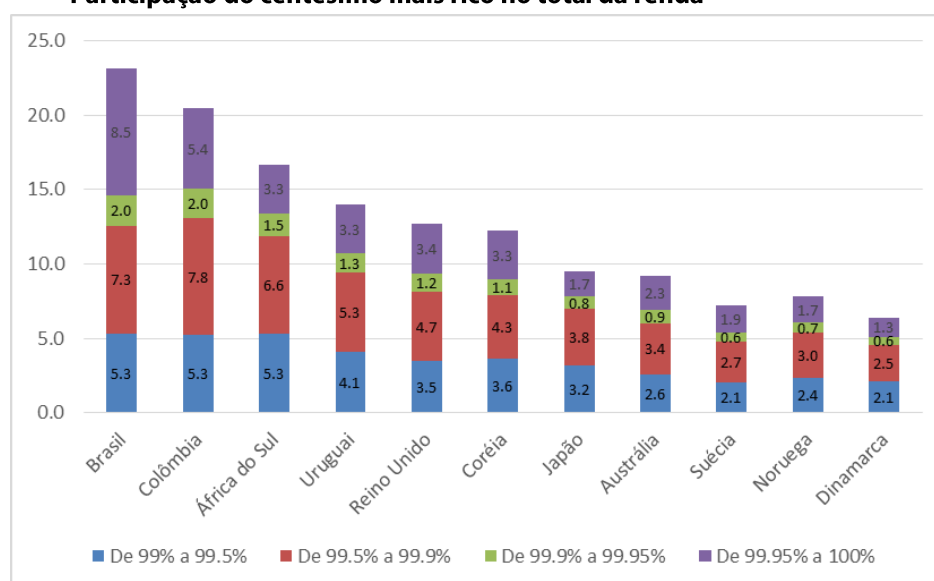
Medida de progressividade entre os declarantes do último décimo da distribuição

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

Fonte: Elaboração dos autores.

Um último aspecto notável desses resultados é que revelam níveis de concentração de renda no topo substancialmente mais elevados, em relação às análises usuais com dados das pesquisas domiciliares, corroborando os resultados do estudo de Medeiros, Souza e Castro (2015). Nossos resultados a partir das informações mais recentes das DIRPF são próximos: o décimo mais rico concentra pouco mais da metade da renda (52 por cento), o centésimo mais rico detém algo próximo a um quarto (23,2 por cento) e o milésimo mais rico chega a um décimo (10,6 por cento).³⁰ A contribuição adicional desse estudo é mostrar que a concentração é ainda mais impressionante quando se alcança o meio milésimo mais rico: são cerca de 71 mil pessoas que se apropriam de 8,5 por cento de toda a renda. Patamar que dificilmente encontrará outros paralelos no mundo como se pode concluir, a partir da comparação do Brasil com os demais países com informações disponíveis (ver gráfico 1).³¹

GRÁFICO 1

Participação do centésimo mais rico no total da renda

Fonte: Elaboração dos autores, com cálculos próprios para o Brasil e informações da *The World Top Incomes Database* (extraída no dia 19 de setembro de 2015).

Nota: Amostra referente aos países com informações disponíveis da concentração da renda no 0,05 por cento mais ricos.

5 SIMULAÇÃO DE MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IRPF

A estrutura do IRPF no Brasil é pouco progressiva no seu conjunto, quando considerados os diferentes tipos de renda e tratamento tributários que recebem. O fato de que uma fração predominante dos rendimentos dos mais ricos provém da propriedade do capital e será isenta ou submetida a alíquotas lineares mais baixas que as que se aplicam às rendas do trabalho cria inúmeras distorções, como a de que a alíquota efetiva dos muito ricos seja inferior à dos estratos intermediários dos declarantes, como vimos na seção anterior. Por isso, o mais recomendável é que medidas voltadas para aumentar a progressividade do IR não dependam apenas, nem primordialmente, da estrutura de alíquotas aplicadas aos salários e demais rendimentos tributáveis. É preciso ampliar a base tributável incluindo rendas que hoje estão isentas, como os lucros e dividendos distribuídos.

