

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

RODRIGO CARDOSO FERNANDES

SISTEMA TRIBUTÁRIO E DESIGUALDADE

Uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil

Belo Horizonte
2016

Rodrigo Cardoso Fernandes

Sistema Tributário e Desigualdade

Uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Palhares Campolina Diniz

Co-Orientador: Prof. Dr. Fernando Gaiger Silveira

Ficha Catalográfica

F363s
2016

Fernandes, Rodrigo Cardoso.
Sistema tributário e desigualdade [manuscrito] : uma análise do
impacto distributivo do imposto de renda no Brasil / Rodrigo
Cardoso Fernandes – 2016.
160 f.: il.

Orientador: Bernardo Palhares Campolina Diniz.
Coorientador: Fernando Gaiger Silveira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional.
Inclui bibliografia (f. 134-143) e apêndices.

1. Renda – Distribuição – Teses. 2. Imposto de renda – Teses. 3.
Política tributária – Brasil – Teses. I. Diniz, Bernardo Palhares
Campolina. II. Silveira, Fernando Gaiger. III. Universidade Federal de
Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. IV.
Título.

CDD: 330

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211
Biblioteca da FACE/UFMG – LVR/107/2020



Curso de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE **RODRIGO CARDOSO FERNANDES** N°. REGISTRO 2013658669 Às treze horas e trinta minutos do dia vinte e quatro do mês de fevereiro de dois mil e dezesseis, reuniu-se *na Faculdade de Ciências Econômicas* da Universidade Federal de Minas Gerais a Comissão Examinadora de DISSERTAÇÃO, indicada “ad referendum” pelo Colegiado do Curso em 20/01/2016, para julgar, em exame final, o trabalho final intitulado “**SISTEMA TRIBUTÁRIO E DESIGUALDADE – Uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil**”, requisito final para a obtenção do Grau de *Mestre em Economia*, área de concentração em Economia. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Bernardo Palhares Campolina Diniz, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. A Comissão aprovou o candidato por unanimidade. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2016.

Prof. Bernardo Palhares Campolina Diniz
(Orientador) (CEDEPLAR/FACE/UFMG)

Bernardo

Prof. Fernando Gaiger Silveira
(Coorientador) (IPEA/DF)

Fernando Gaiger Silveira

Profa. Ana Flávia Machado
(CEDEPLAR/FACE/UFMG)

Ana Flávia Machado

Prof. Marcelo Medeiros Coelho de Souza
(IPEA/DF)

Marcelo Medeiros

AMACO
Profa. Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia

*Para Marisa, Fernando e Júlia, meus grandes heróis
e – grata coincidência! – maiores fãs.*



RESUMO

O presente estudo busca analisar os impactos da estrutura tributária brasileira sobre a desigualdade de renda nacional. Neste sentido, investiga os princípios teóricos e práticos utilizados para balizar a tributação a nível mundial, com ênfase na evolução dos parâmetros tributários ao longo do século XX, no Brasil e nos países centrais. Ao elencar a progressividade e o princípio da capacidade de contribuição como os grandes balizadores dos sistemas tributários atuais, passa para a análise da legislação dos principais tributos diretos – que permitem a aplicação desses princípios, em detrimento dos tributos indiretos – cotejando o estado da arte nos países centrais com o panorama brasileiro. Verifica-se que o sistema tributário brasileiro é regressivo, apoiando-se na tributação indireta sobre o consumo, que compõe mais de 50% de sua carga tributária, de modo a tributar proporcionalmente mais os estratos inferiores da distribuição de renda. Em contraponto à tributação indireta, demonstra que a tributação sobre a renda pessoal é branda e leniente, em especial sobre os rendimentos do capital, representados eminentemente pelos lucros e dividendos, que são totalmente isentos de tributação no Brasil – panorama que só encontra equivalente na Estônia, dentro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em vista disso, propõe-se uma análise da modificação na legislação, introduzindo uma tributação sobre os lucros e dividendos e a análise de seus impactos na distribuição de renda e progressividade na tributação. Para isso, utiliza os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, que permite estimar a tributação direta e indireta na sociedade brasileira, em conjunto com os recém-divulgados Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), por meio do método de Interpolação de Pareto. Verifica-se que os indivíduos do decil superior concentravam mais de 50% de toda a renda do país e que, em vista disso, a tributação dos lucros e dividendos contribuiria para o aumento da progressividade geral do sistema tributário brasileiro, causando impacto distributivo positivo sobre a desigualdade de renda vigente.

Palavras-chave: Tributação e Desigualdade; Progressividade Tributária; Concentração de Renda no Brasil; Interpolação de Pareto; Sistemas Tributários Comparados.

ABSTRACT

This paper analyses the impacts of Brazilian tax system on its overall income inequality. In this sense, investigates the theoretical and practical principles that shape the tax systems worldwide, with an emphasis on the evolution of the main tax parameters throughout the 20th century, in Brazil and abroad. Highlighting the progressivity and ability to pay principles as the major underpinnings of current tax systems, focuses the analysis on the legislation of the main direct taxes – which allow the application of these principles, as opposed to indirect taxes – conjugating the state of the art in central countries with the Brazilian panorama. The analysis shows that Brazilian tax system is regressive, relying on indirect taxes on consumption, which makes up for more than 50% of the total tax burden, affecting negatively more the groups on the lower deciles of the income distribution. In opposition to indirect taxation emphasis, the taxation on personal income is lenient, specifically on income derived from capital, represented mainly by profits and dividends, which are fully exempt from personal taxation in Brazil – a perspective that only finds equivalent in Estonia, within the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Therefore, it is proposed the investigation of a change in the direct tax legislation, specifically the implementation of a tax on profits and dividends, reviewing its impact on income distribution and progressivity in taxation. To do this, employ the data from the Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, which allows the estimation of the direct and indirect taxation in Brazilian society, together with the Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), through Pareto Interpolation method. It is shown that the top decile concentrates more than 50% of all income earned and that the taxation of profits and dividends would help to increase the overall tax system progressivity, contributing to mitigate the income inequality in Brazil.

Keywords: Tax and Inequality; Tax Progressivity; Brazil Income Concentration; Pareto Interpolation; Cross-Country Tax Systems Review.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A DESIGUALDADE E O SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	14
1.1. Panorama recente da Desigualdade Brasileira.....	14
1.2. Tributação e Desigualdade no Brasil.....	19
1.3. Parâmetros Normativos da Tributação.....	24
1.4. Evolução dos Sistemas Tributários.....	37
2. SISTEMAS TRIBUTÁRIOS COMPARADOS.....	51
2.1. Imposto sobre a Transmissão de Riqueza.....	51
2.2. Imposto recorrente sobre a Propriedade Imóvel.....	62
2.3. Imposto sobre a Riqueza.....	69
2.4. Imposto sobre a Renda Pessoal (IR).....	75
3. CARGA TRIBUTÁRIA E IMPACTO POTENCIAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	95
3.1. Estimações anteriores da carga tributária brasileira.....	95
3.2. Base de Dados.....	99
3.3. Metodologia.....	104
3.4. Simulações do IRPF.....	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
BIBLIOGRAFIA.....	134
APÊNDICE A – Sistema Tributário Brasileiro.....	144
APÊNDICE B – Medidas de Desigualdade e Progressividade.....	158

INTRODUÇÃO

O Brasil, dentre várias peculiaridades, sempre foi reconhecido como um país notoriamente marcado pela desigualdade. Seja de oportunidades, renda ou patrimônio, esta desigualdade se vê expressa em todas as etapas da acumulação de riqueza. Dentro deste lúgubre panorama, o país sempre figurou ao lado de nações muito mais pobres, enquanto países com perfis similares de renda e desenvolvimento apresentavam indicadores substancialmente melhores.

Diversos pensadores e estudiosos se debruçaram sobre essa incômoda natureza nacional, analisando sua gênese e as principais variáveis que balizaram sua dinâmica persistente dentro da sociedade brasileira. No que se refere às raízes da desigualdade, sem a pretensão de enquadrar completamente o fenômeno, elencou-se como fatores importantes para sua fundação a dificuldade do acesso à terra desde os tempos coloniais, a manutenção prolongada da escravidão, o histórico de baixo investimento em educação básica e de seu acesso pela população mais carente, a dificuldade de acesso ao crédito; dentre inúmeros outros que contribuíram para uma concentração dos ativos no Brasil de tal monta que manteve um grande contingente populacional à margem do processo de desenvolvimento econômico, restrito a um quadro crônico de reprodução de subsistência.

Apesar da desigualdade de renda permanecer um traço marcante na sociedade brasileira, é inegável a ocorrência de avanços nessa área a partir da virada do milênio, quando, conjugadas com a estabilização do poder de compra da moeda, políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo contribuíram para reduzir os indicadores de desigualdade de renda a patamares inéditos. Ainda que conquistas tenham sido atingidas, uma desigualdade de extensa amplitude ainda persiste no bojo da sociedade, afinal, diante das idiosincrasias políticas, demográficas e geoeconômicas, o caminho brasileiro é longo.

Um fator que recebe relativamente menos atenção nas análises dos determinantes da desigualdade é o de como a organização do sistema tributário pode impactar na distribuição da renda. Tendo em vista essa disposição investigativa, uma questão identificada como potencial reverberadora das injustiças sociais observadas no Brasil é o seu sistema tributário nacional. Fruto de uma construção histórica tão longa quanto a própria história do país, o sistema tributário nacional é o resultado de uma sequência iterativa de necessidades, planejamento, acasos, e oportunismos que confluíram de tal modo ao longo da existência do

Estado brasileiro até se consubstanciarem no código atual sob o qual todo contribuinte nacional se sujeita.

O sistema tributário influi na distribuição de renda a partir do momento em que se utiliza de diversos instrumentos de arrecadação que vão impactar de modo diferenciado sobre cada contribuinte. Ao dispor de tributos que incidem sobre diferentes fatos econômicos – como, por exemplo, a posse ou transferência de bens, a auferição de renda, o consumo ou a poupança –, o modo como o Estado organiza o seu sistema tributário irá impactar cada agente de modo particular, a depender de seu perfil econômico em cada tipo de tributação pertinente.

Essa opção temática visa contribuir para preencher uma lacuna tradicionalmente relegada nas análises em relação ao papel do Estado sobre a desigualdade. Existe bastante literatura a focar sobre o lado do gasto, mas comparativamente pouca que se dedica a analisar a influência do lado da arrecadação na desigualdade social observada no país. Como sintetizado por Afonso (2013, p. 1):

A falta de interesse sobre como o ônus do imposto alcança a sociedade, em especial de pensadores, políticos e governantes de vocação mais socialista ou à esquerda, reflete uma ideia simplista de que o gasto público, em especial com proteção social, seria o instrumento único ou suficiente para se promover uma política pública redistributiva. A ânsia é por repetir o ideal de um estado de bem estar social, no melhor padrão europeu, mas se ignora que no Brasil é muito maior a concentração de renda, antes e depois da aplicação dos impostos, por serem os indiretos muito superiores aos diretos.

Além da proporção de cada tipo de imposto, importa analisar quais as alíquotas e bases de cálculo utilizadas, pois são parâmetros fundamentais para mensurar como a escala de contribuintes sujeitos a um imposto é cobrada pelo Fisco. Ou seja, quais os critérios utilizados para determinar qual será a contribuição de cada um na arrecadação de um tributo específico.

Desse modo, a relação entre a tributação e a desigualdade se funda na compreensão de que, a depender do modo como se organiza o Fisco de um país, a arrecadação exigida de seus contribuintes terá um perfil característico, perfil este que determinará qual será a renda disponível para cada indivíduo após a cobrança dos tributos. Assim, a ênfase na cobrança segue uma lógica dentro das possibilidades deste diapasão: desde a cobrança apenas sobre os mais ricos, os grandes proprietários, os herdeiros; podendo ser suavizada sobre todas as classes até chegar ao ponto em que se exija proporcionalmente mais das classes mais pobres em comparação às classes com maior poder aquisitivo.

Percorrendo o panorama tributário brasileiro vis-à-vis a prática mundial, verifica-se que o Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF), apresenta um perfil brando se comparado com outras administrações tributárias. Em sua estrutura, utiliza faixas de isenção relativamente altas, combinadas com uma alíquota marginal máxima de 27,5%, o que restringe sua capacidade distributiva. Para além dos rendimentos tributados sob a estrutura de alíquotas progressivas, o IRPF é ainda mais leniente com as rendas de capital, tributadas exclusivamente na fonte a alíquotas lineares ou simplesmente isentas. Essa conformação é fruto não apenas das dinâmicas internas brasileiras, como também da influência de paradigmas internacionais. Importa analisar como se dá essa determinação e quais as possibilidades de modificação nessa estrutura, tendo em vista os impactos na distribuição da renda.

O presente estudo pretende avançar sob este prisma analítico, procurando demonstrar teórica e empiricamente como o sistema tributário brasileiro é regressivo em sua essência e como alterações nesse panorama poderiam impactar positivamente na desigualdade, de forma a destrinchar outros pontos de saída desse complexo novelo do caso brasileiro. Afirma-se, assim, que o aumento da ênfase na tributação direta, via IRPF, consiste em uma contribuição viável e efetiva. Para analisar essa hipótese, esta dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e considerações finais.

O Capítulo 1 busca delimitar as bases teórico-práticas dos princípios da tributação. Desta forma, após uma breve revisão dos motivos elencados para a queda recente na desigualdade, percorre os caminhos da teoria econômica que se materializam nas melhores práticas sobre os eixos da equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade. Feito isso, revisa a evolução geral dos sistemas tributários ao longo do século XX, procurando enquadrar os fenômenos principais que determinaram modificações em sua estrutura, cotejando a dinâmica verificada nos países centrais com suas reverberações pelo restante do globo.

No Capítulo 2 é feita uma análise mais pormenorizada dos tributos diretos, centrais para a aplicação de uma carga tributária mais equitativa. Divide-se na investigação da tributação sobre a transmissão da riqueza, sobre a propriedade imóvel, sobre a riqueza e, finalmente, sobre a renda, com um foco maior em suas potencialidades. A análise é feita sobre o nível geral da tributação e suas peculiaridades legislativas, buscando relacionar os trabalhos que analisam a aplicação destes tipos de tributos em países específicos.

O Capítulo 3 procura estimar os efeitos de uma modificação na estrutura do IRPF, introduzindo a tributação sobre lucros e dividendos para verificar seus efeitos na distribuição da renda pós-tributação. A análise é feita a partir da junção da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 com a os dados tributários dos Grandes Números das Declarações do IRPF (DIRPF), utilizando para tanto o método de interpolação de Pareto e as estimativas de coeficientes de Gini e índices de Kakwani. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, expondo as limitações do estudo, suas principais conclusões e sugestões de políticas surgidas a partir do mesmo.

1. A DESIGUALDADE E O SISTEMA TRIBUTÁRIO

O presente capítulo apresenta uma discussão acerca dos efeitos da tributação e da desigualdade, tendo como objetivo central discutir os princípios normativos e positivos que regem a tributação, e a contribuição do mesmo no que diz respeito à distribuição da renda. Assim, analisa primeiramente o quadro atual brasileiro no que diz respeito à desigualdade, um prelúdio que é contraposto à literatura da tributação e seus efeitos sobre a desigualdade.

1.1. Panorama recente da Desigualdade Brasileira

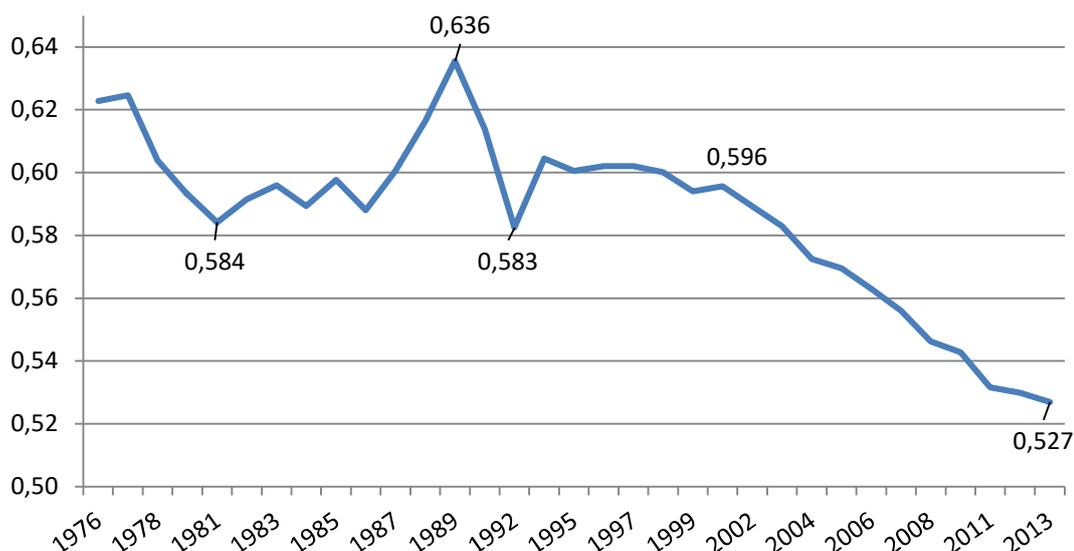
Ao longo do século XX, as transformações produtivas e estruturais empreendidas no Brasil pouco contribuíram para modificar sua dinâmica de desigualdade intrinsecamente arraigada. Partindo da industrialização tardia do período Vargas; passando pelo processo de substituição de importações iniciado nos anos de ouro e consubstanciado no Milagre econômico, no início dos anos 1970; suportando a década perdida até chegar ao início dos anos 1990, o que se nota é que, apesar do país ter se tornado mais rico e desenvolvido, este processo se deu de forma que o panorama de desigualdade estabelecido se mantivesse largamente intacto. Por mais que os níveis de pobreza tenham sistematicamente diminuído, o modo como as novas riquezas foram distribuídas manteve o fosso que separa o Brasil em dois países completamente distintos, a Belíndia de Edmar Bacha. Apesar das diversas transformações econômicas, demográficas, políticas e culturais, sobreviveram as oligarquias sociais: os coronéis, os doutores, os patrões, e seus filhos, e seus netos.

Contudo, ao longo dos anos 1990 e 2000, esta tendência permanente à reprodução de grandes níveis de desigualdade começou a mostrar leves sinais de reversão. De acordo com dados de pesquisas domiciliares, o constante incremento da renda média passou a coincidir com uma diminuição gradual dos níveis de concentração de renda no geral.

O Gráfico 1 exhibe a série temporal do coeficiente de Gini nacional, com dados a partir de 1976 até o ano de 2013¹. Como é possível observar, o coeficiente de Gini brasileiro da última década seguiu sucessivamente em patamares de mínimos históricos das mensurações disponíveis.

¹ Houve mudanças metodológicas na Pnad dos anos 1970 para os 1980, o que limita a comparabilidade dos dados no período (SOARES, 2006).

Gráfico 1 – Evolução do Coeficiente de Gini brasileiro, 1976-2013.



Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad de 1976 a 2013.

A grande volatilidade da série durante os anos de hiperinflação cede lugar a uma tendência razoavelmente definida, quando o coeficiente de Gini sai de um máximo local em 1993, de 0,604, em direção ao menor valor registrado desde sempre, de 0,527, no ano de 2013. No mesmo período, a proporção de domicílios pobres no Brasil, caiu de 28,07% para 11,67% (IBGE, 2014). Cabe ressaltar que essa melhoria foi atingida com crescimento na renda de todos os estratos, porém, com maior intensidade para os mais pobres. Para os décimos extremos, entre 2001 e 2009, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 12,8%, enquanto a renda dos mais pobres cresceu 69,08% no período (NERI, 2011). Foi uma verdadeira revolução na percepção do crescimento do país em que, como destaca a excelente analogia de Barros *et al.* (2010), enquanto os mais ricos possuíam a percepção de que o país crescia em um ritmo quase estagnado, os mais pobres experimentavam a sensação de viver em um país com o ritmo de crescimento similar ao *boom* chinês.

Diversos aspectos foram apontados como responsáveis pela melhoria na distribuição de renda no período recente. Dentre os quais se podem destacar a ampliação e consolidação dos programas de transferência de renda; a melhora nos rendimentos do trabalho, em consonância com a política de valorização do salário mínimo; e o papel exercido pelos benefícios da Previdência Social.

Os programas de transferências governamentais – dentre os quais, os mais importantes são o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – foram

importantes ao garantir uma renda mínima a grupos familiares considerados, de acordo com critérios específicos, em situação crítica. Barros *et al.* (2010) avaliam que, entre 2001 e 2007, 40% da redução do coeficiente de Gini no período se deve à evolução da renda não derivada do trabalho, ou seja, da renda proveniente de transferências. Em complemento, a partir de uma decomposição do coeficiente de Gini com dados da POF 2008-2009, Hoffmann (2013) estima uma razão de concentração para as transferências federais de -0,3644, o que traduz o elevado grau de progressividade desta categoria, por sua boa focalização e cobertura.

No que diz respeito à renda do trabalho, cabe sublinhar o papel desempenhado pela valorização do salário mínimo, desde o Plano Real. De julho de 1994 (mês em que a transição da moeda se completou) a janeiro de 2014, o salário mínimo exibiu uma valorização real de 162,1% (97,4%, se analisado a partir de 2003) (IPEA, 2014), o que afetou positivamente o rendimento de todos os estratos de renda mais baixos que estão inseridos no mercado formal (DEDECCA, 2007; SOARES 2006). Some-se a isso o fato de que os índices de formalidade no Brasil revelaram um aumento substancial desta – em 2001, era de 41,9%, enquanto em 2013 estava em 53,6% (IBGE, 2014) – e tem-se uma maior compreensão da importância da política salarial na melhoria da distribuição de renda. Mesmo para aqueles que trabalham na economia informal, a verificação de que o salário mínimo exerce um “efeito farol” sobre todos os rendimentos no mercado de trabalho contribui para explicar porque este segmento também foi beneficiado em termos de renda (SOARES, 2006; MEDEIROS, 2003). Aspectos relacionados a mudanças no perfil da demanda e da oferta de trabalho também são abordados na literatura (SOARES, 2006). Cabe acrescentar que os benefícios trabalhistas, como o Abono Salarial e principalmente o Seguro Desemprego, também contribuíram para diminuir o fosso de renda entre os estratos, ainda que em menor intensidade, por beneficiar também indivíduos dos estratos de maior renda (RIBEIRO, 2010).