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

A estrutura atual do IRPF gerou uma receita de R\$ 149,7 bilhões no ano de 2013 e reduziu a desigualdade, expressa no índice de Gini, em 2,78 por cento. Considerando esse cenário de referência, foram simulados outros quatro para captar o efeito das diferentes alterações na legislação do IRPF (ver Tabela 8):

1. A primeira alternativa, de tributar lucros e dividendos nos moldes vigentes até 1995, com alíquota linear de 15 por cento exclusiva na fonte, independentemente da renda total do seu recebedor, atingiria 2,1 milhões de pessoas, aumentaria a receita em R\$ 43 bilhões (valores de 2013) e reduziria a desigualdade em 3,67 por cento (0,89 p.p. a mais que atualmente).³²
2. A segunda alternativa, de tributar os lucros e dividendos pela atual tabela progressiva do IRPF, com uma faixa de isenção e alíquotas variando de 7,5 por cento a 27,5 por cento, conforme a renda do recebedor, geraria uma receita adicional de R\$ 59 bilhões, atingindo 1,2 milhão de pessoas e reduzindo a desigualdade em 4,03 por cento.
3. A terceira alternativa, de manter a isenção de dividendos, mas mudar a tabela do IRPF, teria de ser profunda ao ponto de exigir a criação de três novas alíquotas (35 por cento, 40 por cento e 45 por cento), a partir de níveis módicos de renda (R\$ 60 mil, R\$ 70 mil e R\$ 80 mil, respectivamente), para obter o mesmo adicional de receita, uma queda na desigualdade menor do que a primeira alternativa e atingir um número bem maior de contribuintes (3,8 milhões).
4. A quarta e última alternativa avaliada, de criar uma alíquota adicional de 35 por cento do IRPF apenas para rendas muito elevadas (acima de R\$ 325 mil) e, simultaneamente, submeter os lucros e dividendos à tabela progressiva, como na segunda alternativa, atingiria algo em torno de 1,2 milhão de pessoas, mas geraria uma receita adicional de R\$ 72 bilhões e reduziria a desigualdade em 4,31 por cento.

TABELA 8

Simulação do efeito de diferentes mudanças no IRPF, com base no ano de 2013

	Receita total (R\$ bilhões)	Contribuintes prejudicados (milhares)	Índice de Gini		Taxa de cresc.
			Pré-IRPF	Pós-IRPF	
Estrutura atual do IRPF	149,7	-	0,60111	0,5844	-2,78%
1. Reinstauração da tributação de lucros e dividendos pela alíquota linear de 15%	192,8	2.101	0,60111	0,5791	-3,67%
2. Tributação de lucros e dividendos por alíquotas progressivas (0% a 27,5%)	208,4	1.164	0,60111	0,5769	-4,03%
3. Alíquotas adicionais (35%, 40% e 45%), mantendo isenção de lucros e dividendos	192,8	3.815	0,60111	0,5793	-3,63%
4. Inclusão de uma alíquota adicional e tributação de lucros e dividendos pelas alíquotas progressivas (0% a 35%)	221,4	De 1,164 a 1,280	0,60111	0,5752	-4,31%

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

Por sua vez, a alternativa de ampliar a progressividade pela criação de alíquotas adicionais, mas mantendo os dividendos isentos, exige que se alcance uma quantidade muito maior de contribuintes para produzir uma arrecadação semelhante e uma redução no índice de Gini inferior à alternativa de tributação de dividendos pela alíquota linear de 15 por cento. Além de obscurecer um fato relevante, que é o aumento da desigualdade entre os estratos intermediários e o topo dos declarantes do IR. Esse fato porque, proporcionalmente à sua renda, os estratos intermediários dos declarantes, principalmente os assalariados, seriam mais onerados que os muito ricos, tendo em vista que parte substantiva da renda desses últimos permaneceria isenta.³³

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo fez uma análise histórica da evolução do IR no Brasil, mostrando como as medidas tributárias que, entre os anos de 1980 e de 1990, reduziram seu grau de progressividade e beneficiaram os detentores de capital, foram influenciadas por concepções

teóricas que estão sendo questionadas e revisadas mesmo no âmbito do *mainstream* da teoria econômica, cuja maior expressão é a obra de Thomas Piketty (2014). Chama a atenção que essa inflexão na política tributária brasileira, abandonando objetivos distributivos, tenha ocorrido simultaneamente ao reconhecimento de uma série de direitos e benefícios sociais inscritos na Constituição de 1988. Já nos países desenvolvidos, a progressividade do sistema tributário e a taxação do capital estiveram na base da construção dos seus estados de bem-estar social.