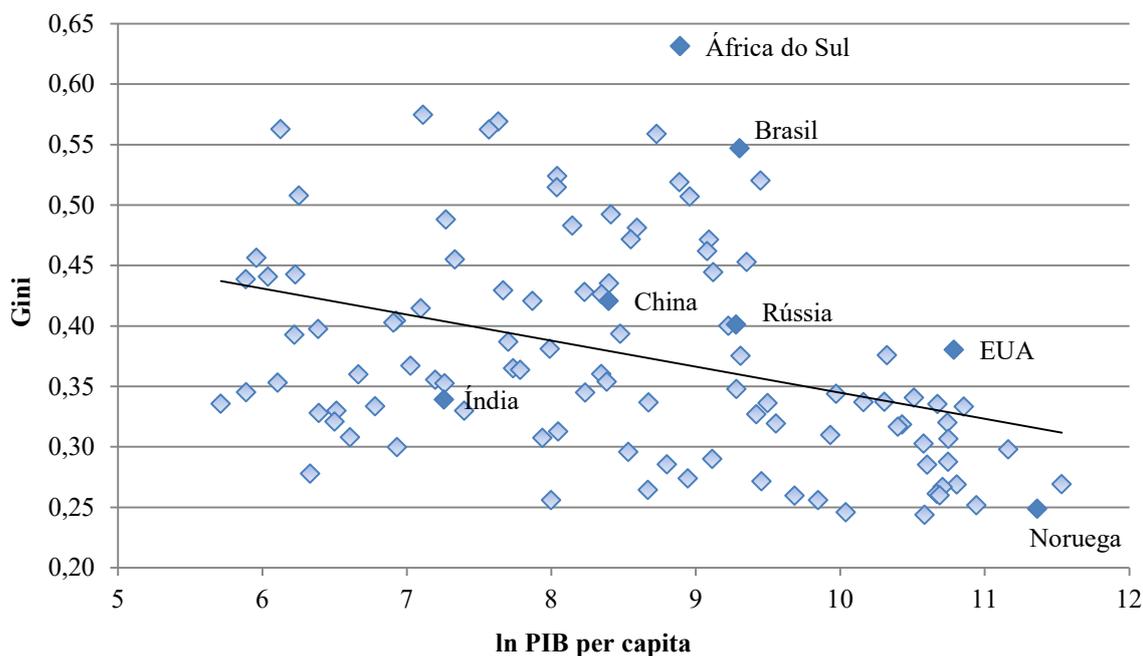
Por fim, a Previdência Social, que tem o valor de piso de suas pensões atrelado ao valor do salário mínimo, também constitui uma fonte importante de melhoria (SANTOS, 2010; SOARES, 2006). Como os reajustes não são escalonados para todas as pensões, ocorreu uma ligeira convergência na gama de benefícios e, portanto, da renda nos domicílios que possuem pensionistas. Há que se ressaltar que, mais uma vez como no caso dos salários, os trabalhadores do mercado informal, geralmente os que se encontram em condições de vida mais crítica, não são contemplados por estes benefícios por não serem contribuintes da previdência. Por outro lado, são estes o foco do BPC, transferência que constitui um meio de selar esta brecha no sistema de proteção social.

Outros fatores que também podem ter contribuído para a diminuição da desigualdade são também investigados. Verificou-se que a escolaridade média se elevou, o que contribui para a queda na desigualdade em renda do trabalho (BARROS *et al.*, 2010); em 2001 a média de anos de estudo para adultos era de 6 anos, enquanto em 2012 este índice tinha se elevado para 7,7 (IBGE, 2014). Mudanças demográficas, que dizem respeito ao número de adultos por família, quantidade de indivíduos ativos, entre outras modificações nas características da composição familiar também são apontadas como fatores com efeitos positivos (BARROS *et al.*, 2010).

Cumprir observar que, ainda que essa diminuição da desigualdade de renda deva ser comemorada, ela é ainda insuficiente para alçar o Brasil à categoria da “normalidade” neste aspecto. “Normalidade” esta que pode ser compreendida ao se comparar a desigualdade observada no Brasil com a de outros países ao redor do globo. Em qualquer comparação em que o Brasil esteja incluído, seja entre países da América Latina (região com os maiores índices médios de desigualdade no globo), seja entre países com níveis de renda *per capita* e desenvolvimento similares, o país se encontra sempre entre os mais desiguais.

Em uma amostra reunindo dados do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), contendo o coeficiente de Gini de 107 países para o ano de 2009 ou 2010 (de acordo com o último dado disponível), o Brasil figura como o 7º país com a maior desigualdade de renda registrada. Assim, apreende-se a magnitude de sua desigualdade, que – exceto para aqueles analistas que consideram qualquer resultado econômico do “livre mercado” como normal – foge ao comum. Como se pode observar no Gráfico 2, tendo em vista a distribuição de renda alcançada em outros países ao redor do globo, o Brasil ainda possui margem para redução desta.

Gráfico 2 – Desigualdade de renda de diversos países, 2009-2010.



Fonte: Banco Mundial, dados referentes a 2009 e 2010; e OCDE, dados de 2010.

Desse modo, ainda que a melhora na distribuição de renda brasileira se revele um acontecimento histórico importante dentro de seu panorama social, é importante manter em mente que o Brasil continua a ser um país notavelmente desigual, e que o caminho para um país mais igualitário em termos de riqueza e oportunidades, ainda é longo. Barros *et al.*, (2010, p. 14) ilustram bem essa proposição:

[...] o país continua ocupando uma posição negativa de destaque absoluto, detendo um dos mais elevados graus de desigualdade do mundo. O progresso recente [período 2001-2007], apesar de acelerado, levou a que o Brasil ultrapassasse apenas 4% dos 126 países para os quais temos informações sobre o grau de desigualdade atual na distribuição de renda. Assim, mesmo após esse acentuado declínio no grau de desigualdade, cerca de 90% dos países ainda apresentam distribuições menos concentradas que a do Brasil.

Decerto, quando se comparado internacionalmente, o patamar em que o Brasil se encontra no ranking da desigualdade ainda é incômodo. Por mais que a conjugação de todos esses fenômenos e políticas públicas tenha contribuído para melhorar a qualidade de vida de milhões de brasileiros, ainda é cedo para decretar que o país superou sua condição de desigualdade intrínseca.

Mas, então, em vista do que foi empreendido em termos de política econômica e do que falta alcançar, quais outros veios ainda pouco trabalhados o país pode explorar para contribuir com sua caminhada rumo a um desenvolvimento mais inclusivo? Há um fator discutido na literatura econômica, e pouco explorado nos palcos políticos brasileiros, que ressalta que a carga tributária brasileira – não em seu patamar, mas em sua *composição* – também exerce papel importante sobre a distribuição de renda.

1.2. Tributação e Desigualdade no Brasil

A linha de pesquisa que relaciona a arrecadação tributária com a desigualdade parte do reconhecimento de que a carga tributária total incide de maneira diferente sobre os indivíduos. Podendo os tributos ser particionados entre tributos sobre bens e serviços, sobre a renda, sobre a propriedade, sobre a folha de salários, sobre transações financeiras, e entre tributos residuais²; o modo como a estrutura de taxação é estabelecida sobre essas diversas manifestações de riqueza do indivíduo determina quanto paga cada estrato social e, portanto, a magnitude do usufruto de sua renda pós-tributação.

Tendo em vista toda a contextualização do desempenho brasileiro na redução da desigualdade nos anos 2000 e dos fatores elencados para tal performance, é possível então asseverar que se por um lado as políticas de transferências podem ser consideradas conjunturais, justificadas pela persistência pervasiva da pobreza no território brasileiro e instituídas como a garantia de uma renda mínima de sobrevivência; por outro, a política tributária constitui um aspecto complementar vital à análise, pois, ao reconhecer o Estado como um ator ativo dentro do panorama distributivo, seu desenho tributário se torna essencial para determinar como a riqueza será distribuída em um contexto dinâmico.

Para compreender como a tributação afeta diferentemente cada indivíduo, é preciso ter em mente as diversas fontes sobre as quais a tributação pode incidir, divididas em quatro eixos principais: renda, propriedade, bens e serviços e folha de pagamentos³. A tributação sobre a renda tem como fato gerador a auferição desta. Assim, a princípio, qualquer recebimento na forma de salários, lucros, aluguéis e juros estão sujeitos a este tributo. A fixação das alíquotas pode variar conforme o montante tributado, esta característica é a chamada progressividade

² Essa é a partição utilizada pela Receita em suas análises da arrecadação por base econômica de incidência (RECEITA FEDERAL, 2014).

³ Com o intuito de manter a fluidez do trabalho, menciona-se apenas aspectos gerais da tributação nesta seção. O Apêndice A apresenta uma pormenorização detalhada dos principais tributos brasileiros, listados de acordo com sua base de incidência.

(regressividade), que se manifesta como o aumento (diminuição) da alíquota conforme o montante sujeito à cobrança aumenta. É também um imposto direto e pessoal, pois consegue aferir a capacidade contributiva do agente para então determinar o valor a ser pago, o que permite calibrar a taxaço de acordo com idiosincrasias de cada contribuinte além do montante de renda⁴. Os principais tributos brasileiros nesta categoria são o Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF), Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Enquanto o primeiro recai sobre a renda pessoal, cumprindo o papel de imposto pessoal direto, os últimos incidem sobre a renda das empresas, o que torna difícil a determinação sobre quem recai o ônus tributário (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2012; APÊNDICE A).

Os tributos sobre a propriedade incidem sobre o domínio ou a transferência de bens reais, como casas, carros, terrenos, etc. Como o domínio da propriedade é uma condição contínua, a cobrança geralmente possui uma base anual, tornando contribuinte quem em determinada data possui a propriedade legal do bem. No caso de transferências, incide sempre que há a mudança de proprietário, podendo surgir da venda, doação ou mesmo do recebimento de uma herança. Esse tipo de imposto também tem potencial progressivo, com alíquotas que podem variar de acordo com o valor do bem. Os tributos sobre a propriedade são classificados como diretos e reais, pois recaem diretamente sobre o indivíduo que usufrui da propriedade sem, no entanto, levarem em conta aspectos pessoais do contribuinte que possam majorar ou minorar a alíquota ou base de cálculo às quais ele está sujeito. Os principais tributos brasileiros nessa categoria são o Imposto Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

A tributação sobre bens e serviços incide na cadeia de adição de valor do produto ou na prestação do serviço. No primeiro caso, os tributos incidem na circulação da mercadoria, quando o produto, ainda em uma das etapas de sua elaboração ou já em seu estado final, é vendido para outra empresa na cadeia de produção ou para o consumidor final. Esses tributos são classificados como indiretos, devido ao seu repasse ao preço dos bens e serviços ofertados, que são pagos pelo consumidor final. São eminentemente regressivos, pois não discriminam pessoalmente o contribuinte que compra o produto (em cujo preço está embutido o valor do tributo), de modo que é pago o mesmo valor do tributo independentemente da

⁴ Os conceitos de progressividade e capacidade contributiva serão formalmente discutidos na seção 1.3.

renda de quem compra. Os tributos desta categoria com maior carga na tributação brasileira são o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industriais (IPI), Imposto sobre Serviços (ISS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS e PASEP).

Por fim, os tributos sobre a folha de pagamentos são de natureza fundamentalmente previdenciária, e se traduzem em alíquotas distintas que o empregador e o empregado devem pagar sobre o salário bruto deste. O valor pago é depositado em nome do trabalhador para fins de seguridade social, como pagamento de pensão, seguros e aposentadoria. Os tributos pagos pelo empregado são considerados diretos, visto que se configuram como descontos na fonte de sua renda bruta, no entanto, o tributo pago pelo empregador possui uma natureza ambígua da mesma natureza que os tributos sobre a renda da empresa. Os principais tributos brasileiros nessa categoria são os relacionados ao Regime Geral e Próprio da Previdência Social (RGPS e RPPS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O efeito da carga tributária sobre a desigualdade surge da clivagem entre os tributos diretos e indiretos e seus efeitos sobre a renda e riqueza dos indivíduos. Os tributos diretos possuem uma natureza eminentemente progressiva, pois seus parâmetros incidem justamente sobre a capacidade econômica dos indivíduos, podendo ser graduados conforme esta cresce. A tributação indireta, por sua vez, não discerne nenhum atributo dos agentes, taxando o consumo, no qual a regressividade surge pelo fato de que a proporção de consumo na renda das classes mais pobres é maior do que na renda dos mais ricos, o que se traduz em maior tributação em proporção da renda nos primeiros em detrimento dos últimos. A progressividade geral do sistema, portanto, advirá dos pesos atribuídos sobre os diferentes tipos de tributação, do qual resultará uma nova distribuição de renda pós-tributação.

Após a breve relação dos principais tributos no Brasil, a Tabela 1 (p. 22) apresenta o peso desses tributos na carga tributária nacional, no ano de 2013, com informações do peso do tributo sobre o PIB e sobre a Carga Tributária Bruta (CTB). Como é possível observar, o ICMS é o imposto com maior arrecadação dentre todos os tributos brasileiros, responsável por pouco mais de um quinto do montante de toda a arrecadação nacional. Neste recorte, o peso dos tributos sobre bens e serviços – tributos indiretos – é de 51,28% sobre a arrecadação total, ou seja, mais da metade da arrecadação brasileira se baseia em taxação sobre o consumo.

Observa-se, portanto, um predomínio da arrecadação via canais regressivos dentro do sistema tributário brasileiro.

Os tributos sobre a renda e sobre a propriedade constituem cerca de 7,92% do PIB, enquanto os tributos sobre bens e serviços perfazem 18,43%, demonstrando claramente a ênfase em tributos regressivos. Por serem pagos em montante igual por qualquer consumidor, esse expediente proporciona uma carga desigual sobre os mais pobres, que, em proporção da renda, pagarão mais tributos, o que significa que seu esforço tributário será maior.

Santos (2010) observa que a composição da arrecadação tributária do Brasil e da América Latina no geral é bastante similar no que diz respeito à divisão entre impostos diretos e indiretos, se amparando no último, em contraste com os países desenvolvidos, que possuem uma relação inversa no peso de sua arrecadação. O autor explica esse comportamento comum como resultado do ambiente político-institucional latino-americano: em primeiro lugar, a instituição de impostos sobre bens e serviços em um ambiente com consumidores pouco maduros é, em termos políticos, mais fácil, uma vez que os impostos indiretos são “invisíveis” por ser de difícil determinação a quantia exata paga de tributo embutido no preço. Em segundo lugar, os impostos diretos têm um custo político maior por recaírem sobre as elites econômicas, mais focalizadas nesses países com maior desigualdade, e por apresentarem dificuldades técnicas à administração tributária para a mensuração das variáveis relevantes e para o combate à sua sonegação.

Em vista dessa constatação, conjugando-se o bom desempenho brasileiro na redução da desigualdade observada nos anos 2000 com a verificação do perfil regressivo de sua estrutura tributária, percebe-se que o Estado brasileiro exerce um papel ambivalente nessa tendência de queda. Afinal, ao mesmo tempo em que criou políticas mais robustas de transferências e de valorização salarial, apoiou-se, pelo lado da arrecadação, de maneira desproporcional sobre os estratos mais pobres da sociedade. Se o resultado global de redistribuição de renda ainda foi positivo, fica claro que esse desempenho poderia ter sido ainda melhor, o que evidencia a existência de uma margem pouco explorada para melhoria na distribuição de renda brasileira a partir de modificações na estrutura tributária brasileira.

Tabela 1 – Receita tributária de 2013, por tributo e base de incidência.

Tipo de Base	Classificação	R\$ milhões	% PIB	% CTB
Total da Receita Tributária		1.741.658,31	35,95	100
Tributos sobre a Renda		315.276,04	6,51	18,10
Pessoa física	Direto	130.090,05	2,69	7,47
IRPF	-	126.035,12	2,60	7,24
Outros	-	4.054,93	0,08	0,23
Pessoa jurídica	Ambíguo ¹	121.646,39	2,51	6,98
IRPJ - Lucro Real	-	78.141,87	1,61	4,49
CSLL - Lucro Real	-	43.504,52	0,90	2,50
IRRF (Retenções não-allocáveis)	Ambíguo ²	63.539,60	1,31	3,65
Tributos sobre a Propriedade		68.408,47	1,41	3,93
ITR	Direto	763,97	0,02	0,04
IPTU	Direto	24.316,48	0,50	1,40
IPVA	Direto	29.232,08	0,60	1,68
ITCMD	Direto	4.142,18	0,09	0,24
ITBI	Direto	9.953,75	0,21	0,57
Tributos sobre a Folha de Salários		435.062,92	8,98	24,98
Previdência Social	-	291.258,23	6,01	16,72
Empregador	Ambíguo ¹	183.629,90	3,79	10,54
Empregado	Direto	89.982,74	1,86	5,17
Outros	-	17.645,58	0,36	1,01
FGTS	Direto	98.044,57	2,02	5,63
Outros	-	45.760,12	0,94	2,63
Tributos sobre Bens e Serviços		893.055,30	18,43	51,28
ICMS	Indireto	364.525,15	7,52	20,93
IPI	Indireto	42.502,46	0,88	2,44
Cofins	Indireto	189.883,93	3,92	10,90
PIS	Indireto	39.461,79	0,81	2,27
Simples Nacional	Indireto	55.401,84	1,14	3,18
CSLL - Lucro Presumido	Indireto	15.607,10	0,32	0,90
IRPJ - Lucro Presumido	Indireto	28.688,03	0,59	1,65
ISS	Indireto	48.180,20	0,99	2,77
Comércio Exterior	Indireto	36.973,80	0,76	2,12
Taxas Prest. de Serviços e Poder de Polícia	Indireto	42.421,54	0,88	2,44
Outros	Indireto	29.409,45	0,61	1,69
Outros Tributos		29.855,58	0,62	1,71
IOF	Ambíguo ²	29.417,36	0,61	1,69
Outros	-	438,22	0,01	0,03

Fonte: adaptado de Receita Federal (2014).

(1) Conforme Siqueira, Nogueira e Souza (2012, p. 2), impostos sobre o lucro da empresa podem ser repassados “para os consumidores (via aumento de preços), (...) para o trabalho (via redução dos salários) ou suportado pelos acionistas (via redução dos dividendos)”.

(2) Na disposição dos dados sobre esses tributos não há a abertura entre os tributos recolhidos de pessoas físicas e os tributos recolhidos de pessoas jurídicas, impossibilitando a classificação da incidência tributária.

Diante da exposição, é possível afirmar que a arrecadação tributária brasileira possui de fato um viés regressivo, ao se amparar demasiadamente sobre tributos indiretos em detrimento de uma ênfase maior sobre os diretos. Uma troca entre fontes de taxação, substituindo impostos sobre bens e serviços por impostos sobre a renda e a propriedade, constitui uma opção de reforma com viés de aumentar a equidade na arrecadação, uma vez que modifica o ônus tributário em favor das camadas mais pobres da população. No entanto, cabe a pergunta: quais seriam os parâmetros ideais para balizar o perfil tributário de um país, a proporção de cada tributo a ser utilizado e o grau de progressividade a ser calibrado nas alíquotas de cada tributo? Como derivar uma “regra de ouro” para a tributação, qual seria um sistema ideal?

1.3. Parâmetros Normativos da Tributação

Tendo em vista os tipos de tributos existentes, não há, no entanto, uma fórmula automática para a formulação de um sistema tributário “ideal”, particionado equilibradamente entre os diversos tributos de sorte a gerar um resultado “ótimo”. Afinal, o “ideal” é uma meta subjetiva, que depende sempre da ótica utilizada na análise, e nos critérios que embasam esta.

Como sublinhado por Burman (2013), a questão colocada para os economistas é o quanto o sistema tributário pode reduzir a desigualdade, enquanto a questão de em qual magnitude o sistema tributário deve reduzi-la, é um debate que cabe à esfera política. Este trabalho segue essa filosofia, porém, crê que o debate ainda não é devidamente balizado pelos parâmetros aos quais devia ser ater, restando ainda muita desinformação e argumentos rasos para sua condução. Por isso, cabe um levantamento mais pormenorizado dos elementos decisivos dentro da tributação, de forma a lançar bases mais sólidas para o debate no Brasil.

1.3.1. Economia Política

O debate sobre tributação é tão remoto como o próprio Estado, visto que sua manutenção exigia a contrapartida econômica da sociedade, e o embate entre os interesses diversos segue como uma regra perene. Dentro do campo da teoria econômica, o debate sobre a progressividade pode ser remontado até mesmo a Aristóteles, que advogava o papel ativo do Estado em promover alguma redistribuição de renda entre as classes (RAVAILLON, 2013).

Como já mencionado anteriormente, um dos atributos desejáveis de um sistema tributário é a sua progressividade. Formalmente, em termos matemáticos, dentre as diversas definições

possíveis, a definição, pode ser dada como: seja y a renda de uma unidade tributável e $t(y)$ a carga tributária incidente sobre a renda;

$$t(y) \text{ é progressivo} \Rightarrow \frac{t(y)}{y} \text{ cresce à medida que } y \text{ cresce.}$$

De modo contrário, um sistema será regressivo se a carga tributária diminui à medida que a renda aumenta. Essa terminologia pode ser utilizada para analisar o sistema tributário globalmente ou para cada tributo individualmente.

Essa aludida desejabilidade surge tão somente sob a batuta da filosofia moral, ainda que seja um exercício também conduzido por economistas. A afirmação de sua necessidade é uma decorrência direta dos anseios iluministas que culminaram na Revolução Francesa e no surgimento do Estado Moderno, sob os brados de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” (MOREIRA, 2011).

A evolução desse discurso, travestido em diversos formatos, aponta sempre para a direção de que um sistema tributário legitimado deve ter a progressividade como um de seus pilares centrais. Adam Smith, em 1776, já enunciava a equidade como um pressuposto fundamental, de tal forma que “[o]s súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado” (SMITH, 1996 [1776], p. 282).

Mais especificamente, Smith advogava como aplicação ideal da progressividade a isenção de tributação sobre salários até uma certa faixa de renda, considerada de subsistência, e depois a imposição de uma alíquota única sobre o rendimento excedente (RAVAILLON, 2013).

John Stuart Mill também discorre sobre os princípios que devem embasar a organização do sistema tributário e defende a progressividade, o “princípio da justiça”, como uma instituição essencial dentro de um sistema ideal (MILL, 1996 [1848]). No entanto, em sua exposição, na qual procura analisar os princípios ideais a serem aplicados em cada tipo de tributo, Mill alterna entre a defesa da tributação progressiva e sua não aplicação.

Diante do debate vigente à época acerca da definição do ônus tributário, Mill se coloca contra as propostas de aplicação de alíquotas progressivas sobre a propriedade como forma de suavizar as desigualdades de riqueza, afirmando que sua instituição significa “impor um

tributo à iniciativa e à parcimônia” (MILL, 1996 [1848], p. 381), ou seja, configuraria um desestímulo ao empreendedorismo e à poupança. No que se refere ao imposto sobre a herança, por sua vez, o economista era favorável à aplicação de alíquotas progressivas sobre a sua transmissão como um modo de “limitar a acumulação de grandes fortunas nas mãos daqueles que não as ganharam com o trabalho próprio” (MILL, 1996 [1848], p. 389). Por fim, no que diz respeito ao imposto sobre a renda, a aplicação da progressividade para Mill é exatamente a mesma defendida por Smith, na qual haveria isenção até certa faixa de renda e, a partir desse valor mínimo, a aplicação de uma alíquota linear, princípio cuja concepção atribui a Jeremy Bentham (MILL, 1996 [1848]).

É importante salientar que a defesa da tributação feita pelos economistas clássicos deve ser condicionada ao período histórico em que estes juízos foram emitidos. Na Inglaterra do final do século XVIII e durante boa parte do século XIX não havia muito o que se discutir no *establishment* em termos de políticas redistributivas e de combate à pobreza. Sob a égide liberal da Economia Clássica, o pobre era visto tão somente como uma força de trabalho a ser explorada, e qualquer tentativa de aumentar a sua renda resultaria em aumento de sua família, tendo como consequência o retorno de sua renda familiar *per capita* ao nível anterior; o salário seria ferreamente determinado pelo nível de subsistência, e qualquer tentativa de aumentá-lo resultaria apenas em desperdício a longo prazo.

Foi uma época de tímidas políticas de combate à pobreza⁵, reunidas no país na chamada Lei dos Pobres. A lei previa a constituição de um fundo público, financiado por meio de tributos, que tinha como objetivo tratar apenas os efeitos e não a causa da pobreza. Respaldava-se principalmente no recolhimento a asilos, casas de correção, ou casas de trabalho (*workhouses*), esta última, um ambiente que fornecia um pagamento em troca de trabalho, mas em regime de confinamento, tratando o pobre como uma espécie de criminoso simplesmente por se encontrar em sua referida condição (RAVAILLON, 2013).

Basicamente, o pensamento liberal da época ditava que a pobreza era natural e inexorável⁶, e a evolução do papel do Estado na atenuação desta se balizava pelos possíveis desincentivos à produção gerados pela ação do governo. Desse modo, revisões posteriores na Lei dos Pobres buscaram limitar ainda mais seu alcance, restringindo indivíduos elegíveis aos benefícios,

⁵ E, conseqüentemente, uma época em que a desigualdade aumentava brutalmente, na esteira dos efeitos que desencadearam a Revolução Industrial e que foram encadeados por esta.

⁶ Ver mais em Ravailon (2013) sobre a evolução do pensamento sobre a pobreza e desigualdade dentro do *mainstream* econômico.

proibindo indivíduos aptos ao trabalho de recebê-los e criando mecanismos de coerção e estigmatização dos indivíduos beneficiados (MOREIRA, 2011). Nesse cenário, qualquer defesa, ainda que tibia, de alguma progressividade tributária pode ser vista como um discurso revolucionário, por mais conservador que este possa soar aos ouvidos contemporâneos.

1.3.2. Teoria das Finanças Públicas

Assim, já no século XX – que observou a formação da consciência de que a pobreza era um mal que podia e deveria ser combatido por um governo, e a conseqüente emergência do Estado de Bem-Estar Social –, os debates acerca do tema da progressividade tributária evoluíram das impressões pessoais de cada pensador para se estruturarem como princípios gerais, arvorados na literatura das Finanças Públicas (princípios estes que evidentemente constituem apenas a formalização das diversas idéias ecoadas dispersamente pelos pensadores desta literatura). A partir da organização desses princípios, a escolha sobre qual deles adotar e aplicar se tornou a base para a justificativa e análise da aplicação da justiça tributária. Sendo a progressividade um princípio basilar, a necessidade de tentar justificar o porquê de sua deseabilidade é feita a partir do delineamento desses princípios.

Assim, na organização de um sistema tributário, são quatro os preceitos que servem de parâmetros norteadores para a ação arrecadatória do Estado: i) Equidade, a idéia de que o ônus tributário deve ser dividido entre os indivíduos da sociedade de forma equitativa; ii) Progressividade, ou seja, o princípio de que se deve tributar mais quem possui renda mais alta; iii) Neutralidade, o preceito de que os tributos impostos pelo estado devem causar a menor interferência possível em termos de eficiência econômica; e iv) Simplicidade, em que o código deve ser claro de modo a gerar o menor custo possível em termos de conformidade (*compliance*) e ambigüidades na aplicação, fácil compreensão pelo contribuinte e fácil arrecadação pelo governo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Os parâmetros elencados são bastante subjetivos em termos de definição prática, e a partir deles vão se desvelando princípios auxiliares que contribuem para melhor delinear os predicados associados a cada princípio. Assim, o termo “justo” associado ao princípio da equidade se torna um conceito relevante para seguir com o propósito de definir um sistema tributário ideal. São duas as abordagens disponíveis nas finanças públicas para determinar o seu significado.

O princípio da Equidade Horizontal dita o igual tratamento entre os iguais, ou seja, indivíduos que possuem condições idênticas devem ser tributados da mesma forma. Caso se defina o conceito de “condição idêntica” utilizando como parâmetro a renda, Castro (2014) assinala que esse princípio assegura apenas a denominada “progressividade fraca”, ou seja, com base nesse princípio, o sistema tributário poderia ser progressivo, mas também apenas neutro.

Para o estabelecimento estrito de um sistema progressivo, é preciso lançar mão do princípio da Equidade Vertical, que postula o tratamento desigual para os desiguais. A partir do princípio da Equidade Vertical, surge uma ramificação de dois princípios alternativos para definir como se aplicará a esse tratamento.

Pode-se utilizar como parâmetro auxiliar o princípio do Benefício, que dita que o contribuinte deve ser taxado de acordo com o benefício que usufrui do setor público. A aplicação prática desse princípio esbarra em desafios de ordem técnica e moral. As dificuldades dizem respeito a como mensurar o benefício auferido por cada indivíduo gerado por bens públicos, não-rivais e não-exclusivos, como iluminação pública, segurança pública, infraestrutura urbana, entre outros, uma vez que seu usufruto não pode ser individualizado. Situações em que a aplicação do princípio é possível são aquelas em que há fornecimento de bens ou serviços privados, rivais e exclusivos, como a imposição de tarifas e taxas sobre combustíveis, transporte público, coleta de lixo. Nesses casos em que o benefício é internalizado, o Estado consegue mensurar o benefício e, portanto, precificá-lo de acordo, porém, nos casos em que se trata de um bem público, o princípio do Benefício não fornece nenhuma indicação satisfatória de como o sistema tributário deve se organizar.

Em contraponto ao princípio do Benefício, tem-se o princípio da Capacidade de Contribuição, no qual a lógica básica pressupõe que a carga tributária deve ser imposta a cada contribuinte de acordo com a sua capacidade monetária. O parâmetro usualmente eleito para traduzir a capacidade monetária do indivíduo é a renda, ainda que fosse possível utilizar como critério a riqueza ou o consumo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Assim, o princípio da Capacidade de Contribuição determina – utilizando o tributo como o denominador que equaliza o sacrifício de cada indivíduo – que o pagamento de impostos deve aumentar de acordo com a renda do contribuinte, pois quanto maior a sua renda, menor seria o seu sacrifício.

Já em Mill identifica-se uma proto-defesa do princípio da Capacidade de Contribuição como um princípio razoável a ser aplicado em termos de tributação:

Se alguém carrega uma cota de peso menor do que aquela que por justiça lhe cabe, alguma pessoa tem de carregar mais do que lhe toca, e coeteris paribus o alívio da primeira não é um bem tão grande para ela, quanto é um mal a maior pressão exercida sobre a segunda. A igualdade de tributação, portanto, como máxima de política, significa igualdade de sacrifício. Significa distribuir a contribuição de cada pessoa para cobrir as despesas do governo de tal forma que ela não sinta nem mais nem menos incômodo, com a cota que lhe cabe pagar, do que qualquer outra sente, pagando a dela (MILL, 1996 [1848], p. 377).

Assim, os princípios das Finanças Públicas fornecem um leque aberto para a definição de um sistema tributário. Ainda que a defesa majoritária na literatura seja pela utilização do princípio da Capacidade de Contribuição como balizador, não há nenhum impedimento teórico que impeça a adoção de qualquer outro arranjo tributário de moldes regressivos.

O Brasil, ao adotar um sistema tributário que privilegia as famílias mais ricas em detrimento das mais pobres, parece constituir uma dissidência a esse consenso. Apesar da verificação de seu sistema tributário regressivo, o ordenamento jurídico brasileiro expresso na Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 45 que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...]”.

A insistência do caso brasileiro nos impostos sobre bens e serviços – tributos indiretos – em detrimento dos tributos sobre a renda e sobre a propriedade – diretos – prejudica a real aplicação do princípio da capacidade de contribuição, e resulta em um sistema regressivo em que as famílias de menor renda financiam proporcionalmente uma maior parte do Estado.

1.3.3. Teoria da Tributação Ótima

Um outro método de verificação sobre qual seria a progressividade ideal de um sistema tributário advém da corrente tradicional da Economia Neoclássica, e se organiza sob o rótulo de Teoria da Tributação Ótima (TTO). Essa corrente aceita o fato de que o Estado pode redistribuir renda através da tributação e propõe-se a analisar os efeitos de modificações progressivas ou regressivas em uma estrutura tributária no incentivo do indivíduo a trabalhar, poupar, assumir riscos e investir em capital humano e físico.

Trata-se da aplicação matemática de modelos para averiguar os efeitos do tradicional dilema entre equidade e eficiência. Os modelos de TTO utilizam como instrumento analítico a construção de um sistema tributário que maximize uma função de bem-estar social,

restringida por um orçamento mínimo do governo, e sujeita ao fato de que os indivíduos respondem às taxações e transferências (DIAMOND; SAEZ, 2011).

O artigo precursor da TTO é o de Ramsey (1927). Nesse trabalho, o problema proposto está restrito apenas à determinação das alíquotas de um imposto sobre o consumo de n mercadorias, ou seja, há apenas tributo indireto para ser utilizado pelo governo. O resultado encontrado pelo autor é o que depois se convencionou denominar Regra de Ramsey, a qual postula que a tributação sobre cada bem deve ser inversa à elasticidade de sua demanda (PAYERAS, 2008). Sendo um artigo pioneiro na área, não é propriamente uma referência para a análise da calibração da progressividade, uma vez que o autor opta por desconsiderar os efeitos da maximização da eficiência sobre a distribuição renda. O resultado da Regra de Ramsey é um sistema tributário regressivo, pois os bens preço-inelásticos são usualmente os de primeira necessidade, e possuem maior proporção na cesta de consumo das classes mais pobres do que das mais ricas (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001).

O modelo de Mirrlees (1971) representa a inauguração da análise neoclássica da viabilidade de aliar equidade tributária com eficiência econômica. Inova ao incorporar o problema da desigualdade de renda dentro da função de bem-estar social. Assim, a TTO passa a incorporar o tradicional dilema entre eficiência e equidade, pois, se por um lado o bem-estar social aumenta com uma melhor distribuição da renda, por outro lado a tributação e transferências criam distorções nos incentivos a ofertar trabalho e poupança, de modo a afetar diretamente o tamanho do bolo econômico a ser redistribuído. O bem-estar social nesses modelos é geralmente uma função das utilidades individuais, cujo peso é ponderado inversamente pela renda da pessoa.

Utilizando as premissas usuais dos modelos neoclássicos, Mirrlees (1971) encontra um resultado estimando onde, para o caso norte-americano, a estrutura tributária deveria ser levemente regressiva, praticamente linear, com taxas marginais do imposto direto entre 20% e 30%. Slemrod (1998) comenta que o resultado encontrado foi surpreendente até mesmo para o próprio autor, pois as taxas marginais máximas do imposto de renda praticadas à época nos países desenvolvidos se encontravam usualmente acima dos 70%.

Trabalhos posteriores passaram a contestar o resultado inicial de Mirrlees (1971), encontrando como resultado taxas marginais progressivas e acima dos 30% preconizados inicialmente.

Dependendo das hipóteses adotadas e suas variações, resultados diametralmente opostos foram encontrados como sugestão de política pública⁷.

Diamond e Saez (2011) apontam que uma fragilidade nos modelos de TTO é a hipótese de racionalidade, que parece não ter tanta aderência à observação de uma grande população, com informações limitadas acerca da adoção do modelo ideal de tributação e das consequências de longo prazo das políticas tributárias. Castro (2014) também apresenta trabalhos que chegam ao resultado de que as pessoas deixam de trabalhar dependendo do nível de tributação. O autor apresenta alguns trabalhos que indicam que não há evidência que mostra que a reação dos agentes ao aumento da tributação é diminuir a oferta de trabalho. A sensibilidade a ajustes tributários é baixa, o que pode ser explicado, em parte, por fatores como a “elevada utilidade marginal da renda para a grande maioria dos trabalhadores e pela rigidez do mercado de trabalho, que não permitiria ajustes pontuais na jornada” (CASTRO, 2014, p. 21).

Ainda que as divergências teóricas sejam muitas, Diamond e Saez (2011) extraem três conclusões gerais a partir da análise da convergência dos resultados de diversos trabalhos publicados no campo: i) as alíquotas marginais do imposto de renda deveriam ser progressivas; ii) famílias de baixa renda deveriam ser encorajadas ao trabalho com subsídios governamentais (imposto de renda negativo); e iii) os ganhos de capital deveriam ser tributados de maneira significativa, na contramão do que advogou-se nas últimas décadas no globo⁸.

A TTO possui um campo estabelecido, com trabalhos aplicados para diversos países, inclusive para o Brasil (HOFFMANN; SILVEIRA; PAYERAS, 2006; BARBOSA *et al.*, 2003; BARBOSA; SIQUEIRA, 2001; BARBOSA, 1999). No entanto, constitui uma linha de trabalho que se baseia no pressuposto básico da racionalidade, com as vantagens e desvantagens inerentes a esta opção metodológica. A grande virtude desse método é a proposta de construir um modelo fechado de equilíbrio geral, em que a conduta dos agentes não é estática em relação à mudança de conduta do Estado, a mudança de um parâmetro gera efeitos nos outros, chegando-se a resultados por vezes imprevistos inicialmente. Nesse mesmo ponto reside a fraqueza do modelo, pois para se chegar a um quadro analítico fechado é preciso lançar mão de premissas “fortes”, que atenuam o poder preditivo do modelo por não encontrarem sólido alicerce na realidade observada.

⁷ Castro (2014) apresenta uma pequena sequência histórica dos modelos versados nesse ramo da teoria.

⁸ A discussão da abordagem histórica da taxa sobre o capital será feita na seção 1.3.5.

1.3.4. Da Tributação sobre os mais ricos

Como se pode inferir do debate teórico exposto até aqui, a determinação da carga tributária entre tributos diretos e indiretos rescende do conflito distributivo, em que a troca na ênfase entre tributos sobre bens e serviços, de um lado, e sobre a renda e propriedade, de outro, significa modificar o fardo tributário entre os grupos de cada estrato de renda. Como enfatizam Medeiros e Souza (2014), se a tributação é um fator importante para alcançar maior equidade, então uma parte razoável da desigualdade não é causada por fatores econômicos, mas determinada na esfera política quanto à apropriação dos frutos da produção pelas classes. Os autores enfatizam que este é um resultado de uma escolha social nos níveis de desigualdade – no entanto, ao se observar a relação entre riqueza e poder político, é possível supor que nesse resultado da “escolha social” pode haver uma influência desproporcional das classes de renda mais altas sobre a esfera política.

A riqueza não dependeria da produtividade tanto quanto depende das instituições e do *status quo*: a partir do controle político é possível influenciar a dinâmica de quem fica com o quê do bolo econômico. Afinal, consoante Piketty (2014) em sua análise de dados seculares sobre a desigualdade em diversos países, a história da distribuição da riqueza está entrelaçada na política, e não em motivos puramente econômicos, verificando-se efeitos díspares para medidas tributárias semelhantes, de acordo com o *establishment* dominante. Portanto, por mais que um motor econômico esteja subjacente a qualquer análise, o direcionamento político não necessariamente causará rupturas no processo socioeconômico, como a teoria econômica tradicionalmente sugeriria; a evidência histórica refuta essa simplificação.

Na teoria econômica, o efeito da tributação sobre os incentivos a trabalhar e poupar são ambíguos. Seguindo a tradição neoclássica, tem-se que o aumento da tributação gera um desincentivo para as duas atividades ao diminuir seu retorno esperado (o efeito substituição). Ao mesmo tempo, ao diminuir a renda esperada a ser auferida, o aumento da tributação também gera um incentivo para o indivíduo aumentar o trabalho e a poupança, de modo a atingir o mesmo nível de vida que possuía/almejava anteriormente à modificação da tributação (efeito renda). O efeito final da tributação sobre esses parâmetros seria a soma dos dois incentivos, ambíguo por ser resultado de dois vetores opostos.

Saez, Slemrod e Giertz (2012) apresentam uma extensa revisão da literatura sobre a resposta dos indivíduos à tributação e, apesar de exporem resultados negativos para grupos específicos,

sintetizam que o efeito global sobre a oferta de trabalho é marginal. Mirrlees *et al.* (2011) e Blundell e Shephard (2012) assinalam que, dentre os modos de responder negativamente ao aumento da tributação – diminuição de horas trabalhadas ou sair da força de trabalho –, se constata que a segunda é a resposta mais comum, especialmente para pessoas casadas que ganham menos do que o cônjuge, mães com filhos pequenos e para pessoas de baixa renda. Neste sentido, sugerem políticas focalizadas para estes grupos para que se mantenham na força de trabalho, como incentivos tributários para que os dois membros de um casal trabalhem e créditos tributários no imposto sobre a renda para indivíduos com baixa remuneração. Goolsbee (2000) investiga a mudança na arrecadação do imposto de renda norte-americano de 1991 a 1995 (período em que as alíquotas marginais máximas subiram) entre executivos com alta remuneração e verifica que há uma queda temporária e posterior recuperação na arrecadação. Como verificado nos EUA, Saez (2004) corrobora o resultado nulo na tendência do tributo recolhido advinda de mudanças na tributação em países como Grã-Bretanha, Canadá e França – ambos os trabalhos apontam uma queda no curto prazo não porque a oferta de trabalho se reduz, mas devido a mudanças de comportamento quanto à realização de ativos e deferimento de recebimentos, que se normalizam nos anos seguintes.

Desse modo, como é possível inferir dos resultados empíricos da tributação, os indivíduos dos estratos mais altos de renda não são apontados como grupos especialmente sensíveis nas investigações sobre o efeito da tributação na oferta de trabalho, ainda assim, a resistência sobre aumento da tributação sobre esse estrato possui vigor na literatura. Cabe expor os principais argumentos utilizados neste debate, afinal, por mais que no Brasil este nunca chegou a se reproduzir com volume – visto que o país nunca aplicou uma política tributária que representasse ameaça aos grupos de maior poder econômico⁹ –, uma tentativa de aplicação real dos princípios de progressividade e capacidade contributiva suscitaria a mesma disputa entre os diversos interessados.

Para identificar o potencial disruptivo de um aumento da tributação sobre os mais ricos, é preciso decompor os elementos que determinam a riqueza. As diferenças na renda são resultado de diversos fatores, dentre eles, podem ser destacados a habilidade e esforço, sorte,

⁹ Não se nega com esta afirmação o fato de que as elites, assim como a sociedade brasileira em geral, rejeitam a carga tributária vigente no Brasil, o patamar da arrecadação já é fonte de grande querela no país, onde figuram alguns argumentos legítimos e outros nem tanto. No entanto, os aumentos praticados pelo governo para aumentar a arrecadação foram majoritariamente baseados em tributação indireta, atingindo a todas as camadas socioeconômicas indistintamente. Modificações na composição da carga tributária, com a diminuição de impostos indiretos e aumento dos diretos, com incidência sobre as famílias de mais alta renda, é uma proposta com um certo grau de ineditismo, tanto nos palcos políticos quanto na mídia e em debates privados corriqueiros.

rendas econômicas (*rents*), e herança (BURMAN, 2013). Cada um desses aspectos implica um desenho de política pública diferente.

1.3.4.1. Habilidades/Esforço

No caso das habilidades e do esforço na determinação da renda de um indivíduo, a tributação poderia ser um componente não só injusto como também contraprodutivo, na medida em que induziria indivíduos altamente produtivos a ofertar menos trabalho. Refutando as teses de que rendimentos extraordinários poderiam eminentemente ser determinados por componentes aleatórios (como sorte ou rendas econômicas), Mankiw (2013) afirma que grande parte da diferença observada de riqueza reside nas diferenças de habilidade entre os indivíduos e, portanto, a tributação deveria ser menos progressiva do que o defendido por esta literatura. Se de fato a diferença nos rendimentos (e na riqueza) se deve somente à produtividade e ao esforço, esta é uma hipótese em aberto para testes, no entanto, conforme Medeiros e Souza (2014, p. 14) assinalam, essa justificativa tende a se tornar um escudo em torno do tema, que impede qualquer investigação mais profunda nessa linha de pesquisa:

Of course, the rich may be rich because they have exceptional productive abilities, immensely higher than those of the rest of the population. These abilities are difficult to measure directly and arguments along this line run the risk of being more a moral justification for inequality than an actual examination of the determinants of affluence. Without any measurement of productive abilities, even a weak one, to say that some people are rich because the market decides to generously remunerate what they are capable of doing is rather tautological. Such emphasis tend to mask the organization of economic production and the institutional underpinnings that allow high remunerations. As a matter of fact, what we know about abilities is that their distribution is not as unequal as the high differentials in earnings that separate the rich from the rest.

Para os estratos mais ricos, a suposição de que a maior oferta de trabalho seja o fator que define o resultado em renda não parece muito plausível, uma vez que se assim fosse os indivíduos que ganham centenas de milhares anuais estariam ofertando centenas de vezes mais trabalho do que os indivíduos que ganham uma renda média, uma conclusão um tanto quanto inverossímil. Varian (1980) sugere que indivíduos nos percentis do topo, que auferem grandes somas de renda, devem grande parte desse ganho à sorte, alegando não ser plausível que pessoas que chegam a um nível de renda tão descolado dos demais se esforçaram especialmente mais, ou possuam uma habilidade tantas vezes maior. Na medida em que as grandes rendas decorressem desse componente, uma maior taxação não afetaria o

comportamento desses indivíduos. No caso em que a sorte determina essa diferença nos rendimentos, o Estado teria mais espaço para cobrar taxas marginais mais altas, pois, se o resultado do ganho excepcional é sorte – um fator aleatório, e não capacidade de trabalho –, tributar mais essa pessoa não geraria distorções na eficiência produtiva como no caso de taxar mais os que são mais produtivos (SLEMROD, 1998).

Um componente da desigualdade de ganhos no topo é traduzido pela teoria do “vencedor leva tudo”, em que dentre pessoas similarmente talentosas e esforçadas, caso uma se sobressaia marginalmente, recebe a partir de então muito mais do que os que estão imediatamente abaixo na cadeia de salários¹⁰. Essa teoria insinua que o indivíduo no topo deve manter continuamente a taxa de sucesso que alcançou para não ser predado pelos rivais imediatamente abaixo. Nesse caso, a imposição uma tributação maior sobre a renda desses indivíduos não exerceria efeito significativo em sua oferta de trabalho, pois não haveria a opção de graduá-la nos termos do modelo entre escolha de lazer e trabalho, o agente na verdade estaria enfrentando um cenário de “tudo ou nada” (BURMAN, 2013).