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

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

Além disso, a partir da análise dados das DIRPF, recentemente divulgados pela Receita Federal, chegou-se às seguintes constatações:

1. O nível de concentração de renda no topo no Brasil é significativamente maior que o que vem sendo estimado com as usuais pesquisas domiciliares, corroborando os resultados de Medeiros, Souza e Castro (2015). O décimo mais rico concentra cerca de metade da renda, o centésimo mais rico detém algo próximo a um quarto e o milésimo mais rico chega a um décimo, ultrapassando os limites máximos considerados toleráveis para as sociedades democráticas, segundo Piketty (2014). Nossa contribuição adicional é mostrar que a concentração é ainda mais impressionante no meio milésimo mais rico que se apropria de 8,5 por cento de toda a renda. Patamar que não encontra paralelo no mundo, ao menos de acordo com as informações atualmente disponíveis na *The World Top Incomes Database*.
2. A estrutura do IR é pouco progressiva e favorece tamanha concentração. O indicador de progressividade, entre os declarantes do imposto, é menor que o comumente reportado na literatura, declinante ao longo do tempo e quase todo explicado pelas alíquotas progressivas dos rendimentos do trabalho. A contribuição dos rendimentos do capital é nula porque estão isentos ou submetidos a alíquotas lineares mais baixas, o que colabora ainda para o restrito efeito redistributivo do IRPF (queda no índice de Gini de 2,8 por cento), que é inferior a países como Chile, Argentina, México e Uruguai, e bem menor do que a média da OCDE.
3. O resultado que aponta ligeira progressividade do IRPF deve ser relativizado, porque os princípios da equidade horizontal e vertical são violados (e, portanto, o próprio conceito de progressividade). A alíquota média, considerando a renda total, cresce progressivamente até o início do último centésimo da distribuição, quando atinge

12,1 por cento, mas aí começa a cair até 7 por cento entre os 0,05 por cento mais ricos. Em média, os 0,05 por cento mais ricos pagam menos imposto, proporcionalmente à sua renda, que as cerca de 4 milhões de pessoas, incluindo frações da classe média, que ganham entre R\$ 131 mil e R\$ 1 milhão.

Em suma, os benefícios tributários aos rendimentos do capital, entre outras assimetrias, contribuem para que o Brasil possua uma das maiores, senão a maior, concentração de renda no topo da distribuição entre todos os países do mundo. Tal situação poderia ser parcialmente revertida pela reinstituição da tributação sobre lucros e dividendos. Caso fossem tributados pela atual tabela progressiva do IRPF, simula-se que o potencial redistributivo do imposto de renda, mensurado pela queda no índice de Gini, cresceria para cerca de 4 por cento, equiparando-se ao verificado no Uruguai e México, mas ainda distante da média dos países da OCDE.

Contudo, as mesmas simulações sugerem que a simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não produziria o mesmo ganho de arrecadação, nem os mesmos efeitos redistributivos. Mesmo que alcançasse um número muito maior de contribuintes, até estratos intermediários dos declarantes com rendimentos tributáveis superiores a R\$ 60 mil, e com alíquotas marginais de até 45 por cento. Nesse caso, aumentariam as disparidades de renda entre a classe média alta, principalmente assalariada, e os muito ricos cuja maior parte dos rendimentos permaneceria isenta.

Diante desse quadro, sugere-se que medidas voltadas para a progressividade, para não agravarem distorções, sejam orientadas primordialmente para a ampliação da base tributável, incluindo rendas hoje isentas como os lucros e dividendos. Este também é um caminho factível para o governo ampliar sua receita no atual momento de ajuste fiscal, concentrando o ônus no topo da pirâmide social.

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

Adicionalmente, como parte desse pacote de medidas, sugere-se que o espaço fiscal criado pela tributação dos dividendos, que no curto prazo contribuiria no esforço de ajuste fiscal, seja canalizado para uma reforma de médio prazo do principal tributo indireto federal (PIS/Cofins), com base tanto na sua transformação em um tributo sobre valor adicionado puro quanto na redução gradual de suas alíquotas. De maneira que, ao fim do período de transição, a carga tributária global retorne ao patamar inicial.³⁴

Uma reforma com essas características tem a grande vantagem de combinar as dimensões de equidade e de eficiência, o que tende a favorecer o desempenho da economia brasileira. Os ganhos, em termos de progressividade, são nítidos tanto pela ampliação do impacto redistributivo do IRPF, quanto pela redução da tributação sobre bens e serviços que tem perfil regressivo. Sob a ótica da eficiência econômica, os ganhos adviriam da uniformização e simplificação tributárias; mudança na composição da taxa sobre o lucro com a redução de alíquotas ao nível da empresa; e aumento da competitividade da produção nacional pela redução do imposto sobre valor adicionado.