1.3.4.2. Rendas econômicas

Sob a ótica de que as rendas econômicas como fator principal da desigualdade nos vencimentos, por serem um retorno adicional sobre o lucro requerido para entrar em uma atividade, mesmo uma tributação em 100% sobre esse valor extraordinário não resultaria em nenhuma mudança de comportamento do agente econômico no que tange às suas definições de trabalho e lazer, poupança e consumo. Um exemplo dado por Burman (2013) de indivíduos que desfrutam das rendas econômicas são os grandes executivos e profissionais das grandes finanças, mais abundantes no cenário estadunidense¹¹.

1.3.4.3. Heranças

Se a herança é a fonte de riqueza de um indivíduo, sendo todos os outros fatores intrínsecos como habilidade e esforço normalmente distribuídos na população, a tributação sobre esse indivíduo não geraria grande perda na economia. Nesse cenário em que as pessoas são

¹⁰ A exemplo de artistas, atletas de alto rendimento, executivos e grandes analistas financeiros.

¹¹ Mankiw (2013), no entanto, ainda que discordando do argumento das rendas econômicas como fator pivotal do aumento da concentração econômica, defende que, se esse é o caso, ao invés de taxar essas rendas extras o que deveria ser feito era acabar com elas. Fica ainda a ser respondido como acabar com monopólios naturais e como obrigar o mercado salarial a não remunerar extraordinariamente certa categoria de indivíduos que, sob diversas óticas, não produzem o valor pelo qual são remunerados.

idênticas em questão de produtividade, o custo econômico de tributar progressivamente é menor, pois os mais ricos não seriam intrinsecamente mais produtivos¹² (SLEMROD, 1998).

A taxação sobre a herança, e a riqueza de um modo geral, também pode ser usada como um argumento de eficiência: um indivíduo que prefere se refestelar em sua riqueza, vivendo simplesmente da renda auferida de suas posses, poderia ter mais dificuldades em mantê-las frente a esse imposto do que o indivíduo que investe e busca otimizar o retorno potencial de seu patrimônio (PIKETTY, 2014).

1.3.4.4. Geral

Contra a defesa de uma maior tributação sobre os mais ricos, Slemrod (1998) apresenta alguns argumentos morais (de cunho geralmente libertário) utilizados na literatura, como o de que os indivíduos têm direito ao que eles ganham em detrimento do Estado, que “não gera valor”, “apenas confisca e dá a terceiros”; e de que se a renda é obtida por meio de um processo justo, então a distribuição resultante é “inatacável” (NOZICK, 1974 *apud* SLEMROD, 1998, p. 12). Por mais louváveis que essas menções possam ser, elas precisam ser relativizadas, ainda mais quando se verifica o caso brasileiro, no qual a afirmação de que o ganho do indivíduo é justo e inalienável sofre um severo abalo quando confrontada com fatos históricos em que o Estado surge como um dos principais patrocinadores do *status quo* e da fortuna das elites nacionais¹³.

Burman (2013) assinala que as maiores ineficiências causadas pela tributação são na verdade a elisão e a evasão por parte dos agentes. A elisão – ato de evitar legalmente uma maior incidência tributária por meio de planejamento – causa custo econômico devido ao investimento de recurso do agente em assessoria para o planejamento tributário; a evasão, além dos gastos com planejamento e maquiagem fiscal, gera perda em arrecadação e desvio da meta de justiça tributária. Ora, se são esses os principais efeitos adversos da política tributária, deve-se superá-los não com a tautológica solução de alívios tributários aos mais ricos, mas com o cuidadoso estudo e identificação das brechas e rotinas utilizadas pelos agentes para trespassar a tributação.

¹² No caso da taxação sobre a herança, ressalta que, ao menos no horizonte de tempo para uma geração, não haveria efeitos econômicos relevantes, contudo, na análise intergeracional a taxação sobre a herança poderia gerar distorções importantes nas tendências de consumo e investimento, o que cria a necessidade de estudar mais profundamente as implicações de sua imposição.

¹³ Vide uma das mais longevas manutenções da escravidão (com efeitos que perduram até os dias atuais); a Lei de Terras de 1850, que possibilitou a concentração ainda maior deste fator; as políticas de valorização de café na República Velha às custas do Erário Nacional; o diferencial de remuneração entre um bacharel e um indivíduo com escolaridade básica, em um panorama em que o ensino superior de qualidade sempre foi de difícil acesso para pessoas de classes sociais desfavorecidas; dentre diversos etcéteras.

Sendo assim, em vista dos diversos juízos emitidos em relação ao caminho de tributação a ser seguido, em suas possibilidades e potenciais limitações, resta ainda um último método que ao invés de utilizar a teoria – seja ela lógico-formal ou abstrato-matemática – se ampara na prática, procurando observar quais são os sistemas vigentes e quais são os resultados em termos de distribuição de renda e desempenho econômico atingido: a comparação internacional.

1.4. Evolução dos Sistemas Tributários

Por mais que definições abstratas de equidade fiscal tenham se consolidado em torno da aceitação da progressividade tributária como uma instituição justa, quando se desce a níveis mais práticos para implementação desses ideais, se percebe que a aparente unanimidade se fragmenta em diversas soluções conflitantes. O consenso de que este caminho é válido esbarra na noção dos múltiplos grupos nos tópicos que envolvem a mensuração individual da sorte e do esforço; o merecimento de cada indivíduo em manter o fruto de seu trabalho (e qual a definição de fruto de seu trabalho); a extensão dos direitos garantidos para os desfavorecidos; e toda uma pletera de parâmetros que não encontram definição a nível prático ao serem interpretados dos “cânones” da desigualdade.

Assim, ainda que seja sempre necessário se pautar na teoria para buscar o caminho mais indicado, não há prova que demonstre a estrutura “correta e justa” em termos de justiça tributária dentro dos liames da teoria econômica. Essa estrutura surge do embate político e social entre os diversos grupos de interesse, da convulsão nas estruturas de poder estabelecidas, ou disparada por acasos históricos fortuitos. A busca pela prova não estará na teoria econômica (por mais que algumas correntes busquem abarcar todas as dimensões da existência humana dentro da vida econômica), mas no exame empírico dos parâmetros praticados e suas possibilidades.

Na Tabela 2 (p. 37) estão dispostos os dados sobre a composição da arrecadação de países da OCDE e do Brasil, organizados em ordem decrescente da arrecadação de impostos sobre a renda em porcentagem do PIB. Os dados foram ordenados deste modo com o intuito de destacar as diferenças fundamentais entre a estrutura arrecadatória brasileira e a de outros países centrais. Como é possível observar, o Brasil aparece em antepenúltimo dentre os países destacados em arrecadação do imposto sobre a renda, ainda que esteja entre os dez que mais arrecadam em proporção do PIB nesta amostra. O motivo para esse contraste é o grande apoio

sobre os tributos sobre bens e serviços – em tal intensidade que alça o país ao 1º lugar em utilização desse tipo de tributo dentre os países destacados, com 18,15% do PIB sendo arrecadado sob essa forma. Como discutido na Seção 1.2, a utilização tão intensa desse tipo de tributo é uma das grandes responsáveis pela regressividade do sistema tributário brasileiro, enfatizando uma exigência de contribuição por parte do Estado proporcionalmente maior sobre os indivíduos mais pobres.

Tabela 2 – Receita tributária de 2012 em países selecionados, por base de incidência.

Países	% do PIB					
	Tipo de base do tributo					
	Sobre a Renda	Sobre a Propriedade	Previdência Social	Sobre a Folha de Pagamentos	Sobre Bens e Serviços	Outros
Dinamarca	29,19	1,80	0,89	0,30	14,83	0,17
Noruega	20,40	1,21	9,58	0,00	11,11	0,00
Nova Zelândia	18,29	2,05	0,00	0,00	12,64	0,00
Austrália	15,86	2,36	0,00	1,41	7,66	0,00
Bélgica	15,24	3,32	14,11	0,00	10,95	0,34
Finlândia	14,67	1,19	12,69	0,00	14,16	0,13
Suécia	14,50	1,02	9,98	4,35	12,31	0,19
Canadá	14,47	3,26	4,77	0,65	7,51	0,02
Itália	14,03	2,67	12,97	0,00	10,91	2,17
Suíça	12,28	1,78	6,70	0,00	6,17	0,00
Reino Unido	11,77	3,92	6,30	0,00	10,88	0,17
EUA	11,67	2,89	5,45	0,00	4,38	0,00
Média OCDE	11,37	1,79	9,02	0,42	10,85	0,34
Alemanha	11,10	0,89	13,95	0,00	10,36	0,17
França	10,42	3,75	16,46	1,41	10,78	1,18
Espanha	9,58	2,01	11,47	0,00	8,54	0,45
Holanda	9,19	1,10	14,95	0,00	10,66	0,44
Japão	9,17	2,69	12,28	0,00	5,30	0,08
Portugal	8,50	1,22	8,81	0,00	12,38	0,28
Chile	8,34	0,91	1,39	0,00	10,71	0,04
Grécia	8,19	1,90	10,80	0,00	12,74	0,08
Coréia do Sul	7,40	2,63	6,11	0,06	7,73	0,84
Rep. Tcheca	6,92	0,51	14,75	0,00	11,45	0,16
Hungria	6,59	1,23	12,62	0,93	16,81	0,28
Brasil	6,41	1,39	5,20	4,00	18,15	1,41
Turquia	6,04	1,17	7,51	0,00	12,44	0,48
México	5,16	0,29	2,92	0,31	10,67	0,24

Fonte: Dados referentes à OCDE disponíveis em <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>. Para o Brasil, Receita Federal (2014).

Como é possível observar na Tabela 2, em sua maioria, os países desenvolvidos se baseiam mais nos tributos diretos do que nos indiretos, o inverso do que é feito no Brasil. Dito isso, torna-se um imperativo analisar como esses países chegaram até a estrutura tributária que possuem nos dias atuais, quais parâmetros ou acontecimentos os levaram a essa configuração,

cotejando sempre o caso brasileiro de modo a retirar lições acerca das tendências observadas tão discrepantes¹⁴.

1.4.1. O Tortuoso Século XX

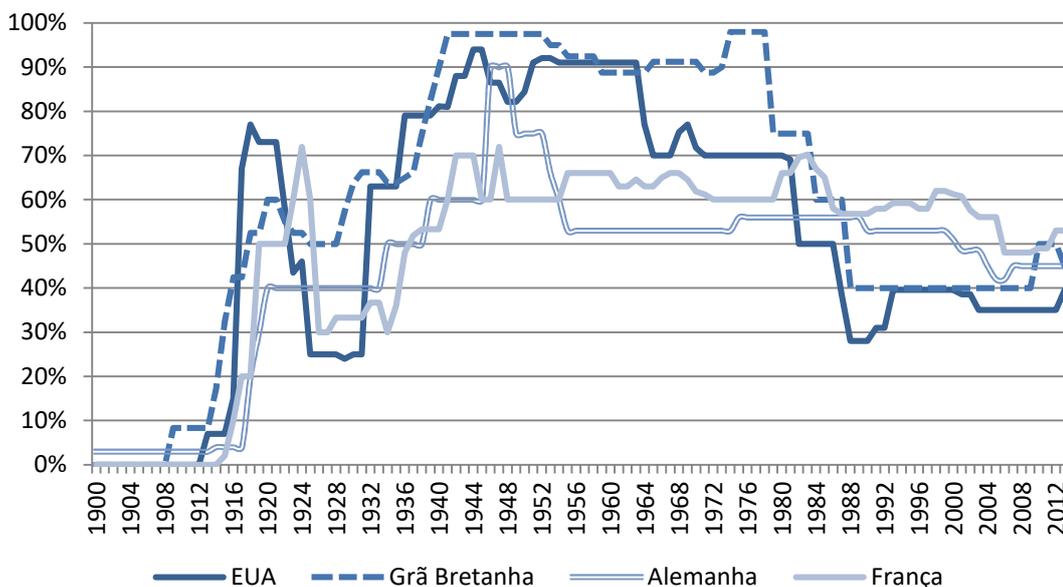
Formas de tributação direta sempre existiram, podendo ser identificados formas de imposto sobre a renda pessoal e sobre a herança inclusive no Antigo Egito (NÓBREGA, 2014; GALE; SLEMROD, 2001), perpassando grande parte das civilizações e sistemas políticos sob os quais a humanidade se organizou. O surgimento da estrutura de tributação progressiva direta, contudo, ocorre nos países centrais, a partir do final do século XIX e início do século XX. A importância da construção desse sistema tributário é resumida por Piketty (2014) ao afirmar que as duas maiores inovações tributárias do século XX foram a instituição de um imposto sobre a renda progressivo e de um imposto progressivo sobre a herança, pois estes exerceram um papel primordial na mitigação da concentração de riqueza no período.

Embora nem todas as nações tivessem adotado uma tributação progressiva no início do século XX, um consenso se estabelecia em torno da noção de que sua aplicação sobre a renda era uma forma justa e eficiente de arrecadação, o que criou o espaço ideológico para a sua implementação efetiva. E assim o imposto sobre a renda é instituído em países como Dinamarca (em 1870), Japão (1887), Prússia (1891), Suécia (1903) Grã-Bretanha (1909), EUA (1913), França (1914), dentre outros (PIKETTY, 2014).

Piketty (2014) compila as alíquotas marginais máximas utilizadas nos impostos sobre a renda e sobre a transmissão de riqueza dos EUA, Grã Bretanha, França e Alemanha ao longo do século XX e início do século XXI, sendo possível identificar um padrão seguido pelos países ao longo do período coberto.

¹⁴ Em vista do papel basilar dos tributos sobre a renda e propriedade – tributos diretos – no tema empreendido, estes serão o foco da análise ao longo do remanescente deste trabalho, em detrimento dos tributos indiretos. Empreende-se essa abordagem pelo fato de que estes dois tipos de impostos são reais e/ou pessoais, o que permite calibrar a progressividade de sua aplicação. Enquanto os tributos sobre a folha de pagamentos, sobre bens e serviços e sobre as empresas possuem incidência ambígua sobre o contribuinte e/ou um escopo que apenas tangencia a questão distributiva: no que tange aos tributos sobre bens e serviços, relacionam-se a questões como perda de eficiência e competitividade em relação à cumulatividade, além de dificuldades relacionadas ao federalismo fiscal (ver Varsano (2014), Afonso, Soares e Castro (2013), Afonso *et al.* (2014) para uma introdução sobre os principais aspectos do tema); no que se refere aos tributos sobre folha de pagamentos e contribuições previdenciárias, sua discussão passa pela reforma da previdência para manutenção de sua sustentabilidade atuarial (ver Tafner (2012), Afonso, Soares e Castro (2013) e Tafner e Giambiagi (2011) para um esboço inicial); e os tributos sobre a renda de pessoas jurídicas remetem às políticas de cunho macroeconômica de atração de empresas, competitividade e protecionismo (para uma introdução instigante do assunto, ver ICRICT (2015)).

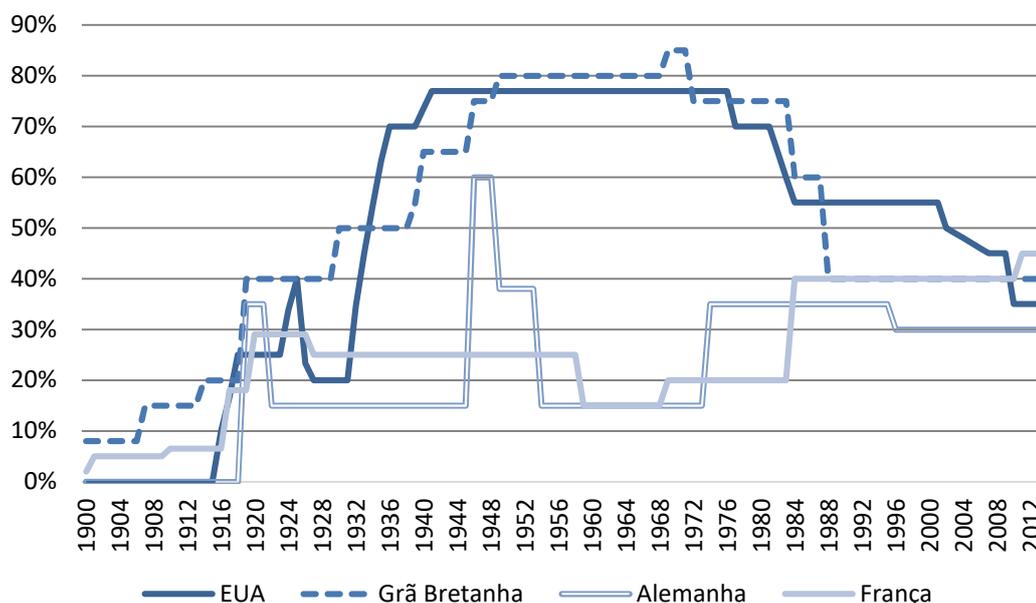
Gráfico 3 – Alíquota marginal máxima do imposto sobre a renda, 1900-2013.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de Piketty (2014).

É possível observar através do Gráfico 3 que os períodos pós 1ª Guerra Mundial e pós Grande Depressão/pré 2ª Guerra Mundial são responsáveis por grandes majorações nas alíquotas dos quatro países, ainda que traduza mais a necessidade de arrecadação em situações fiscais críticas do que a intenção de combate à concentração de renda. A média das alíquotas máximas praticadas pelos quatro países sobe radicalmente do início do século XX até o final dos anos 1970: 7% em 1914 para 42% em 1918; 39% em 1929 para 51% em 1933 (puxadas principalmente pelos EUA e o lançamento do *New Deal*); 69% em 1939 para 78% em 1945. As alíquotas dos tributos sobre a transmissão da riqueza seguem a mesma tendência, conforme ilustra o Gráfico 4 a seguir.

Gráfico 4 – Alíquota marginal máxima do imposto sobre a herança, 1900-2013.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de Piketty (2014).

Como é possível verificar, os movimentos das alíquotas do imposto sobre a transmissão de riqueza possuem forte correlação com os movimentos do imposto sobre a renda. Os grandes espasmos nas alíquotas são compartilhados pelos tributos e pelos países, ainda que em patamares próprios. Ao analisar esses dados percebe-se que momentos cruciais como a necessidade do esforço de guerra ou de combater uma grave crise econômica abriram margem política para que os governos aumentassem a carga tributária para níveis inéditos, o que denota a influência importante do ambiente político-econômico para o sucesso de modificações radicais na estrutura tributária.

Estudando a evolução do perfil arrecadatório nacional, Varsano (1997) aponta que o sistema tributário brasileiro do início do século XX perpetuou a estrutura erigida no Império, sendo a base da arrecadação os impostos sobre o comércio exterior, envolvendo o fluxo de exportação de bens agropecuários e a importação de bens manufaturados. O autor salienta que as Grandes Guerras tiveram como efeito no sistema brasileiro apenas a mudança da ênfase dos impostos sobre o consumo do mercado externo para uma proeminência no mercado interno, inaugurando uma tradição que, como pôde ser visto nas seções anteriores, mantém-se vigente no país.

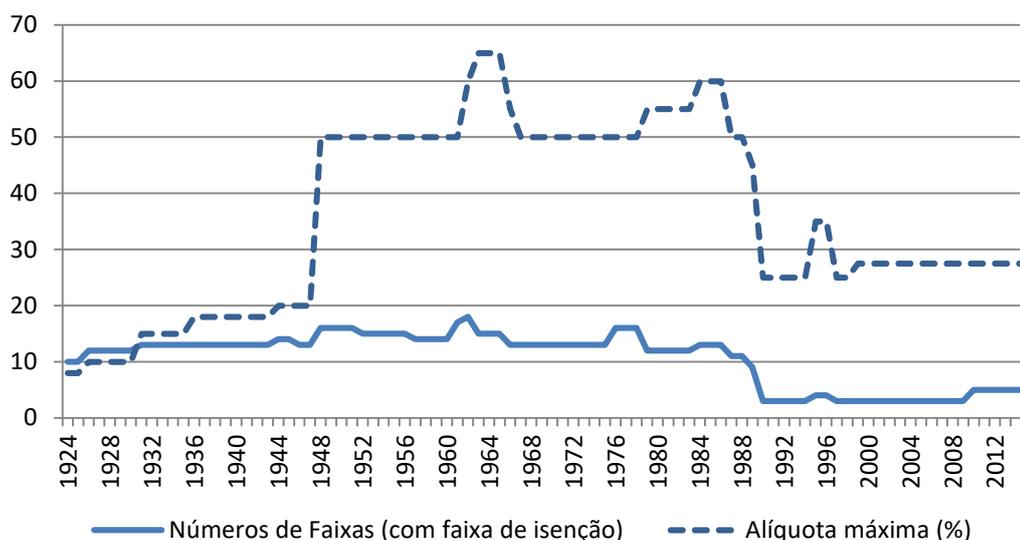
No que tange à tributação direta, formas embrionárias do IRPF foram instituídas e revogadas ao longo do século XIX (BALTHAZAR, 2005; NÓBREGA, 2014), principalmente na figura

do tributo sobre os rendimentos percebidos pelos cofres públicos, que consistia na aplicação de uma alíquota linear, a partir de uma faixa de renda, sobre os rendimentos dos funcionários públicos federais. De maneira fragmentada, o IRPF moderno foi sendo implementado na figura do imposto sobre dividendos (criado em 1892), sobre juros de debêntures e sobre ações das sociedades anônimas (1914), juros de créditos hipotecários (1916), sobre o lucro líquido das firmas individuais e firmas coletivas que exploravam a indústria fabril (1919), sobre as bonificações ou gratificações aos diretores e presidentes de companhias, empresas ou sociedades anônimas (1919) e sobre os lucros das profissões liberais (1921) (NÓBREGA, 2014).

Ainda assim, a aplicação da forma plena e mais abrangente do imposto ainda enfrentava grande resistência política, e é interessante notar que nos debates no Congresso Nacional da República Velha em torno da questão já se usavam argumentos em defesa do imposto sobre a renda que até hoje necessitam ser ecoadas para legitimar sua existência: já em 1898, o Deputado Felisberto Freire denunciava que “a carga tributária continuava a apoiar-se no povo ou nas classes humildes e ressaltou que o imposto direto era de um emprego salutar como corretivo das injustiças clamorosas das taxas indiretas” (NÓBREGA, 2014, p. 28); em 1921, o Deputado Mário Brant defendia em discurso que o imposto de renda “sob o aspecto ético, era o imposto mais justo” (NÓBREGA, 2014, p. 29). O IRPF é instituído definitivamente em 1922, para o exercício de 1924, pelo Decreto nº 15.589, de 29 de julho de 1922.

Desde a implementação plena do IRPF no Brasil até os dias atuais, o tributo sofreu diversas modificações em seu arcabouço. Ao se observar a estrutura enxuta que possui hoje em dia, de quatro alíquotas com um máximo de 27,5%, um observador pode chegar à conclusão errônea que esta foi sempre a prática no país. Contudo, as tradições que ditaram o funcionamento do imposto sobre a renda internacionalmente também influenciaram em certa medida a aplicação do IRPF no país, que apresenta movimentos similares de elevação e minoração, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 – Número de faixas e Alíquota marginal máxima do IRPF, 1924-2015.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de Nóbrega (2014).

O IRPF começa a ser aplicado com dez faixas de renda e uma alíquota máxima de 8%, valor que aumenta gradualmente até 20%, aplicado no exercício de 1947. No exercício de 1948 ocorre o primeiro grande salto na alíquota máxima, que chega a 50%, um novo patamar que se mantém até que o tributo sofre a sua última grande reforma, no exercício de 1989, que o regula sob formas similares às vigentes atualmente, com poucas faixas e uma alíquota máxima que não ultrapassa os 27,5% (a não ser pelo biênio 1995-96, quando foi de 35%). Em toda sua existência, o IRPF chegou a aplicar uma alíquota máxima de 65% (1963 a 1965) e a conter 18 faixas de renda (1962), o que denota a flexibilidade em sua aplicação ao longo da história tributária brasileira.

Conforme Tanzi (2014a) argumenta, na América Latina o imposto sobre a renda nunca alcançou o reconhecimento e respaldo que obteve nos países centrais. Segundo o autor, a incapacidade do imposto gerar e distribuir renda advinha principalmente da grande importância da agricultura na economia e a pervasividade da economia informal nos centros urbanos, o que representava uma dificuldade para a administração tributária fiscalizar o imposto devido e tornava mais fácil a sonegação por parte dos indivíduos. Além da informalidade, Sabaini e Jimenez (2012) assinalam que as tentativas de reformas perpetradas no continente que buscavam um maior balanceamento entre impostos diretos e indiretos esbarravam em mais duas restrições: i) a dificuldade de cobrança e monitoramento dos pagamentos por parte das administrações; e ii) o baixo grau de “moral tributária”, a pouca

inclinação dos cidadãos a pagar os tributos devidos ante a percepção de que o Estado possuiria uma baixa legitimidade. Em face da dificuldade em fortalecer os tributos diretos, os autores apontam que o vácuo deixado pelo imposto sobre a renda pessoal foi preenchido pela tributação do lucro das grandes corporações que se instalavam nos países latino-americanos a partir da segunda metade do século e pelo o IVA aplicado sobre sua produção, reforçando o caráter regressivo dos sistemas latino-americanos.

No que tange ao imposto sobre a herança no Brasil, cristalizado atualmente na figura do ITCMD, não há informação disponível consolidada de sua aplicação em uma série histórica como em outros países. Apesar de ser um tributo longo, remontando à chegada da família real ao Brasil, quando foi instituído um imposto sobre herança e sobre doação com a alíquota única de 10% que vigorou até o início do século XX (BALTHAZAR, 2005), tal tributo foi e continua preterido de maior atenção por parte dos legisladores brasileiros. Um fato que inibe seu maior desenvolvimento no período recente é o controle central do Senado Federal sobre sua alíquota máxima: era permitido taxar em no máximo 4% um espólio em 1981 (conforme Resolução do Senado nº 99, de 17 de setembro de 1981), e em 8% a partir de 1992 até os dias atuais (Resolução do Senado nº 9, de 7 de maio de 1992).

No que diz respeito aos impostos sobre a propriedade no plano internacional, os impostos sobre a transmissão de riqueza ganham uma atenção destacada na literatura do início do século XX por sua relação com a mitigação da desigualdade. Medeiros e Souza (2014) assinalam estudos norte-americanos da época que apontavam uma forte relação estatística da origem social de um indivíduo com a sua renda observada, ou seja, analisavam o papel da herança para a manutenção da riqueza intergeracional das famílias. A constatação de que a concentração da riqueza nos EUA dos anos 1920 parecia conduzir o país às mesmas condições de desigualdade da Europa aristocrática levou o eminente economista norte-americano Irving Fisher a defender taxações vigorosas sobre a herança, inclusive com a sugestão de taxar em 100% a herança que já havia sido legada por mais de três gerações (PIKETTY, 2014).

Ainda que as bases da estrutura do imposto sobre a renda tenham sido lançadas nesse período, sua abrangência ainda era de escopo limitado, devido à relativamente pequena quantidade de indivíduos em que incidia e às baixas alíquotas marginais a que estavam sujeitos – nos EUA, especificamente, o tributo podia ser considerado um “imposto de classe” no que tangia à sua abrangência (BURMAN, 2013). A brusca mudança no sistema tributário e de gastos norte-

americano (e mundial) foi engendrada na esteira da Grande Depressão: em pouco tempo depois de assumir, Roosevelt aumentou as taxas marginais máximas do imposto de renda americano de 25% para mais de 80% (PIKETTY, 2014). Com a 2ª Guerra Mundial, o esforço de guerra e a consequente necessidade de aumento da arrecadação para arcar com seus custos introduziu o mecanismo de retenção na fonte, o que permitiu que o imposto se tornasse um imposto de massa nos EUA (GALE; SLEMROD, 2001; BURMAN, 2013).

Tanzi (2014a; 2014b) assinala que, com o sucesso atingido pelo planejamento no esforço de guerra norte-americano, o imposto sobre a renda tinha grande respaldo entre o público por ser considerado justo em sua possibilidade de graduar a capacidade de pagamento dos contribuintes. Esse respaldo popular lançaria as bases para o aprofundamento da política tributária progressiva, que conheceria seu apogeu nos anos dourados das décadas de 1950 e 1960, não apenas nos EUA, mas em grande parte dos países centrais.

Slemrod (1998), ao analisar as taxas marginais máximas nos anos 1950 e 1960, destaca que estas eram muito mais altas do que as vigentes nos dias atuais. O autor comenta, em tom de galhofa, sobre o fato de que os tempos de maior crescimento da produtividade norte-americana (crescimento médio anual da produtividade de 3,1% entre 1951 e 1963) coincidiu com a época em que havia mais taxaço sobre os ricos, uma “coincidência embaraçosa para aqueles que acreditam que evitar esse tipo de política é a chave para o sucesso econômico”¹⁵ (SLEMROD, 1998, p. 1).

Piketty e Saez (2007) apontam que a maior progressividade dos anos 1960 não se devia ao imposto sobre a renda, ainda que este tenha apresentado alíquotas marginais muito altas. De fato, a grande possibilidade de deduções e o tratamento diferenciado para ganhos de capital já utilizado na época fazia com que a alíquota efetiva fosse muito mais baixa. Os autores apontam que a maior progressividade observada no período se devia eminentemente ao imposto sobre a herança.

Em meados dos anos 1970, com a crescente globalização das atividades financeiras e comerciais, e sob a crescente influência da ideologia liberal nos circuitos políticos e

¹⁵ Certamente poder-se-ia contra-argumentar que o crescimento seria ainda maior caso a tributação não estivesse nesse patamar, numa análise convencional *ceteris paribus*. Esta hipótese estará sempre em aberto e possui plausibilidade em diversas situações. O que se pretende apontar com a observação do autor, no entanto, é que as consequências sempre advertidas pelos proponentes da economia neoclássica nem sempre se realizaram como aponta a teoria – fatores políticos e sociais também desempenham um papel sobre o desempenho econômico; o espírito do tempo também é determinante, e este dificilmente é modelável.

acadêmicos dos países centrais, o sistema tributário passou a sofrer ataques e consequente desmantelamento, principalmente no que diz respeito à tributação direta. Nesse sentido, a globalização foi um fenômeno que reduziu a margem de manobra fiscal dos países, e impeliu os sistemas tributários em direção a uma maior regressividade em nome da competição pelo capital migrante (TANZI, 2014a). A crescente possibilidade da migração da produção de Estados de tributação alta para Estados com baixa tributação e a globalização das finanças reduziram a autonomia tributária dos governos, que acirraram a competição pela instalação de grandes companhias em seu território. Como resultado as taxas médias globais diminuíram, não só nos impostos sobre as empresas como nos impostos pessoais, sob a pressão da crescente atratividade de paraísos fiscais para o aporte do patrimônio financeiro dos afluentes (TANZI, 2014b).

No fim dos anos 1970 e durante os anos 1980 ocorreram várias reformas nos EUA que significaram um desmanche da estrutura do imposto sobre transferência de riqueza, criando condições muito mais favoráveis aos contribuintes potenciais, com diminuição de alíquotas e aumento de deduções possíveis (GALE; SLEMROD, 2001). Do mesmo modo, o imposto sobre a renda sofreu reduções significativas em suas alíquotas. Se em 1980 as alíquotas máximas do imposto sobre transmissão de riquezas e sobre a renda eram de, respectivamente, 70% e 75%, em 1990 essas alíquotas haviam sido reduzidas para os valores de 55% e 28%. Capitaneado por modificações na legislação tributária dos EUA, essa nova atitude se espalhou como um rastilho ao redor do globo (PIKETTY, 2014). Em busca de uma proclamada manutenção da arrecadação e eficiência alocativa que incentivasse o crescimento, sacrificou-se a equidade.

Dentro deste panorama, os ganhos de capitais taxados no imposto de renda receberam especial atenção, alçado como a denúncia favorita por seus detratores, que provaria a ineficiência causada pela taxação sobre o crescimento. Conforme Piketty (2014) observa, tanto os EUA como a Grã-Bretanha sempre praticaram a diferenciação das alíquotas do imposto sobre as rendas relativas aos ganhos de capital e as provenientes do trabalho. O fato notável é que, até meados dos anos 1980, o primeiro costumeiramente sofreu maior tributação do que o segundo. Nos EUA, a primeira grande mudança veio com a reforma tributária no governo Reagan, de 1986, que, além de simplificar o sistema, instituiu o princípio de igualar todas as fontes de renda, sejam elas de capital ou de trabalho, indistintamente para a tributação (TANZI, 2014b; BURMAN, 2012).

Já no início dos anos 1990, a tributação sobre os ganhos das rendas capital passou a ser um dos grandes focos de ataque da teoria econômica, e exortações quanto a seu atenuamento e até abolição passaram a ser feitas com maior frequência (TANZI, 2014b). Os argumentos eram de que os ganhos de capital, por serem mais sensíveis geograficamente aos incentivos tributários, deveriam receber um melhor tratamento tributário, advogando-se inclusive a total eliminação dessa modalidade de tributação. Defensores dessa idéia, como os economistas Robert Lucas e Larry Summers, defendiam que a eliminação da tributação sobre os ganhos de capital estimularia um aporte de investimentos nos EUA que beneficiariam não só os detentores de capital como também os trabalhadores, por meio de um aumento no coeficiente capital-trabalho, que aumentaria a produtividade do trabalho e conseqüentemente os salários pagos por este insumo (TANZI, 2014b).

O favorecimento às rendas do capital logo ocorreu, no entanto, ao contrário do que os teóricos do lado da oferta previam, as taxas de crescimento do PIB *per capita* norte-americanas e britânicas não aumentaram em relação às de países como Alemanha, França, Japão ou escandinavos; a redução das taxas marginais não estimulou a produtividade a um nível macro-detectável (PIKETTY, 2014). Não há relação estatisticamente significativa entre a queda nas taxas marginais dos tributos diretos verificada nos anos 1980-1990 e a taxa de crescimento da produtividade nos países desenvolvidos (PIKETTY, 2014). Como assinala Burman (2013), o aumento geral na tributação no governo Clinton, em 1993, gerou várias previsões de que a economia iria se estagnar, o que foi empiricamente refutado pelo bom crescimento até o ano 2000 (média de 2,65% no crescimento do PIB *per capita* anual de 1993 a 2000); em contrapartida, os cortes nos impostos perpetrados no governo Bush com a justificativa de alimentar o crescimento não obtiveram o resultado esperado no PIB ao longo dos anos 2000 (crescimento de 0,71% de 2002 a 2009). Conforme o autor aponta, essa constatação não significa fazer a afirmação temerária de que não há relação entre tributação e crescimento, mas sugere que, para um certo nível de tributação, outros fatores – como o desenho tributário – serão mais importantes do que a carga em si.

De modo análogo, análise econométrica empreendida por Hungerford (2012) para o período 1945-2010 nos EUA mostra que as mudanças na alíquota marginal máxima do imposto de renda não apresentaram correlação estatística com o crescimento econômico, nem com os movimentos na poupança, investimento e crescimento da produtividade. No entanto, as reduções nas alíquotas marginais apresentaram correlação com o aumento na concentração de renda no topo da distribuição. Da mesma forma, Medeiros e Souza (2014) analisam que a

progressividade tributária é um argumento recorrente na literatura para explicar os baixos níveis de desigualdade observados nos países industrializados no pós 2ª Guerra Mundial. Avaliam ainda que o aumento da desigualdade verificado após os anos 1980 possui relação com a diminuição da tributação sobre os mais ricos.

Piketty e Saez (2007) avaliam a progressividade dos tributos americanos na esfera federal para o período de 1960 a 2004, utilizando dados do Internal Revenue Service (IRS), abarcando, além do imposto de renda, os impostos sobre a folha de pagamento, sobre a herança e sobre as empresas (juntos representam, em média, mais de 90% da arrecadação federal). Além disso, a ênfase dos autores é no efeito sobre os quantis mais altos da distribuição de renda (1%; 0,1%; e frações ainda mais concentradas). Os autores confirmam a tendência nos EUA de aumento da regressividade no seu sistema tributário durante o período. Nos anos 1960, a alíquota máxima do IR chegou a 91%, descendo a 28% em 1988, com aumento para 39,6% em 1993 e posterior queda para 35% a partir de 2003, no governo Bush. O imposto de renda sobre as corporações saiu de 3,5%-4% do PIB nos anos 1960 para 2% nos anos 2000. Os autores argumentam que, como os proprietários de capital tendem a ser do grupo de renda mais alta, essa mudança acentuou ainda mais a perda de progressividade. Tanzi (2014b) analisa a série histórica da alíquota efetiva do imposto de renda sobre os milionários dos EUA para todo o século XX. A trajetória descreve uma parábola, em que a alíquota média sobre esses contribuintes em 1913 era de 1,6%, chegando a 66,4% em 1945, decresce para 55,3% em 1965, 47,7% em 1982 e cai continuamente até rondar 15% no final dos anos 2000.

Na América Latina, Tanzi (2014a) observa que as principais mudanças tributárias efetivadas a em meados dos anos 1980 e 1990 se baseavam em: i) redução da importância das tarifas comerciais; ii) aumento da dependência sobre tributos indiretos, que adquiriram ainda maior importância na medida que foram o principal instrumento utilizado para aumentar a participação do Estado nos países da região nos anos 1990 (Brasil e Argentina são os grandes exemplos); iii) diminuição e posterior concentração das taxas especiais sobre produtos específicos – antes dispersas sobre vários tipos de bens, passaram a se concentrar sobre gasolina, tabaco, álcool, dentre outros poucos produtos. Sabaini e Jiménez (2012) corroboram com as observações anteriores complementando que as mudanças perpetradas na estrutura fiscal dos países latino-americanos tinham como foco maior a solvência fiscal, sem maior atenção a outros fatores chave dos princípios tributários como eficiência alocativa, equidade e estabilização econômica. Assinalam ainda que, especificamente no caso do imposto sobre a

renda da América Latina em relação aos países da OCDE no ano de 2007, as alíquotas marginais médias no primeiro eram de 28,2% sobre os indivíduos e de 28,4% sobre as empresas, enquanto no segundo grupo essas alíquotas eram de 40,6% e 27,7%, respectivamente.

1.4.2. O cenário atual

O caminho percorrido pelos sistemas tributários nacionais no século XX foi traçado em forma de uma parábola, iniciando uma subida pela necessidade de ampliar a arrecadação na 1ª Guerra Mundial, aumentando abruptamente essa inclinação com a Crise de 1929 e se sustentando ante os primeiros fogos da 2ª Grande Guerra. O desfecho do conflito não alterou o panorama vigente, sustentado pela euforia dos Anos Dourados do pós-guerra e sobre o esteio da confiança do ideário keynesiano, a tributação direta alcançou o seu nível mais intenso nos países centrais e periféricos. As crises do petróleo nos anos 1970 foram o gatilho para o questionamento de toda estrutura estatal erigida até ali, tanto do lado dos gastos quanto da arrecadação, sendo o marco para o início da queda dos níveis de tributação.

Nesse sentido, o motivo da virada ocorrida no desenho das políticas tributárias nos países centrais está intimamente relacionado com a virada nas correntes principais dentro da teoria econômica. Ao longo dos anos 1970, a estagflação que ameaçava a economia norte-americana levou à queda não apenas de grupos políticos mais progressistas como à perda de influência dos economistas keynesianos para o grupo dos chamados *supply-side economics*. Dentro deste panorama, a mudança de um foco mais macroeconômico, social, para o nível mais micro, individual, levou ao questionamento de múltiplos dispositivos econômicos vigentes. Conquanto diversos princípios utilizados para aplicação das políticas econômicas levados a cabo até o período possuíssem premissas falhas – que foram então, ao menos em parte, abandonadas –, a agenda da economia do lado da oferta conseguiu pressionar os formuladores de política pública para além da “melhor aplicação de princípios estritamente econômicos”, para a consecução de princípios normativos, de cunho conservador, que objetivavam dismantlar a idéia da possibilidade de construção de um Estado de Bem-Estar Social.

Ascendem ao poder no período Reagan (1981-1989) e Thatcher (1979-1990), nos EUA e Grã-Bretanha, respectivamente, e, junto ao ideal do liberalismo econômico, impõem o *trickle-down economics* – a concepção de que beneficiar os mais ricos gera benefícios ao resto da sociedade por meio de um efeito em cadeia. Dentro deste panorama, a política tributária foi

apontada como um dos principais mecanismos que tolhiam o crescimento potencial da produção, e uma revisão minorando a tributação sobre os ricos se tornou uma de suas principais bandeiras políticas e um marco no período em todos os países sob sua influência.

Dentro desta estrutura básica derivada da microeconomia surge o debate sobre como o sistema tributário pode afetar o crescimento econômico, e o embate entre grupos conservadores e progressistas sobre qual a magnitude tributária com potencial de gerar este efeito negativo na economia. Conforme assinala Piketty (2014), um governo que impõe alíquotas de 70%-80% sobre um certo nível de renda ou herança não tem como objetivo primário a obtenção de receita adicional, pois o número de indivíduos sujeitos aos valores máximos é muito reduzido para constituir um volume significativo de recursos. O objetivo central é puramente normativo: combater a concentração extrema de riqueza, sinalizar que esta é inaceitável e inclusive economicamente indesejável, impondo custos para sua manutenção e dificultando a sua perpetuação. Uma tributação de 100% certamente não incentivaria nenhum indivíduo a ofertar trabalho – aí está um raro consenso –, contudo, magnitudes abaixo desta mantêm-se fruto de contenda dentro da literatura e da prática¹⁶.

A estrutura herdada das contendas dos anos 1970-1980, com a drástica redução da tributação sobre os mais ricos, se mantém largamente intocada durante os anos 1990 e meados dos anos 2000 – a hegemonia ideológica inverte seu eixo e o ônus tributário passa a pender para o outro lado. Apenas com a Grande Recessão de 2008 o ideário entronizado pelo *supply-side economics* passa a sofrer ataques contundentes mesmo da ortodoxia, e a verificação de níveis cada vez maiores de desigualdade nos países centrais (ATKINSON; PIKETTY; SAEZ, 2011) leva ao questionamento dos consensos estabelecidos, reascendendo o debate distributivo e recolocando a questão da relação entre a tributação e a desigualdade de novo em pauta.

À questão brasileira, soma-se a recente crise fiscal para o equacionamento de uma solução que volte trazer impulso à economia mantendo o legado construído a partir do final dos anos 1990. Surge neste cenário um imperativo e uma oportunidade para melhorias no desenho tributário brasileiro no que diz respeito à sua baixa ênfase na tributação direta. Para compreender suas possibilidades de alteração, deve-se analisar com maior detalhamento como está organizada a legislação desse tipo de tributo nos países mais desenvolvidos.

¹⁶ Ou, em termos shakespearianos, há mais coisas entre o 0% e o 100% do que sonha a nossa vã Curva de Laffer.

2. SISTEMAS TRIBUTÁRIOS COMPARADOS

Em face da análise da fotografia da arrecadação tributária brasileira vis-à-vis à dos países de alta renda, e da evolução dos sistemas tributários destes com ênfase na tributação direta, em contraponto ao caso brasileiro na tributação indireta, se torna fundamental uma análise mais detida da tributação nos principais países envolvidos no tema. Assim, após as investigações teóricas e históricas anteriores, cabe se aprofundar nas legislações tributárias e identificar práticas, princípios e vícios comuns que poderiam ser aproveitados ou evitados em uma eventual reforma tributária no Brasil.

A comparação das estruturas tributárias oferece um panorama do estado da arte da administração tributária nos diversos países. Evidentemente, é necessário levar em conta os fatores políticos, sociais, econômicos e geográficos que conformam cada nação de modo a evitar generalizações estéreis. Ademais, a comparação de legislações tributárias possui sempre algum grau de incompletude, visto que a legislação tributária é rica em exceções e desvios à aplicação da norma geral para situações específicas. Mesmo em face dessas ressalvas, um aprofundamento nas estruturas tributárias se mantém uma proposição válida, e *insights* importantes podem emanar do exercício.

As próximas subseções elencam os principais impostos diretos cuja aplicação encontra paralelos entre o Brasil e alguns países selecionados – nomeadamente, os EUA, Grã-Bretanha e França – sempre que houver informações disponíveis acerca de cada tributo tratado. Diante dessa condição de transversalidade, serão cotejados os impostos: i) sobre a transmissão de riqueza (no Brasil, o ITCMD); ii) recorrente sobre a propriedade imóvel (IPTU/ITR); iii) sobre a riqueza (o ainda embrionário Imposto sobre Grandes Fortunas); e iv) sobre a renda pessoal (IRPF)¹⁷.

2.1. Imposto sobre a Transmissão de Riqueza

Esta modalidade de imposto se baseia na concepção de que sua incidência ocorrerá apenas sobre os muito ricos, atuando como uma força de atrito que age sobre a transmissão de grandes patrimônios, diluindo-os em alguma magnitude, em um processo que visa tornar a sociedade mais horizontal, sem a existência de imensos patrimônios que confirmam um poder e

¹⁷ O IPVA, com importância relativa na composição da arrecadação nacional, não possui a mesma centralidade em outras administrações de países centrais. Nestas, os impostos sobre veículos costumam ter um propósito eminentemente ambiental, e não arrecadatório (ver Mirrlees *et al.* (2011)).

status desproporcionais a um indivíduo ou família, ou que permitam que estes exerçam grande influência sobre o sistema econômico e político¹⁸.