Mesmo entre economistas neoclássicos contrários à progressividade da tributação, poucos discordariam dos ganhos líquidos de eficiência em uma reforma tributária com tais contornos.³⁵ Já entre os keynesianos o apoio seria mais unânime porque implica concentrar mais a tributação sobre uma pequena parcela da poupança das famílias muito ricas, não diretamente relacionada ao investimento, e, por conseguinte, vinculada a um maior nível de emprego e produto.³⁶

Em suma, tal proposta ilustra um caminho possível de reforma tributária, com características que favorecem o crescimento inclusivo e com mais chances de obter apoio na sociedade e ser aprovada no Congresso. O mais importante é aproveitar o espaço que parece estar sendo aberto – desde a repercussão do debate internacional em torno da tributação e da desigualdade, depois da obra de Piketty (2014), e a recente divulgação com maior detalhamento do IRPF brasileiro – para recuperar a agenda da progressividade há muito tempo negligenciada no país.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. IRPF e desigualdade em debate no Brasil: o já revelado e o por revelar. *Texto para Discussão*, n. 42. Rio de Janeiro: FGV-Ibre, 2014.
- ALTSHULER, Rosanne; HARRIS, Benjamin H.; Eric Toder. *Capital income taxation and progressivity in a global economy*. Va. Tax Rev. 30 (2010). p. 355.
- ALTIG, D.; CARLSTROM, C. T. *Marginal tax rates and income inequality in a life-cycle model*. *American Economic Review*, 89 (5), p. 1.197-1.215, 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. Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49, 3-71, 2011.
- 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.
- CASTRO, F. *Imposto de Renda da Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.
- 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>.

GALBRAITH, J. K. Recession Economics. *New York Review of Books*. Volume 29, Number 1, 1982.

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

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

_____. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. *ANPEC: Anais do XXXXIII Encontro Nacional*, 2015b.

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

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

JOHANSSON, A.; HEADY, C.; ARNOLD, J.; BRYN, B.; VARTIA, L. *Taxation and economic growth*. OCDE: Economics Department (Working Paper n. 620), 2008.

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

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. A estabilidade da desigualdade no Brasil, 2006 e 2012: estimativas com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência Saúde Coletiva*, no prelo. 2014

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H.; CASTRO, F. A. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 1, 2015, p. 7-36.

MIRRELES, J. A. An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. *Review of Economic Studies*, 38, 175-208, 1971.

MOTT, T.; SLATTERY, E. Tax incidence and macroeconomic effects in a Kaleckian model when profits finance affects investment and prices may respond to taxes. *Journal of Post Keynesian Economics*. Spring 1994, vol. 16, n. 3.

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

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

PIKETTY, T. *O capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

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

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SRFB). O Imposto de Renda das Pessoas Físicas no Brasil. Estudos Tributários, n. 14, dez. 2004.

_____. Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas. (Vários anos). 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>>.

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

SOARES, S.; SILVEIRA, F. G.; SANTOS, C. H.; VAZ, F. M.; SOUZA, A. L. O Potencial Distributivo do Imposto de Renda-Pessoa Física (IRPF). In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010.