O cerne de sua justificativa é a igualdade de oportunidades. Como Mirrlees *et al.* (2011) colocam, a sociedade considera aceitável diferenças de riqueza nascidas de diferenças de habilidade e esforço de cada indivíduo, no entanto, desigualdade de riqueza geradas por desigualdade de oportunidades são um tópico, em teoria, menos aceitável. Essa realidade, aliada ao fato de que o recebimento de heranças é muito concentrado, faz com que o imposto sobre a transmissão de riqueza seja visto como uma ferramenta para amenizar este tipo de desigualdade. Além disso, os autores justificam a aplicação desse imposto através da indução lógica: se há na sociedade contemporânea o Imposto de Renda, que taxa a renda auferida pelo esforço do indivíduo, a tributação sobre a herança se torna imperativa, pois esta não exige nenhum tipo de esforço especial além do nascer na família certa.

O tributo é composto por dois tipos complementares de impostos: sobre a herança e sobre a doação. São duas formas complementares porque o intuito básico do imposto é a taxação da transferência da riqueza de uma geração para outra com o objetivo de amenizar a perpetuação da desigualdade econômica entre as famílias; e essa transferência pode ser feita em vida, por meio das doações; ou após a morte, com a formação do espólio a ser legado para os herdeiros. Por este motivo, a doação é taxada para que não seja feita a transmissão intergeracional da riqueza ainda em vida, com a transferência do patrimônio para os herdeiros, sem a devida tributação. A doação por caridade (*charitable giving*) não é o foco desse tipo de tributo, sendo que, por princípio, toda a transmissão por essa modalidade deveria ser isenta do tributo. Diferentemente do imposto de renda, em geral não são feitas distinções entre os diversos tipos de riqueza - como depósitos a vista, ações e títulos, propriedades imobiliárias, dentre diversos outros itens são todos igualmente tributados¹⁹.

Um modelo ideal deveria adotar o foco do donatário, em detrimento do doador, pois se o objetivo principal do imposto é gerar igualdade de oportunidades, o ideal seria que a base de cálculo do imposto fosse separada por herdeiro e não calculada pelo montante geral do espólio. Se um espólio de R\$ 10 milhões é dividido em R\$ 1 milhão para dez herdeiros, esse montante deveria ser tributado igual a um espólio de R\$ 1 milhão para um herdeiro (o que

¹⁸ Decerto, esse é apenas o núcleo duro, o ideal por trás do imposto. Não há uma aplicação do mesmo no mundo real que tenha alcançado esse resultado desejável.

¹⁹ Ainda assim, alguns itens são deixados de fora por serem de difícil valoração, como obras de arte, jóias, objetos de uso pessoal, entre outros.

geralmente não ocorre em caso de sistemas que aplicam alíquotas progressivas) (MIRRLEES *et al.*, 2011). A adoção desse modelo poderia encorajar um maior fatiamento da herança entre mais indivíduos, e também criar menos contestação por aqueles que consideram o imposto imoral por penalizar “doações” (GALE; SLEMROD, 2001). Entretanto, como enfatizado por Mirrlees *et al.* (2011), ainda que o ideal fosse a taxação sobre o donatário, administrativamente são impostas dificuldades técnicas que tornam essa alternativa menos recorrente do que o desejável. Seria necessário manter um monitoramento que conseguisse abarcar todas as transferências que cada indivíduo teria recebido no ano/período para então proceder com o cálculo.

Por mais que à primeira vista a aplicação deste tipo de tributo seja justificável (ainda que em termos práticos ela apresente desafios de fiscalização não desprezíveis) os tributos sobre a transferência de riqueza são alvo de repúdio da opinião pública de diversos países onde eles são aplicados com maior rigor. Nomeadamente, os países que devotam mais atenção a esse tipo de tributo são os EUA e a Grã-Bretanha, e, não coincidentemente, a literatura destes países é recheada de citações cautelosas quanto os protestos dos contribuintes.

Nos EUA, a opinião pública trata o tributo como um imoral “imposto sobre a morte”, que destrói pequenos negócios e afeta o crescimento econômico geral ao exercer forte influência sobre a alocação dos recursos pelos indivíduos (GALE; SLEMROD, 2001). Outra crítica recorrente é a de que o tributo poderia arruinar famílias que possuem pequenos negócios ou pequenas fazendas, pois caso não tivessem liquidez suficiente, seriam obrigados a se desfazer de sua fonte de renda (provavelmente a um deságio) para fazer frente à cobrança do tributo (MIRRLEES *et al.*, 2011). Estudos consideram o imposto sobre a transferência de riqueza muito mais progressivo que o imposto de renda (um instrumento mais “palatável” entre os contribuintes) e que a incidência recai de fato sobre os mais ricos da sociedade (GALE; SLEMROD, 2001). Portanto, argumentos de que o imposto seria injusto e até cruel, ao potencialmente desfacer o patrimônio, possuem um cunho mais moral do que estatístico. Toda essa rejeição existe ainda que, nos EUA, apenas 2% dos espólios formados em 2009 estivessem sujeitos ao imposto, enquanto que na Grã-Bretanha essa proporção foi de apenas 3% no ano fiscal de 2009-2010 (MIRRLEES *et al.*, 2011).

Outros críticos afirmam que o imposto representa incentivo negativo ao trabalho, pois diminui o valor presente dos frutos do trabalho. Nesse sentido, Holtz-Eakin (1999) encontra para os EUA que indivíduos com idade acima de 50 anos sujeitos às alíquotas mais altas do imposto

ofertam menos trabalho. No entanto, Holtz-Eakin, Joulfaian e Rosen (1993) mostram que herdeiros ofertam menos trabalho de acordo com a magnitude da herança recebida, e, portanto, a redução causada no montante recebido atuaria como um incentivo a aumentar o incentivo à oferta de trabalho.

Críticas de cunho libertário são ainda mais salientadas nesse tipo de imposto, uma vez que ele é mais visível sobre a propriedade privada, impondo custos sobre o livre arbítrio do indivíduo que construiu seu patrimônio e almeja repassá-lo para quem deseja, sem que para isso sofra assédio estatal de acordo com suas escolhas. Esse tipo de crítica levou inclusive à criação por parte de grupos mais radicais do brado de “nenhuma tributação sem respiração” (MIRREES *et al.*, 2011).

Essa resistência e crítica ao imposto possuem tamanha ressonância ainda que sua tributação efetiva nos países em que esteja instituído seja extremamente baixa. A Tabela 3 a seguir exhibe a participação do imposto sobre a transmissão da riqueza em função do PIB e da carga tributária total.

Tabela 3 – Arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Riqueza, 2013.

País	% PIB	% CTB
Alemanha	0,16	0,45
Austrália	-	-
Bélgica	0,78	1,75
Brasil	0,09	0,24
Canadá	-	-
Chile	0,03	0,17
Coréia do Sul	0,30	1,24
Dinamarca	0,21	0,44
Eslováquia	-	-
Espanha	0,24	0,72
Estônia	-	-
EUA	0,16	0,61
Finlândia	0,32	0,73
França	0,49	1,09
Grécia	0,05	0,16
Holanda	0,27	0,73
Hungria	0,02	0,05
Itália	0,04	0,09
Japão	0,33	1,08
México	-	-
Noruega	0,07	0,18
Nova Zelândia	-	-
Portugal	-	-
Reino Unido	0,20	0,60
Rep. Tcheca	0,01	0,02
Suécia	-	-

País	% PIB	% CTB
Suíça	0,15	0,57
Turquia	0,02	0,07
Média OCDE	0,13	0,36

Fonte: Dados referentes à OCDE disponíveis em <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>. Para o Brasil, Receita Federal (2014).

Como é possível observar, em nenhum dos países destacados a tributação sobre a transmissão da propriedade chega a 1% do PIB, sendo a maior intensidade de sua aplicação encontrada na Bélgica, seguida pela França, com 0,78% e 0,49%, respectivamente. Percebe-se que não há um padrão muito definido na aplicação do imposto, pois alguns países com renda alta e sociedades bastante igualitárias, como Canadá e Austrália, nem sequer possuem este tipo de tributo. A média dos países da OCDE reflete essa perspectiva, sendo de apenas 0,13% em proporção do PIB – o que, contudo, cabe salientar, significa uma proporção quase 50% acima da brasileira. No Brasil, a representatividade deste tributo é também baixa, mas não desprezível, visto que 0,09% do PIB, em 2013, foi equivalente a R\$ 4,36 bilhões, distribuído entre os estados. Em face das baixas alíquotas brasileiras, e aplicação marginal das possibilidades previstas na legislação, no que tange a progressividade e alíquotas máximas, haveria um espaço para melhorias em sua estrutura, o que contribuiria para uma melhora na distribuição de renda e riqueza no panorama nacional. Ainda que o perfil arrecadatório do imposto não seja um destaque principal – como se pode depreender da prática internacional –, a melhoria em sua legislação, como discutido, poderia gerar efeitos positivos sobre a concentração de riqueza nos estratos superiores.

2.1.1. EUA

Nos EUA, a legislação prevê, para os exercícios fiscais de 2014 e 2015, a aplicação do imposto sobre espólios com valores acima de US\$ 5,34 milhões. Interessante notar que, em 2000, essa mesma faixa de isenção era de US\$ 675 mil, ou quase US\$ 928 mil em valores de dezembro de 2014, o que denota o estreitamento da base potencial de incidência do tributo, o que o tornou mais progressivo, mas possivelmente ao custo de afetar menos a concentração de riqueza no país.

Há um limite anual de isenção de doação que pode ser livremente feita, de US\$ 10 mil em 2001 e US\$ 14 mil em 2014-15, para cada donatário. Os impostos sobre doação pagos ao longo dos anos são deduzidos dos impostos sobre a herança. A intenção desta norma é tornar equivalente a doação em relação à herança, para que a escolha entre os dois seja neutra em

relação à tributação do ponto de vista do indivíduo, como preza o princípio de instituição do imposto.

A Tabela 4, a seguir, exhibe a estrutura das alíquotas incidentes sobre cada faixa de valor acima da isenção. Nota-se uma estrutura bastante segmentada, com 12 alíquotas progressivas que culminam na alíquota marginal máxima de 40% a partir de montantes de US\$ 1 milhão acima da faixa de isenção, para o período 2014-2015, a partir de US\$ 6,34 milhões.

Tabela 4 – Imposto sobre a transmissão de riqueza nos EUA, 2014-2015.

Montante tributável além da isenção (US\$)	Tributo inicial pago (US\$)	Alíquota incidente sobre cada faixa (%)
0	0	18
10.000	1.800	20
20.000	3.800	22
40.000	8.200	24
60.000	13.000	26
80.000	18.200	28
100.000	23.800	30
150.000	38.800	32
250.000	70.800	34
500.000	155.800	37
750.000	248.300	39
1.000.000	345.800	40

Fonte: Internal Revenue Service (IRS). Disponível em www.irs.gov.

Outras deduções também incluem os gastos com funeral, dívidas associadas ao espólio, e custos legais e administrativos do espólio. Para pequenos negócios e pequenas propriedades rurais, a legislação estadunidense permite a avaliação pelo valor de uso ao invés do valor de mercado (que pode diminuir bastante a base de cálculo), além de fornecer condições especiais de pagamento se esses negócios constituem 50% ou mais do valor total do espólio (GALE; SLEMROD, 2001). O intuito dessa legislação é o de não dissolver fontes de renda de uma única família (que podem ter um alto valor de mercado, mas que geram uma renda proporcional), combatendo também as críticas usuais de que o imposto pode arruinar famílias dependentes de pequenos negócios.

O cônjuge também possui um tratamento especial em relação à incidência do imposto: quando o único herdeiro do espólio é o cônjuge, não há fato gerador do imposto. A lógica é a de que essa transferência horizontal não deveria ser sujeita ao imposto, já que é fruto da construção de ambos os cônjuges. Apenas com a morte deste segundo é que se constituirá a obrigação

para com o imposto, sendo que a faixa de isenção é dobrada em relação à faixa básica (tanto para o tributo sobre doação como para o tributo sobre a herança), por partir do pressuposto de que é um espólio legado por duas pessoas, e não apenas uma.

Uma brecha existente no sistema de tributação sobre a transferência de riqueza é em relação aos ganhos de capital: ativos financeiros sujeitos à tributação de ganhos de capital pelo imposto de renda não sofrem essa taxaçaõ quando doados ou herdados por um indivíduo. Nesse caso, há um vácuo tributário em que toda a valorização de capital ocorrida desde o dia da compra até o dia da morte do indivíduo é injustificadamente isentada: o herdeiro registra os ativos pelo preço do dia da morte do legatário e só pagará o tributo sobre a valorização subsequente de seu patrimônio. De acordo com Mirrlees *et al.* (2011), essa tributação não é feita devido ao temor das autoridades em relação à opinião pública de que ocorreria um confisco ou uma bitributação, pois caso fosse posto em prática, primeiro se taxaria os ganhos de capital do indivíduo falecido (nos EUA, uma alíquota linear de 20%) e sobre o montante líquido incidiria o imposto sobre a herança. No entanto, Piketty e Saez (2007) afirmam que, nos EUA, a fração de ganhos de capital não realizados transferidos por doação ou por morte é pequena em relação ao montante total de ganhos de capital realizados declarados via imposto de renda.

2.1.2. Grã-Bretanha

Na Grã-Bretanha, apesar da tradição do país na tributação sobre a transmissão da riqueza, a legislação atual que trata do tributo possui uma simplicidade paradoxal, que inclusive culmina em brechas que comprometem seriamente a sua aplicação.

No que diz respeito à faixa de isenção e alíquotas, no exercício de 2014-2015, o tributo possui apenas uma: 40% para heranças a partir de £375 mil. Mirrlees *et al.* (2011) defendem a suavização da estrutura do imposto por meio da aplicação de alíquotas progressivas a partir da faixa de isenção, com percentagens mais baixas que culminariam então na porcentagem vigente. O intuito da proposta é criar mais aceitação em torno do imposto, uma vez que os outros impostos do sistema britânico costumam ser escalonados exatamente para não incorrerem em uma súbita cobrança para contribuintes que trocam de faixas.

Como no caso norte-americano, desde 2007, o cônjuge remanescente não está sujeito ao pagamento do tributo sobre o montante herdado, somente quando do seu falecimento é que o

espólio será sujeito à tributação, com faixa de isenção dobrada (na legislação atual, de £750 mil) (MIRRLEES *et al.*, 2011; LAWTON; REED, 2013).

A grande falha na estrutura montada em torno do imposto está no tratamento às doações: se estas foram feitas há sete anos ou menos da morte legatário, então são taxadas progressivamente em relação à data de seu falecimento. Porém, doações realizadas fora desse período de tempo não constituem fato gerador do imposto sobre doações.

Por haver essa grande brecha, toda a estrutura erigida no imposto sobre a transmissão de riqueza acaba sendo desfeita. Os principais alvos do tributo, indivíduos e famílias com grandes fortunas, caso não faleçam inesperadamente jovens, são capazes de planejar as transferências sem pagar imposto algum. Cria-se, assim, iniquidade horizontal e vertical na incidência do imposto e torna difícil a justificativa de sua aplicação (MIRRLEES *et al.*, 2011).

Assim como nos EUA, os ganhos de capital não realizados transferidos por motivo de morte não são sujeitos à tributação sobre ganhos de capital. Mirrlees *et al.* (2011) apontam que cerca de um terço do valor recolhido em 2010-2011 poderia ser adicionalmente arrecadado se o tributo fosse aplicado.

Outra característica do tributo no país é a existência de um desconto de 100% sobre negócios familiares e propriedade rural (*agricultural land*) (MIRRLEES *et al.*, 2011). Assim, o sistema cria uma distorção que direciona pra essa forma de riqueza os ativos de um patrimônio potencialmente sujeito à taxação, o que contribui para aumentar o preço da terra e diminuir a eficiência dos negócios, uma vez que em um cenário sem esse incentivo o agente poderia optar mais facilmente por vender o seu negócio ou abrir o capital.

2.1.3. França

O imposto sobre a transmissão de riqueza francês possui um funcionamento similar ao sistema americano, com a adição de condicionantes que, ao levarem em conta o grau de parentesco, calibram a quantia a ser tributada. O intuito dessa diferenciação é arbitrar o nível de essencialidade do montante recebido pelo herdeiro/donatário, considerando o ganho supérfluo de acordo com a distância genealógica. Além disso, segue um dos princípios preconizados pela teoria ao taxar cada herdeiro separadamente ao invés de taxar a herança como um todo (DGFIP, 2011).

Como resultado, a instrumentalização dos princípios lançados sobre este tributo no caso francês resultou em uma estrutura excessivamente complexa, ainda que flexível, que cria um sistema de incentivos ao não garantir neutralidade no ato da transmissão²⁰. Assim, as faixas de isenção e a estrutura de alíquotas incidentes variam de acordo com o grau de parentesco, obscurecendo o cálculo para a apuração do imposto devido. As faixas de isenção estão dispostas a seguir:

Tabela 5 – Faixas de Isenção - Imposto sobre a transmissão de riqueza na França, 2013.

Grau de Parentesco	Faixa de Isenção (€)	
	Herança	Doação
Cônjuge	Montante Total	80.724
1º Grau (Filhos/Pais)	100.000	100.000
Indivíduo com deficiência física ou mental	159.325	159.325
Irmãos	15.932	15.932
Sobrinhos	7.967	7.967
Netos	1.594	31.865
Bisnetos	1.594	5.310
Demais	1.594	1.594

Fonte: CE (2014).

Com a definição das faixas de isenção é aplicado um sistema de alíquotas progressivas, que também é condicionado de acordo com o grau de parentesco. Para cônjuges, pais, filhos a progressão das alíquotas são expressas como tal:

Tabela 6 – Progressão para cônjuges, pais e filhos, 2013.

Montante tributável acima da isenção (€)	Alíquota incidente sobre cada faixa (%)
Até 8.072	5
8.072 - 12.109	10
12.109 - 15.932	15
15.932 - 552.324	20
552.324 - 902.838	30
902.838 - 1.805.677	40
Acima de 1.805.677	45

Fonte: CE (2014).

Por fim, para os casos remanescentes, as alíquotas aplicadas são as seguintes:

²⁰ Curiosamente, o incentivo criado pelas alíquotas diferenciadas é o oposto ao que seria apregoadado pela filosofia deste tributo, pois a tributação é maior na dispersão do patrimônio entre terceiros do que na concentração dele nos descendentes diretos.

Tabela 7 – Progressão para os demais graus, 2013.

Grau	Montante tributável acima da isenção (€)	Alíquota incidente sobre cada faixa (%)
Irmãos	Até 24.430	35
	Acima de 24.430	45
Até o 4º Grau	Excedente Total	55
Acima do 4º Grau	Excedente Total	60

Fonte: CE (2014).

No sistema francês, como no caso britânico e norte-americano, a herança para o cônjuge é totalmente isenta, porém, diferentemente, as doações não o são. Em termos práticos, essa diferenciação acaba se tornando nula, pois cria um forte incentivo para que toda a transmissão seja feita pela modalidade *causa mortis*. Outra diferença importante nessa modalidade é que a faixa de isenção da herdade não é dobrada com a morte do cônjuge remanescente.

O sistema de doações também não cobre todo o horizonte de vida do indivíduo, o que gera espaço para o planejamento tributário e a consequente elisão fiscal: exige-se a declaração das doações dos 15 anos anteriores à morte do indivíduo. Resta citar que, assim como no caso britânico, o tributo também possui condições especiais para certas propriedades: pequenos negócios em que o herdeiro/donatário pretende manter em funcionamento recebem 75% de desconto sobre o tributo calculado; e propriedades agrícolas e terrenos silvestres possuem isenção total (desde que seja mantido o perfil da propriedade).

2.1.4. Brasil

Como já exposto anteriormente, a legislação do imposto sobre a transmissão de riqueza, o ITCMD, é de competência estadual, com um total de 27 legislações diferentes, sendo a única determinação supraestadual a resolução do Senado Federal que fixa a alíquota máxima do tributo em 8%. Com o intuito de contextualizar o funcionamento do tributo no país, opta-se por expor as linhas gerais da aplicação dos tributos nos estados de São Paulo – estado com a maior arrecadação bruta na federação – e do Rio de Janeiro – com a maior arrecadação *per capita* do tributo.

Ao se comparar as legislações praticadas nos países desenvolvidos analisados anteriormente, não se pode deixar de perceber a pequena importância e atenção dada a este imposto no plano tributário estadual. A legislação é construída basicamente para taxar a transmissão de propriedade imóveis, havendo ainda certa atenção com direitos de fácil detecção – o caso de

automóveis e de depósitos e instrumentos financeiros registrados no Sistema Financeiro Nacional. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que o imposto sobre a renda, que possui todos os dados sobre a evolução patrimonial dos indivíduos, é de competência federal, e, portanto, para não dependerem de convênios morosos entre o ente e a União, os estados acabam se amparando na exigência de comprovantes de quitação do tributo nos cartórios e DETRANs para estes registrarem a mudança de proprietário, o que justifica a maior ênfase nos imóveis. A maior integração das bases de dados entre os entes seria um evento com potencial significativo de aumento da efetividade do tributo. De todo modo, o funcionamento básico das legislações dos estados escolhidos está sintetizado na Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 – ITCMD dos estados de SP e RJ, ano 2015.

UF	Alíquota	Isenção para transmissão de imóvel de residência	Isenção para transmissão de Bens e Direitos	Isenção para doação em dinheiro
São Paulo	4%	Até R\$ 106.250	Até R\$ 21.250	-
Rio de Janeiro	4%	Até R\$ 69.967	Até R\$ 13.569	Até R\$ 4.067

Fonte: Lei nº 10.705/2000 (SP) e Lei nº 1.427/1989 (RJ).

Os valores dos bens do espólio/doação nas duas legislações são definidos pelo valor de mercado, arbitrado administrativamente ou judicialmente. No caso específico do Rio de Janeiro, o estado oferece um desconto de até R\$ 38.232 no valor devido do tributo caso o contribuinte abra mão do direito de contestar o valor determinado pela administração tributária. Importante salientar que no caso do valor desses bens exceder os valores de isenção fixados a alíquota é aplicada sobre o montante total do tributo, e não apenas ao excedente como seria o usual para esse tipo de tributos. Além das isenções previstas na Tabela 8, ambas as legislações prevêm reduções substanciais na base de cálculo do tributo devido para os casos da transmissão do domínio direto, usufruto, entre outras previsões, que se traduzem na transmissão da propriedade para as pessoas que anteriormente possuíam apenas algum grau de posse, com a anuência do proprietário, e refletem o caráter desigual da sociedade brasileira, expresso no sistema de “concessões” de propriedades.

Desse modo, como se pode depreender, a aplicação do tributo nos dois principais estados arrecadadores parece possuir um intuito meramente residual, se concentrando nos bens de fácil monitoramento e relegando à sorte a identificação dos demais, abrindo mão de parte de sua capacidade de tributar. Além disso, percebe-se a sua subutilização no que tange à

estrutura com uma alíquota única, que é apenas a metade da máxima permitida e na arbitrariedade nos valores de isenção fixados, haja visto os valores praticados atualmente no mercado imobiliário brasileiro.

Em suma, dos exemplos retirados dos dois estados mais exitosos na aplicação do ITCMD, percebe-se que o tributo possui grande margem para aperfeiçoamento, tanto na especificação de alíquotas progressivas até o teto permitido, quanto com uma correta calibragem das faixas sobre as quais cada alíquota será aplicada. Um dos mais importantes obstáculos para a otimização do imposto é o fato de que a principal base de dados para monitoramento, a do IRPF, é de outra esfera governamental (uma peculiaridade brasileira, visto que na maioria dos países da OCDE ambos os tributos são de competência do governo central, devido à sua grande sinergia), o que aumenta o custo de monitoramento, mesmo com a celebração de convênios, que por mais proveitosos que sejam não possuem a mesma liberdade e autonomia em relação ao pleno acesso.

2.2. Imposto recorrente sobre a Propriedade Imóvel

Este é um tributo específico sobre a propriedade de uma residência, lote ou fazenda, adotado no Brasil nas figuras do IPTU, para imóvel urbano, e no ITR, para a propriedade rural. É um dos impostos mais tradicionais desde o surgimento do Estado Moderno, por ser aplicado sobre um fator prontamente identificável e, pelo mesmo motivo, ser de difícil evasão por parte do contribuinte.

O imposto é apontado como um dos tributos menos lesivos para o crescimento do PIB no longo prazo, pois não afeta a decisão dos agentes em ofertar trabalho, ou suas decisões de investimento, uma vez que se trata de um imposto sobre a riqueza acumulada, não afetando o comportamento futuro dos agentes (NORREGAARD, 2013). Como a propriedade imóvel não se desloca geograficamente, um imposto sobre esse tipo de base se torna menos distorcivo. Exatamente por essa característica, os impostos sobre propriedade imóvel são as fontes de arrecadação mais estáveis dos governos (HARRIS; MOORE, 2013), afinal, o estoque de propriedade se altera lentamente e, ainda que o valor da propriedade seja mais volátil, a autoridade fiscal costuma contrabalancear modificações na base de cálculo com modificações nas alíquotas incidentes.

Um benefício que o imposto sobre a propriedade imóvel pode engendrar é o incentivo ao uso adequado da terra, pois sua imposição cria um custo de oportunidade ao proprietário que

deseja apenas especular, sem buscar dar um fim produtivo ao terreno²¹ (NORREGAARD, 2013). Além disso, como a terra é um fator fixo, a taxaço de sua propriedade não modificaria a sua oferta, apenas diminuiria o valor presente de seu fluxo de renda, e conseqüentemente o seu preço, o que significa uma perda pontual (*windfall loss*) para os proprietários (MIRRLEES *et al.*, 2011).

Norregaard (2013) salienta que, em países em desenvolvimento, a dependência do investimento de capital estrangeiro e o nível de maturidade das administrações tributárias podem impor considerável dificuldade para a tributação adequada da riqueza e da renda sobre os indivíduos de alta renda. Tendo em vista essa configuração e o potencial progressivo do imposto sobre a propriedade imóvel, o autor defende que a correta aplicação deste pode ser um meio mais simples de ampliar a equidade vertical, principalmente nos países em desenvolvimento.

No entanto, mesmo com as vantagens apontadas em relação ao imposto verifica-se a arrecadação por meio de tributos sobre a propriedade se encontram geralmente abaixo do nível potencial do tributo (NORREGAARD, 2013). A Tabela 9 expõe o volume de arrecadação do tributo em países selecionados, demonstrando a importância relativamente baixa da arrecadação deste para as administrações tributárias nacionais.

Tabela 9 – Arrecadação do Imposto recorrente sobre a Propriedade Imóvel, 2013.

País	% PIB	% CTB
Alemanha	0,44	1,20
Austrália	1,48	5,40
Bélgica	1,31	2,94
Brasil	0,52	1,44
Canadá	2,75	9,01
Chile	0,61	3,07
Coréia do Sul	0,76	3,11
Dinamarca	1,39	2,92
Eslováquia	0,45	1,46
Espanha	1,12	3,42
Estônia	0,31	0,96
EUA	2,66	10,48
Finlândia	0,67	1,54
França	2,55	5,65
Grécia	1,27	3,68
Holanda	0,81	2,20
Hungria	0,64	1,66

²¹ Certamente, no caso da propriedade rural agrícola, o imposto resulta em um benefício líquido somente se o aumento da produtividade agrícola induzido por ele for maior do que o aumento causado nos preços dos produtos agrícolas, uma vez que a terra é um insumo de produção neste caso.

País	% PIB	% CTB
Itália	1,29	2,94
Japão	2,05	6,75
México	0,20	0,99
Noruega	0,35	0,85
Nova Zelândia	1,89	6,02
Portugal	0,75	2,17
Reino Unido	3,18	9,65
Rep. Tcheca	0,24	0,71
Suécia	0,84	1,95
Suíça	0,16	0,60
Turquia	0,25	0,84
Média OCDE	1,09	3,33

Fonte: Dados referentes à OCDE disponíveis em <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>. Para o Brasil, Receita Federal (2014).

Assim como o imposto sobre a transmissão da riqueza, o patamar do imposto sobre a propriedade imóvel é modesto em relação a outras fontes de arrecadação, demonstrando como a tributação incidente sobre bens tangíveis encontra dificuldades, apesar de sua base ser de mais fácil identificação. Dos países listados, apenas os anglo-saxões, França e Japão possuem um nível de tributação acima de 2% do PIB, e em mais da metade esse patamar não alcança 1%. Os principais motivos apontados para essa subutilização são a extrema impopularidade do tributo e as dificuldades técnicas que sua correta aplicação representaria potencialmente para as administrações tributárias.

A visibilidade do imposto torna a sua aplicação mais contestada pela população, dificuldade que todo tributo direto suscita em contraponto aos tributos indiretos. Por esse motivo, os Estados se mostram hesitantes em praticar quaisquer atualizações nas bases de cálculo do tributo que resultem em uma majoração do imposto. Essa falta de atualização é a crítica mais comum para a subutilização do imposto não somente no Brasil (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013; CARVALHO JR., 2009), como também para a Grã-Bretanha (MIRRLEES *et al.*, 2011), EUA e outros países centrais e periféricos (NORREGAARD, 2013).

A dificuldade técnica que o tributo impõe sobre a administração tributária deriva da necessidade de definir e manter uma base de cálculo atualizada no que diz respeito ao valor de cada terreno, levando em conta as melhorias que são feitas na área construída (CARVALHO JR., 2009). Neste sentido, não só a valorização pura e simples da propriedade precisa ser acompanhada como também quaisquer modificações na área construída que impliquem em sua valorização/desvalorização. Se as benfeitorias representam uma pequena parte do valor da

propriedade nos terrenos rurais, em áreas urbanas essa soma representa uma parte considerável do valor do terreno e, dada a difusão de propriedades em um território relativamente pequeno, torna-se inevitável a defasagem dos valores em função da aplicação de aproximações abstratas nas estimativas de precificação das propriedades.

Para compreender melhor esse segundo fator, cabe analisar mais detidamente os fatores levados em conta na aplicação do tributo. Um compêndio simples e abrangente dos parâmetros que compõem o imposto recorrente sobre propriedade imóvel é fornecido por Norregaard (2013), expresso na seguinte fórmula:

$$A = B \times t \times C \times V \times E$$

Em que a arrecadação total do imposto (A) é dada pela base de cálculo legalmente definida (B)²²; a alíquota média aplicada (t); a proporção de propriedades que são contribuintes sobre o potencial de propriedades contribuintes (C); a razão entre o valor legalmente definido da casa e seu valor de mercado (V); e o nível de execução das obrigações, medido entre a arrecadação feita e os créditos tributários lançados (E).

Como se pode depreender da equação acima, dos fatores relevantes para sua composição, apenas a fixação das alíquotas aplicadas não depende do aumento do poder de fiscalização das administrações tributárias, ou seja, da utilização de mais recursos financeiros e humanos para a correta aplicação do tributo como legalmente definido.

2.2.1. Inglaterra

Na Inglaterra, o tributo é chamado *Council Tax* e sua competência é local, ainda que o número de alíquotas, a proporção entre elas e a faixa de valores das propriedades em que cada alíquota incide seja determinado a nível nacional. Como enunciado anteriormente, a impopularidade do tributo tem como resultado no caso inglês a defasagem: o valor venal das residências inglesas foi atualizado pela última vez em 1991 e desde então não houve nenhuma reavaliação (MIRRLEES *et al.*, 2011; LAWTON; REED, 2013).

No ano fiscal de 2009-2010, o imposto arrecadou em torno £25 bilhões, com média de £1.175,19 por propriedade. Mirrlees *et al.* (2011) estimam por meio desses dados uma

²² (B) possui três dimensões básicas: 1) método de valoração da propriedade (preços de mercado, avaliação sobre preços de aluguel ou custo de capital, métodos de área); 2) componentes de propriedade utilizados (apenas terra, benfeitorias, terra e benfeitorias); 3) diferenciação por uso (residencial-comercial, urbano-rural).

alíquota média efetiva de 0,59% sobre o valor de mercado de cada propriedade. Lawton e Reed (2013) observam que, no exercício fiscal de 2012-2013, a estrutura do *Council Tax* era regressiva em sua incidência: de acordo com o valor legal das propriedades definido em 1991, as propriedades com valor legal de £ 40.000 eram sujeitas a uma alíquota efetiva média de 2,4%, decrescendo para 1,8% sobre propriedades com valor legal de £ 100.000 e chegando a apenas 0,3% para propriedades com valor legal de £ 1 milhão.

O *Council Tax* aplica qualificações que causam distorções adicionais no sistema econômico inglês: há um desconto de 25% no valor do imposto para quem mora sozinho; além da possibilidade das administrações locais concederem descontos de 10% a 50% para a segunda propriedade e a suspensão da cobrança do tributo para propriedades não ocupadas por mais de seis meses (LAWTON; REED, 2013) – favorecimentos que desincentivam uma otimização na ocupação das moradias e que possui um caráter extremamente regressivo ao favorecer a minoria rentista que consegue ser proprietária de mais de uma residência.

2.2.2. EUA

Nos EUA, praticamente todos os governos locais possuem impostos sobre a propriedade residencial, comercial e rural. Sua estrutura varia enormemente entre as administrações locais, principalmente em questão interestadual, já que a regulação subestadual está sujeita ao controle estadual, que limita as possibilidades da tributação.

A média de pagamento do tributo para o período compreendido entre 2007 e 2011 foi calculada por Harris e Moore (2013) em US\$ 1.000 por ano (valores correntes). Por meio de estatísticas compiladas de pesquisas domiciliares (auto-declaratórias), os autores encontraram que 60% dos condados aplicavam uma alíquota menor do que 1% sobre o valor mediano da residência; 37% cobravam entre 1 e 2%; e apenas 3% aplicavam uma alíquota acima de 2%.

2.2.3. França

O tributo francês se desdobra em dois, um sobre o proprietário (*Taxe Foncière*) e um específico sobre o residente (*Taxe d'Habitation*), seja este proprietário ou locatário. A base de cálculo é o valor estimado do aluguel da propriedade, atualizado periodicamente pela autoridade local (CE, 2014). Os dois tributos arrecadaram, em 2013, um montante equivalente a cerca de 2,55% do PIB francês, soma expressiva para esse tipo de imposto.

2.2.4. Brasil

No Brasil, o tributo se desdobra entre o IPTU e o ITR. No que diz respeito ao IPTU, para a avaliação do valor venal do imóvel (o valor legalmente determinado, que será a base de cálculo), o município precisa levar em conta todos os fatores que influirão no preço, como localização, equipamentos e serviços urbanos do qual dispõe, atributos físicos e dimensão, etc. O município registra todas essas características no cadastro imobiliário da cidade, com os atributos e informações dos respectivos proprietários (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013). É a partir deste instrumento que os municípios farão a cobrança do IPTU e sua atualização e adequação à realidade são condições imprescindíveis para uma arrecadação condizente com as necessidades da cidade e com a capacidade de contribuição das famílias.

Nesse sentido, como o valor venal consta no cadastro imobiliário e apenas a partir deste instrumento há a possibilidade de cobrança do IPTU, um grande problema no panorama brasileiro é a quantidade de ocupações irregulares, tanto as feitas pelas famílias de baixa renda quanto as de alta renda (estas, geralmente por meio de condomínios de luxo). Residências nessa situação não constam no cadastro imobiliário e, portanto, acabam por não ser alvo de cobrança do IPTU (DE CESARE, 2005).

Afonso, Araújo e Nóbrega (2013) analisam o nível de arrecadação do imposto nos municípios brasileiros no ano de 2007, com dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional. Em 2007, a arrecadação de IPTU por habitante foi, em valores correntes, de US\$ 47,50, mas esse valor não ultrapassou US\$ 5/hab em mais da metade dos municípios. Os autores sublinham que existem dois desestímulos na cobrança para municípios menos populosos: o sistema de transferências intergovernamentais, com repasses incondicionais a qualquer tipo de desempenho fiscal; e a maior proximidade do eleitor desses municípios com as autoridades locais. Assim, prefeituras com elevados montantes de transferências *per capita* parecem mais propensas a prescindir do exercício pleno de suas competências tributárias.

Carvalho Jr. (2009) propõe a estimação da progressividade do IPTU no Brasil a partir de dados coletados na POF 2002-2003. Ao analisar a concentração do patrimônio imobiliário das famílias o autor assinala que 46,4% do total do patrimônio imobiliário residencial estimado era usufruído por apenas 10% das famílias brasileiras. Além disso, aponta que a relação entre a concentração de renda e imobiliária é muito grande, o que sugere o IPTU como um bom instrumento para redução da desigualdade de renda. O autor estimou um IPTU progressivo

sobre a população global, incidindo sobre 0,5% do valor dos imóveis para o primeiro quintil contra 0,8% para o último, progressividade derivada do fato de que as famílias dos primeiros decis são costumeiramente isentas de pagamento do imposto (de acordo com os dados, apenas 30% das famílias brasileiras foram contribuintes do IPTU em 2003). No entanto, quando se analisou apenas o universo dos pagadores, a situação se inverteu, e o imposto se mostrou regressivo: com o primeiro quintil pagando 3% e o último quintil 1,1%.

Segundo explica Carvalho Jr. (2009), a regressividade no IPTU sobre as famílias contribuintes ocorre principalmente pela falha na precificação e na atualização dos valores venais dos imóveis: por exemplo, com um desvio padrão de R\$ 5 mil na determinação legal do valor dos imóveis, um imóvel que vale R\$ 50 mil corre o risco de ser tributado proporcionalmente muito mais do que um imóvel de R\$ 500 mil, por exemplo.

No caso do ITR, há indícios de que a sua aplicação também é ineficiente no país. Como o intuito do imposto não é arrecadatório, mas de estimular o uso eficiente da terra, o fato de que sua arrecadação é extremamente baixa – em um primeiro momento – não constitui prova cabal de sua má utilização. Os estudos de cunho econômico sobre o ITR são ainda esparsos, cabe destacar, portanto, o trabalho de Silva e Barreto (2014) na análise do impacto do tributo no desmatamento e especulação imobiliária na Amazônia.

Analisando o caso específico do Pará, os autores apontam que existem diversas falhas na fiscalização do tributo que contribuem para minar a sua potencialidade. De modo a facilitar a exposição, cabe realçar o funcionamento do tributo; a fórmula para o pagamento do ITR é a seguinte:

$$ITR = [Área tributável / Área total] * Alíquota$$

Conforme exposto no Apêndice A, a alíquota é determinada conforme tamanho e grau de utilização do imóvel. Este último é equivalente à proporção do imóvel que é efetivamente utilizada pela atividade rural em relação à área aproveitável. Área efetivamente utilizada é a porção de área aproveitável do imóvel que no ano anterior à declaração do ITR tenha sido utilizada para exploração. Por fim, para ser considerada efetivamente utilizada a área deve atingir índices mínimos de produtividade que são estimados pelo governo federal e que variam conforme a cultura e região.

O produtor rural deve informar qual a produtividade média da área efetivamente utilizada e a fiscalização deve compará-lo com o índice de rendimento dado pelo INCRA para a região. Silva e Barreto (2014) salientam que no caso paraense os índices de produtividade oficiais são do censo agropecuário de 1975, com valores marcadamente defasados para as práticas e tecnologias atuais, sendo a atualização destes índices uma das principais reivindicações dos movimentos campestinos rurais. Além disso, como os atributos são autodeclaratórios, os agricultores recorrem à sonegação: informam áreas de vegetação nativa maiores que as existentes para diminuir a área tributável (SILVA; BARRETO, 2014).

Mesmo sendo um panorama particularizado para o Pará, tendo como referência os estudos sobre a aplicação deficiente do IPTU e as dificuldades das administrações tributárias locais para empreender a fiscalização, pode-se inferir que há muito espaço para melhoria no ITR. Mais estudos nesta área de pesquisa, no entanto, são fundamentais para o melhor delineamento do quadro nacional nesse tributo.

2.3. Imposto sobre a Riqueza

O imposto sobre a riqueza é um tributo extremamente polêmico, tanto no palco político como no debate econômico. O esquema básico deste imposto é a tributação periódica sobre a riqueza global do indivíduo, sendo crucial para tanto a definição de riqueza, tanto na delimitação dos bens a serem considerados no cálculo quanto na fixação do montante mínimo a partir do qual o indivíduo é sujeito ao tributo. Esse montante seria então calculado com base nos imóveis, ativos financeiros, dinheiro em espécie, carros, embarcações, aeronaves, objetos de arte, jóias, bens intangíveis – todo e qualquer ativo que possa ser expresso em valores de mercado.

Como é possível perceber, impor um tributo sobre o estoque de riqueza é extremamente complexo, pois de modo a ser justo, abrangente, evitar distorções e evasão, a base do imposto deveria, em tese, conter todas as medidas de riqueza, inclusive fontes de difícil mensuração, como, por exemplo, direitos futuros de pensão e o capital humano do indivíduo (MIRRLEES *et al.* 2011). Além disso, o imposto deve possuir caráter pessoal: sua incidência seria sobre o patrimônio líquido do contribuinte, com a possibilidade de deduções para dívidas, por exemplo; ativos isentos de tributação; e descontos graduados de acordo com características específicas de cada indivíduo (número de dependentes e outras possibilidades de caracterizações que qualifiquem a riqueza do indivíduo).

O imposto é visto como uma combinação de todos os tributos diretos em um só, taxando renda e propriedade descontado pela aplicação dos outros tributos que incidem sobre estas mesmas fontes. Ele se justifica como a ferramenta mais adequada para taxar os mais ricos por ter como fato gerador a “riqueza”, uma substância sem definição objetiva, o que tornaria a sua aplicação mais flexível em resposta à dinâmica recorrente do capital se direcionar para ativos que possuem vantagens tributárias em detrimento de outros. Sua instituição poderia compensar eventuais brechas existentes na legislação de outros tributos diretos, reforçando assim a agenda da justiça tributária na arrecadação.

Nesse sentido, Piketty (2014) e Carvalho Jr. (2011) defendem que o tributo sobre a riqueza visa não somente arrecadar, mas reforçar o entendimento de que a concentração excessiva de riqueza é entendida como um distúrbio para o perfeito funcionamento de uma sociedade ao exercer uma influência desproporcional sobre todo o aparato institucional que a regula – seria uma sinalização de que um desvio além de certo valor de uma desigualdade aceitável não seria tolerado como norma, e poderia estar sujeito a uma tributação extra que serviria para atenuar o possível impacto sociopolítico dessa concentração de riqueza.

Este argumento, do poder político que surge do poder econômico, também é utilizado em defesa da aplicação mais intensa de outros impostos diretos, como visto anteriormente. Todavia, de acordo com Carvalho Jr. (2011), o imposto sobre a riqueza não poderia ser substituído por nenhum dos outros tributos: o imposto de renda sozinho não seria capaz de “suavizar” a distribuição da riqueza, pois certos ativos geram um fluxo contínuo que permite aos seus proprietários se manterem em esferas de poder político-econômico inacessíveis ao cidadão médio²³; em contraponto a tributos sobre a transmissão de riqueza, sugere que o imposto sobre a riqueza atuaria como um efeito acelerador na desconcentração da riqueza, pois, enquanto o primeiro só se aplica a cada transmissão geracional, o segundo atuaria como uma tributação *recorrente* sobre a herança *potencial* a ser legada.

As críticas em relação a esse tipo de tributo se amparam nas dificuldades técnicas de sua imposição e manutenção, no desincentivo à formação de poupança, e nos efeitos potenciais nocivos que poderia causar sobre o sistema econômico em vista de uma resposta de fuga de capitais à sua implementação.

²³ “A riqueza traz consigo um grau de segurança, independência, influência e poder social que não pode ser comparada ao fluxo de renda monetária recebida por alguém” (CARVALHO JR., 2011, p. 10).

No que tange às dificuldades técnicas, seria necessário a criação de um cadastro que abrangesse todas as formas de riqueza de um indivíduo. A princípio se poderia mesclar os dados do imposto de renda com os dados do imposto recorrente sobre a propriedade. Entretanto, as fontes de riqueza são muito mais extensas do que as cobertas pelos tributos usuais em aplicação: a dificuldade seria similar ao levantamento de um espólio, porém, com uma periodicidade anual. Em termos práticos, o englobamento de toda e qualquer forma de riqueza – como bens intangíveis (valor presente de direitos de imagem, propriedade intelectual, capital humano, etc) e objetos particulares de alto valor (como obras de arte e jóias) – seria um exercício com fortes contornos de ficção. Ou se tornaria um artifício arbitrário, ou sua abrangência seria reduzida para fontes de mais fácil mensuração, tornando o imposto muito mais coincidente com as outras ferramentas tributárias já existentes.

Carvalho Jr. (2011, p. 15) assinala que “todos os países da Europa Ocidental adotam ou já adotaram o *Wealth Tax* [imposto sobre a riqueza], com exceção da Bélgica, Portugal e Reino Unido”. No entanto, somente a Espanha, França, Luxemburgo, Noruega e Suíça ainda o mantém (CE, 2014). A baixa frequência da utilização do tributo está demonstrada na Tabela 10, em que a regra, como se pode perceber, é a sua não aplicação.

Tabela 10 – Arrecadação do Imposto sobre a Riqueza, 2013.

País	% PIB	% CTB
Alemanha	-	-
Austrália	-	-
Bélgica	-	-
Brasil	-	-
Canadá	-	-
Chile	-	-
Coréia do Sul	-	-
Dinamarca	-	-
Eslováquia	-	-
Espanha	0,13	0,39
Estônia	-	-
EUA	-	-
Finlândia	-	-
França	0,21	0,46
Grécia	-	-
Holanda	-	-
Hungria	-	-
Itália	-	-
Japão	-	-
México	-	-
Noruega	0,46	1,13
Nova Zelândia	-	-
Portugal	-	-
Reino Unido	-	-

País	% PIB	% CTB
Rep. Tcheca	-	-
Suécia	-	-
Suíça	0,89	3,30
Turquia	-	-
Média OCDE	0,21	0,62

Fonte: Dados referentes à OCDE disponíveis em <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>. Para o Brasil, Receita Federal (2014).