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

NOTAS

3. Segundo Orair (2015), a carga tributária brasileira foi de 33,4 por cento do PIB em 2014, sendo apenas 8,1 por cento de impostos sobre a renda e a propriedade, 9,6 por cento sobre folha de pagamento (incluindo contribuições sociais) e os impostos sobre bens e serviços alcançaram a 15,7 por cento. A média dos países da OCDE, por volta de 34 por cento do PIB, tributa em 13,1 por cento a renda e a propriedade, 9,3 por cento a folha salarial e apenas 10,5 por cento nos bens e serviços.
4. Jabuticaba é uma fruta típica que existe em pouquíssimos países, entre eles, o Brasil.
5. Tais eram as conclusões dos artigos de Mirrlees (1971) e Atkinson-Stiglitz (1976), respectivamente. Embora com o passar do tempo, os próprios autores reformaram suas posições e passaram a adotar uma abordagem mais realista e pragmática (ver Banks e Diamond, 2010; Mirrlees et al., 2011). Fazem parte da recente literatura que questiona o desenho do modelo ótimo de tributação tanto a nova geração, como Thomas Piketty e Emmanuel Saez, entre tantos outros, quanto as revisões pela velha geração formada por James Mirrlees, Peter Diamond, Anthony Atkinson e Joseph Stiglitz.
6. O testemunho de Andrea Lembruger Viol (2005, p.12), economista da Secretaria da Receita Federal, ilustra esse ponto: “Recentemente, muito se tem recomendado, especialmente aos países em desenvolvimento, onde a distribuição de renda é bastante concentrada, que a tributação deva ser mantida neutra, e o gasto deva ser prioritariamente orientado à redistribuição. Muitos países têm ajustado seus sistemas tributários a esta recomendação.”
7. Ver Gobetti e Orair (2015a) sobre o problema da sustentabilidade do modelo fiscal.
8. Ver Piketty (2014, p. 489-490). Na França, por exemplo, um dos economistas mais influentes do século XIX, Paul Leroy-Beaulieu, argumentava sem qualquer base empírica consistente que “a desigualdade das rendas estava em vias de diminuir” e que a França, ao contrário do Reino Unido, não tinha nenhuma necessidade de um imposto progressivo porque seria “um país igualitário por obra e graça da Revolução Francesa”.
9. Segundo Irving Fisher, a extrema desigualdade social ameaçava os fundamentos democráticos da sociedade.
10. O próprio ex-presidente norte-americano Ronald Reagan dizia-se uma vítima da curva de Laffer, porque, por diversas vezes, durante os filmes que fez nas décadas de 1940 e 1950, atingiu o limite de renda a partir do qual sofria a incidência de alíquotas confiscatórias, conforme relata um dos seus ex-assessores, David Stockman (1986)
11. Pressuposto básico da “teoria” do *trickle-down*, segundo a qual o corte de impostos para os mais ricos beneficiaria toda a sociedade porque aumentaria a poupança (GALBRAITH, 1982).
12. Na prática, tal desenho de tributação implicaria um formato de “U” invertido para a curva da alíquota marginal como uma função da renda. O resultado disso é que a concentração de renda aumentou, com a participação do 1 por cento mais rico crescendo de 8,4 por cento em 1984 para 13,5 por cento em 1989, segundo Altig e Carlstrom. (1999).
13. Inclusive porque, como será visto na seção 4, a isenção dos dividendos cria uma situação paradoxal em que as alíquotas médias do IR passam a cair no topo da distribuição e quebram sua escada de progressividade.
14. Barack Obama elevou novamente a tributação dos dividendos para os mais ricos em 2013.
15. Ver Baleeiro (1938).
16. Embora mais progressivo nas alíquotas, o sistema permitia um leque mais amplo de deduções que restringiam essa progressividade.
17. Ver Gobetti e Amado (2011).
18. Ver Banks e Diamond (2010), Diamond e Saez (2011), Piketty, Saez e Zucman (2013).
19. No regime de lucro presumido, prevalente entre as médias empresas, a legislação presume que o lucro equivale a um percentual, diferenciado por setor econômico, de até 32 por cento do faturamento. O IRPJ e a CSLL são calculados sobre a base presumida que resulta na alíquota de no máximo 10,88 por cento do faturamento. No setor de serviços, a tributação total das empresas varia de 16,33 por cento a 19,53 por cento do faturamento se estiver enquadrada no regime de lucro presumido ou 4,5 por cento a 16,85 por cento se estiver no regime Simples das micro e pequenas empresas. Gerando vantagens para a pessoa física constituir uma pessoa jurídica prestadora de serviços e não ser tributada em até 27,5 por cento no IRPF. Ver Castro (2014) e Afonso (2014) para mais detalhes.
20. Sobre esse ponto, ver Freitas, Costa e Moreira (2012).
21. A República Eslováquia cobra uma contribuição de 14 por cento sobre os dividendos e o México passou a tributá-los na fonte em 10 por cento e, no ajuste anual do IR, em mais 7,14 por cento os dividendos recebidos por aqueles que possuem renda anual superior a 3 milhões de pesos mexicanos (ou 600 mil reais).
22. 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 IR (20 por cento), inspirada no já mencionado modelo de Mirrlees (1971), e ao isentar os dividendos. O resultado é que a Estônia se tornou uma das economias mais liberais e desiguais da União Europeia.
23. As tabulações e os resultados desta seção exigiram uma série de procedimentos de estimação que estão descritos em apêndice metodológico que pode ser disponibilizado mediante contato por correio eletrônico com os autores.
24. Por exemplo, Castro (2014), Afonso (2014), Medeiros e Souza (2014), Medeiros, Souza e Castro (2015) e Gobetti e Orair (2015b) fazem uso dos dados tributários, que captam com maior exatidão os rendimentos do topo da distribuição e as rendas da propriedade, em relação às pesquisas domiciliares. Entre os estudos que analisam a progressividade do IR com

pesquisas domiciliares, vale mencionar Rocha (2002), Hoffmann (2002), Receita Federal (2004), Silveira (2008), Soares e outros (2010) e Hanni, Martner e Podestá (2015).

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

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

27. O valor do Gini é maior que os 0,491 de Castro (2014), porque foram incluídos os rendimentos isentos, e inferior aos 0,688 de Medeiros e Souza (2014) que apuram a desigualdade com microdados da população na base da distribuição (e não entre estratos de renda). Já a queda no Gini de 2,8 por cento é um pouco superior às microsimulações com pesquisas domiciliares de 2,0 por cento em Soares e outros (2010) e 2,3 por cento em Hanni, Martner e Podestá (2015).

28. Por exemplo, o índice de Kakwani reportado por Castro (2014) foi de 0,487 para o ano de 2012. Outra distinção é que estamos considerando somente a progressividade entre os declarantes do décimo mais rico.

29. O efeito alíquota dos rendimentos do capital foi nulo, em razão predomínio de alíquotas lineares, e o efeito base ligeiramente positivo, porque os rendimentos isentos, como os lucros e dividendos, mostraram-se menos concentrados que a base de cálculo (tributada na fonte), que inclui rendimentos de aplicações financeiras.

30. Medeiros, Souza e Castro (2015) estima que, em média no período 2006-2012, o 0,1 por cento mais rico recebeu 11 por cento da renda total e o 1 por cento apropriou-se de 25 por cento.

31. Ressalte-se que comparações internacionais devem ser feitas com cautela, porque as mensurações e os conceitos de população e rendimentos podem diferir entre os países.

32. Castro (2014) chega a resultados semelhantes para o ano de 2012, projetando R\$ 31 bilhões na alíquota de 15 por cento 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 micro e pequenas empresas no regime Simples e, por esse motivo, suas estimativas são ligeiramente inferiores.

33. Por exemplo, se apenas novas alíquotas fossem instituídas como simulados na terceira alternativa, a parcela da renda total apropriada pelo 0,1 por cento mais rico permaneceria praticamente inalterada em 10,6 por cento, enquanto a parcela da renda dos 5 por cento mais ricos (exclusive o 0,1 por cento), cairia de 31,2 por cento para 30,5 por cento do total. Caso os lucros e os dividendos fossem tributados linearmente a 15 por cento, como simulado na primeira alternativa, os percentuais do 5 por cento mais rico (exclusive o 0,1 por cento) se modificariam menos, de 31,2 por cento para 31,0 por cento, e a queda seria mais concentrada no 0,1 por cento mais rico, de 10,6 por cento para 10,0 por cento.

34. De acordo com as nossas simulações, o fim dos JSCP e a volta da tributação dos dividendos, sob as atuais alíquotas progressivas da tabela do IRPF, seriam suficientes para financiar a queda imediata da tributação sobre lucro das empresas, dos atuais 34 por cento para 29 por cento, e ainda a uniformização do PIS/Cofins no regime não cumulativo, com redução gradual de alíquotas de 9,25 por cento para 6 por cento em sete anos (entre 2016 e 2022). O prazo de sete anos foi calibrado para que o resultado líquido sobre a arrecadação, em proporção do PIB, seja nulo ao fim do período.

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

36. A respeito desse ponto, ver Mott e Slattery (1994).



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org