Como se pode observar, apenas a Suíça apresentou uma tributação acima de 0,50% do PIB em 2013, sendo a média para a OCDE de apenas 0,21%. Na Noruega e Suíça, este tributo possui maior arrecadação do que o tributo sobre a transmissão de riqueza, o que sugere uma inversão na ênfase dada pela tributação desses países na posse ao invés da transmissão; já na França e na Espanha, o tributo sobre a posse possui uma função complementar à imposição sobre sua transmissão. Mais notório na Tabela 10 é que a quase totalidade dos países listados não possuem o imposto instituído, denotando a controvérsia existente em torno de sua aplicação ou não.

Ristea e Trandafir (2010) elencam as principais justificativas adotadas para a abolição do tributo nos países europeus que já o utilizaram: i) a fuga de capitais para países com menor taxação; ii) direcionamento do investimento da riqueza para ativos mais suscetíveis à subavaliação (por exemplo, de ativos financeiros para imóveis); e iii) alto custo administrativo de manter o registro dos patrimônios atualizados. Na Suécia, no entanto, Carvalho Jr. (2011) aponta que foi atribuído ao imposto uma parte do mérito sobre a baixa concentração de riqueza observada no país. O imposto no país também foi extinto, em 2007, porém, por um motivo diferente das justificativas comumente utilizadas nos outros países: verificou-se que o nível de distribuição da riqueza era baixo o suficiente no país, de modo que o papel do tributo se viu cumprido. O caso sueco insinua que a introdução deste tributo em um sistema bem organizado pode ter bons resultados sobre a desigualdade social.

Dado o relevo econômico da França e sua tradição na aplicação deste tributo, é apresentado sinteticamente os principais atributos do imposto sobre a riqueza francês, à guisa de exemplificação de sua possibilidade de aplicação real. Denominado *Impôt de Solidarité sur la Fortune* (ISF), consiste na aplicação de alíquotas progressivas sobre a riqueza de cada indivíduo, expressa por um patrimônio calculado pela administração tributária, sujeito a isenções, deduções e condicionantes especiais.

Tabela 11 – Faixas de renda e alíquotas do ISF para 2015

Patrimônio Líquido (€)	Alíquota (%)
Até 800.000	Isento
800.000 - 1.300.000 ¹	0,50
1.300.000 - 2.570.000	0,70
2.570.000 - 5.000.000	1,00
5.000.000 - 10.000.000	1,25
Acima de 10.000.000	1,50

Fonte: site da Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

Disponível em: <http://www.impots.gouv.fr>.

(1) O imposto só é devido por indivíduos que possuem um patrimônio líquido calculado de € 1.300.000 ou mais. Ainda que haja uma faixa abaixo desse valor, em que é aplicada uma alíquota de 0,5%, esta só se aplica em patrimônios que atinjam o valor líquido supracitado.

Não é incluído no cálculo da riqueza o valor presente de fluxos de renda futuros (como pensões e prêmios de seguro), ou o capital humano do indivíduo. Além disso, são isentos as obras de arte, jóias, antiguidades e bens similares. É aplicada uma dedução de 30% sobre o valor de mercado da casa de residência do potencial contribuinte e deduções de até 20% para suas outras propriedades se estiverem sendo alugadas. Participações em empresas em que se possui o controle acionário, ou a participação em cargos de direção; ações de pequenas empresas europeias; entre outros ativos empresariais são também isentos, com o objetivo de atenuar as possíveis distorções do ISF sobre o processo decisório empresarial (e deixando clara a intenção do tributo de taxar apenas as pessoas físicas) (DGFIP, 2011).

Por fim, o ISF leva em conta as somas pagas pelo contribuinte para imposto de renda francês e contribuições sociais, de modo que o valor pago combinando esses três tipos de tributo não exceda 75% da renda anual do contribuinte. Caso a soma desses pagamentos supere esse limite, o valor é descontado no pagamento do ISF, potencialmente até o limite em que o seu pagamento seja zero (DGFIP, 2011). Essa possibilidade de isenção no pagamento expressa a preocupação dos legisladores com a possibilidade de o imposto representar um ato confiscatório sobre os bens dos contribuintes, pois considera a liquidez do indivíduo na hora do pagamento, de modo que indivíduos que possuem um vultoso patrimônio, mas uma renda relativamente baixa frente ao valor deste, acabam por ser dispensados de qualquer pagamento do ISF.

No Brasil, a previsão para a instituição do tributo – denominado Imposto sobre as Grandes Fortunas (IGF) – consta inclusive na Constituição Federal de 1988, e o primeiro projeto de lei regulamentando-o foi apresentado pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso, por meio

do PLP 202/1989. Outros projetos de lei regulamentado o IGF foram apresentados no Congresso sem que, no entanto, algum tenha sido colocado para votação no plenário.

Os principais argumentos dos parlamentares brasileiros são os de que o imposto possui baixa arrecadação, alto custo administrativo e foi extinto em diversos países onde já esteve vigente (CARVALHO JR., 2011). Outro argumento utilizado é o de que o imposto representaria uma bitributação sobre a renda e propriedade já previamente taxados por seus respectivos impostos. Essa é uma afirmação juridicamente controversa, que provavelmente seria posta sobre escrutínio, e poderia ser bem embasada tanto no que se refere à sua concordância ou refutação. Em vista dessa possível ambiguidade, Carvalho Jr. (2011) não nega o argumento, procura justificar o IGF como uma rede adicional que cercaria as brechas por onde arrecadação potencial se esvai devido à má formulação da legislação tributária em uma esfera sistêmica coesa, ou dificuldade de fiscalização/abono intencional das administrações locais sobre a gestão dos tributos sob sua responsabilidade. Assim, justifica a implementação do imposto sob o argumento de que, dado o sistema tributário vigente atualmente no país, sua aplicação se torna necessária:

O argumento de que a propriedade é formada pela renda já tributada, e por isso o governo deve concentrar os esforços em reduzir a desigualdade apenas no Imposto de Renda, não encontra respaldo histórico e econômico. Primeiramente, a permanência e aumento da concentração fundiária e da riqueza global de poucas famílias no Brasil tem ocorrido por gerações, por meio de heranças e rendas pouco tributadas. A história brasileira mostra que o Imposto de Renda não funcionou com o objetivo de aumentar a equidade e que ainda hoje existem muitos setores da sociedade que conseguem sonegar a renda (CARVALHO JR., 2011, p. 36).

O imposto sobre a riqueza possui aplicabilidade prática, como demonstra o caso francês, e inclusive com bons resultados, como declarado no caso sueco. Ainda assim, esses países possuem uma carga tributária alta e um desenho tributário mais eficiente no que diz respeito ao seu impacto sobre a desigualdade – características que tornam mais justificável a imposição deste tributo, tendo em vista a menor margem de manobra que possuem sobre a melhoria do desenho dos outros impostos. No caso brasileiro, é possível que o imposto possa afetar positivamente o panorama de desigualdade vigente, mesmo em vista das dificuldades na sua aplicação e manutenção. Contudo, se a maior justificativa para a sua instituição é baixa qualidade do sistema tributário historicamente, então talvez seria mais razoável melhorar o desenho dos tributos vigentes, à luz das práticas internacionalmente consagradas, antes de se

adicionar mais complexidade ao sistema sem uma estimativa presumível de seus efeitos globais sobre o país.

2.4. Imposto sobre a Renda Pessoal (IR)

Por fim, o IR. Como exposto ao longo deste trabalho, dentre todos os tributos, o imposto de renda é o que possui o maior potencial progressivo, com aplicação da equidade horizontal e vertical. Por este mesmo motivo, esse tributo recebe maior atenção na literatura, com maior disponibilidade de comparações de dados e estimações para uma análise inter-países.

Seu princípio parte da tributação da renda auferida pelo indivíduo (no Brasil, a “pessoa física”) durante um período determinado de tempo. Ao fim do período, o indivíduo é requerido a declarar toda essa renda, discriminando-a entre tipos específicos, caso haja tratamentos diferenciados na tributação de cada uma. Paralelamente à declaração das rendas, o indivíduo deve declarar gastos específicos que podem ser abatidos para fins de cálculo do montante total a ser pago (denominados deduções), como gastos em educação, saúde, dívidas, destaques para aposentadoria, dentre outros. Além das deduções, algumas fontes de renda podem ser isentas de tributação, o que também diminui a renda tributável. Por fim, sobre o montante tributável são aplicadas alíquotas escalonadas de modo a aferir o montante devido. Em alguns países, como nos EUA, Canadá e Itália, existe o crédito tributário, que é um valor atribuído de acordo com certos pré-requisitos que diminui a renda tributável e, conseqüentemente, o montante devido pelo contribuinte²⁴. As etapas para a definição do pagamento do tributo são exibidas na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Etapas da tributação da renda.

Renda Bruta \Rightarrow Deduções & Isenções \Rightarrow Renda tributável \Rightarrow Tributo a pagar \Rightarrow
 Crédito tributário \Rightarrow Montante devido / a receber \Rightarrow Renda Disponível

Fonte: Elaboração própria.

Devido às grandes especificidades do tributo no que concerne aos tipos de deduções, isenções e particularidades sob vários aspectos e minudências, alguns parâmetros básicos comuns a qualquer país são destacados na literatura para a comparação, criando uma estrutura básica

²⁴ O crédito tributário se diferencia das deduções por diminuir o montante devido, enquanto a segunda diminui a renda bruta. Dependendo de seu volume, o crédito tributário pode culminar, inclusive, em um montante a receber por parte do indivíduo. Nos EUA, por exemplo, há o Earned Income Tax Credit (EITC), que resulta em aumento da renda para as famílias mais pobres contribuintes do imposto de renda americano (OCDE, 2015).

para a análise internacional. A Tabela 12 a seguir resume os parâmetros básicos do IR aplicado pelo governo central de alguns países selecionados da OCDE e para o Brasil:

Tabela 12 – Imposto de renda pessoal, governo central, 2014.

País	Dedução básica ^{1 2}	Crédito tributário ¹	1ª faixa ^{1 3}	Alíquota mín. (%)	Última faixa ¹	Alíquota máx. (%)	Nº de Faixas	Alíquota máx. (%) consolidada ⁴
Alemanha	-	-	0,18	14,00	5,46	50,50	4	50,50
Austrália	-	-	0,23	19,00	2,26	46,50	5	46,50
Bélgica	0,15	-	-	25,00	0,81	50,00	5	53,70
Brasil	0,56	-	0,79	7,50	1,98	27,50	5	27,50
Canadá	-	0,03	-	15,00	2,75	29,00	4	49,53
Chile	1,00	-	-	4,00	11,08	40,00	7	40,00
Coréia do Sul	0,04	-	-	6,00	3,77	38,00	5	41,80
Dinamarca	-	0,01	-	6,83	1,13	29,83	2	60,42
Espanha	0,20	0,02	-	12,75	11,47	30,50	7	52,00
EUA	0,12	0,01	-	10,00	8,12	39,60	7	46,25
Finlândia	-	-	0,38	6,50	2,33	31,75	6	51,49
França	-	-	0,26	14,00	4,06	53,00	5	54,50
Grécia	-	-	-	22,00	2,08	46,00	3	46,00
Holanda	-	0,04	-	5,10	1,16	52,00	4	52,00
Hungria	-	-	-	16,00	-	16,00	1	16,00
Itália	-	0,06	-	23,00	2,46	46,00	5	49,13
Japão	0,08	-	-	5,00	3,69	42,10	6	50,84
México	0,03	0,05	-	1,92	29,44	35,00	11	35,00
Noruega	0,25	-	-	12,95	1,58	24,95	3	39,00
Nova Zel.	-	-	-	10,50	1,28	33,00	4	33,00
Portugal	-	0,01	-	14,50	4,59	48,00	5	56,50
Reino Unido	0,28	-	-	20,00	4,21	45,00	3	45,00
Rep. Tcheca	-	0,08	-	15,00	-	15,00	1	15,00
Suécia	0,03	-	1,03	20,00	1,48	25,00	3	56,86
Suíça	-	-	0,16	0,77	8,34	13,20	11	41,67
Turquia	-	-	-	15,00	3,42	35,76	4	35,76

Fonte: OCDE (2015) e, para o Brasil, Receita Federal (disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#rendimentos-de-capital>) e RAIS para informação sobre o salário médio em 2014 (disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id-caged_rais_vinculo_basico_tab.php).

(1) Expressos em proporção do salário médio anual do país.

(2) Correspondente à dedução padrão máxima para o contribuinte que não discriminar nenhum dos gastos dedutíveis permitidos por lei (equivalente à dedução padrão na Declaração Simplificada do IRPF).

(3) Alguns países não possuem uma faixa inicial de isenção e, portanto, aplicam a alíquota mínima sobre qualquer renda tributável positiva, de modo que o valor expresso como múltiplo do salário médio será zero.

(4) Soma das alíquotas máximas do Governo Central com as dos governos locais.

Como é possível observar, são diversas as variações da aplicação do IR, e não há uma regra inequívoca que possa classificá-lo de acordo com uma melhor prática do imposto, pois isso dependerá de outros parâmetros da tributação (possibilidades e limites de deduções, rendas

isentas ou sujeitas a alíquotas reduzidas, etc) e, principalmente, de características socioeconômicas de cada país²⁵. Neste sentido, conforme exemplificado por Piketty e Saez (2007), apesar da França possuir uma alíquota máxima mais alta do que a dos EUA e Grã-Bretanha, suas alíquotas efetivas são em geral mais baixas do que a dos anglo-saxões. Isso ocorre porque o sistema francês é notório pelas diversas provisões de isenções e deduções permitidas, que causam uma redução na renda tributável do contribuinte. Assim, em 2005, enquanto nos EUA e Grã-Bretanha o percentil P99-99,5 estava sujeito a uma alíquota efetiva média de, respectivamente, 21,4% e 27,4%, o grupo equivalente na França se sujeitou a uma alíquota de apenas 11,6%.

Por isso, ainda que forneçam indícios de diferenças na intensidade da aplicação do imposto de renda em cada país, os dados na Tabela 12 devem ser tomados com relativa cautela. Feita a ressalva, nota-se que o Brasil começa a tributar a renda muito tarde em comparação com os outros países, apenas a partir de indivíduos que ganham o equivalente a 79% do salário médio nacional. Na comparação, apenas o governo central da Suécia começa a tributar acima do Brasil, contudo, nos países escandinavos – e como a maioria dos países listados na tabela – os governos regionais também instituem tributos próprios sobre a renda, de modo que, combinados, culminam em faixas de incidência mais baixas e alíquotas marginais máximas maiores nesses países (CASTRO, 2014), como demonstra a última coluna da Tabela 12.

Do mesmo modo, a alíquota máxima consolidada do Brasil é branda se comparada com os outros países listados: a terceira mais baixa, apenas à frente da Hungria e da República Tcheca, que aplicam alíquotas de 16% e 15%, respectivamente, mas que, no entanto, são alíquotas lineares (*flat rate*), aplicadas sobre qualquer montante de rendimento. Tanto a média quanto a mediana das alíquotas máximas consolidadas listadas na Tabela 12 estão acima de 40%, enquanto a brasileira não alcança nem 30%. A última faixa no Brasil começa a partir de um rendimento equivalente a 1,98 salários médios, patamar baixo em relação ao dos outros países listados, mas talvez compatível com o fato de que alíquota marginal máxima é baixa – Chile e México, por exemplo, possuem alíquotas marginais máximas condizentes com a prática internacional, mas que atingem apenas uma ínfima parcela da população, visto a faixa de renda sobre a qual se aplicam.

²⁵ Como salientado por Soares *et al.* (2010, p. 229): “como a distribuição da renda nos diferentes países também varia muito, o mesmo sistema de alíquotas, com as mesmas isenções e o mesmo comportamento de elisão/evasão teria resultados arrecadatórios muito diferentes em cada país”.

Em complemento à análise geral da estrutura das alíquotas, deduções e faixas de renda empregadas por cada administração tributária, é preciso analisar qual o tributo resultante da combinação dessas características com a estrutura socioeconômica sobre a qual aquelas incidem. A Tabela 13 a seguir exhibe o montante tributado como proporção do PIB e da CTB para países selecionados, de modo a lançar uma comparação sobre o peso do IR em cada país.

Tabela 13 – Arrecadação do Imposto sobre a Renda (pessoal), 2013.

País	% PIB	% CTB
Alemanha	9,53	26,10
Austrália	10,77	39,15
Bélgica	12,78	28,62
Brasil	2,69	7,47
Canadá	11,17	36,57
Chile	n/d	n/d
Coréia do Sul	3,73	15,35
Dinamarca	26,11	54,84
Eslováquia	2,91	9,59
Espanha	7,33	22,40
Estônia	5,50	17,27
EUA	9,83	38,70
Finlândia	12,82	29,31
França	8,36	18,57
Grécia	6,08	17,65
Holanda	7,17	19,54
Hungria	5,40	14,06
Itália	11,65	26,55
Japão	5,83	19,22
México	n/d	n/d
Noruega	9,92	24,49
Nova Zelândia	11,92	37,99
Portugal	7,79	22,56
Reino Unido	9,12	27,71
Rep. Tcheca	3,68	10,73
Suécia	12,16	28,38
Suíça	8,45	31,47
Turquia	4,07	13,90
Média OCDE	8,77	24,78

Fonte: Dados referentes à OCDE disponíveis em <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>. Para o Brasil, Receita Federal (2014).

A visualização dos montantes arrecadados nos países listados fornece um quadro pungente da realidade tributária brasileira vis-à-vis os países da OCDE. A Dinamarca é o país que mais se ampara na tributação sobre a renda pessoal, em um patamar isolado na amostra, com uma taxa impressionante de 26,11% do PIB, que corresponde a mais de metade de sua tributação total. A Tabela 13 também evidencia que há uma correlação positiva entre o nível de desenvolvimento do país e seu amparo no IR – com uma exceção para a Coréia do Sul, que

apesar de ser um país com alto nível de renda, arrecada apenas 3,73% do PIB com o imposto –, o que denota que a expansão do tributo pode estar, até certo ponto, condicionada a esta variável. Deste modo, a Turquia, países do leste europeu e o Brasil, além da Coréia do Sul, são os únicos países na amostra que tributam menos de 5% do PIB. Ainda assim, o Brasil é o país com menor nível de arrecadação nessa modalidade, tributando apenas 2,69% do PIB, em média 1 p. p. abaixo destes outros países, o que sugere uma margem para sua expansão, mesmo que em direção a um patamar ainda muito inferior à média da OCDE. Em uma dimensão simplificada, cada ponto percentual a mais de arrecadação do IR, em 2013, equivaleria a um acréscimo de R\$ 48.447 milhões na arrecadação brasileira, que, em face a este aumento, poderia ser compensada por uma diminuição geral nos tributos indiretos, com aumento da progressividade na tributação.

2.4.1. Rendimentos de Capital

Além desses fatores básicos destacados, outra variável que influi sensivelmente sobre a distribuição do fardo do IR sobre uma sociedade e sua arrecadação é o tratamento tributário diferenciado para diferentes fontes de renda. Na maioria dos países destacados na Tabela 13, por exemplo, as alíquotas destacadas são aplicáveis aos rendimentos provenientes do trabalho, sendo os rendimentos provenientes de ganhos de capitais – como rendimentos de aplicações financeiras, ganhos em compra e venda de ações e lucros e dividendos auferidos da participação empresarial – sujeitos a alíquotas específicas e, por via de regra, mais favoráveis (OCDE, 2015; PIKETTY, 2014). No Brasil, o IRPF também pratica essa discriminação em sua legislação, assim, enquanto sobre a renda do trabalho incidem alíquotas progressivas em relação ao rendimento tributável (de 7,5% a 27,5%), sobre os rendimentos de capital incidem alíquotas regressivas no tempo (inicial de 22,5%, caindo até 15%) – e quanto aos rendimentos de lucros e dividendos especificamente, estes são considerados isentos, não havendo tributação alguma na pessoa física sobre a auferição deste tipo de rendimento (APÊNDICE A).

Como visto na análise da evolução histórica da tributação no século XX, esse tratamento favorável das rendas do capital em relação às rendas do trabalho nem sempre foi a regra, e a introdução desse princípio foi um desdobramento natural da ascendência do *supply-side economics* a partir dos anos 1970 e a concomitante intensificação da globalização financeira. A norma inculcada por esta corrente da teoria econômica segue vigente, com os ganhos de capital sendo favorecidos em relação aos ganhos do trabalho em grande parte do planeta.

Baseando-se em princípios da eficiência da alocação dos recursos e vaticinada pelos modelos econômicos da teoria da tributação ótima de então²⁶, essa política tem como resultado subjacente a quebra do princípio da equidade horizontal e vertical na aplicação do imposto sobre a renda, com o favorecimento aos mais ricos (TANZI, 2014b; PIKETTY; SAEZ, 2007). Como destacado na Seção 1.4, a diminuição da tributação sobre os ganhos de capital com a justificativa de alimentar o crescimento econômico não foi respaldada por pesquisas empíricas que buscavam identificar uma relação estatisticamente significativa, apesar de se ter encontrado uma contribuição positiva para o aumento da desigualdade (PIKETTY, 2014; BURMAN, 2013; HUNGERFORD, 2012).

Para compreender porque a diminuição da tributação dos ganhos de capital contribui para o aumento da desigualdade de renda, é necessário analisar mais detidamente a composição dos ganhos do capital. Conforme exposto em Harding (2013), tradicionalmente, os ganhos de capital são divididos em três categorias: i) juros de depósitos e títulos; ii) realização de ganhos a partir de propriedades reais ou ações; e iii) lucros e dividendos.

Como se pode inferir, a desigualdade da renda do capital é muito maior do que a desigualdade da renda do trabalho, uma vez que esses tipos de ganhos se concentram entre os mais ricos. Piketty (2014), ao estudar a evolução dessa desigualdade em diversos países a partir de dados tributários, encontra que a segunda desigualdade se afigura sempre em patamares acima da primeira; no geral, enquanto a relação 10/50 na desigualdade da renda de trabalho costuma ser em torno de 1, a relação 10/50 observada para a desigualdade da renda de capital estaria em torno de 10. Burman (2013), por sua vez, estima que, em 2010 nos EUA, o quintil superior da distribuição norte-americana auferia 90% das rendas de capital; o 1% mais rico concentrava 70% desses ganhos. Para o Brasil, utilizando os dados tributários disponibilizados pela Receita Federal em conjunto com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o estudo de Gobetti e Orair (2015) aponta que, no ano de 2013, o quintil mais rico abarcava 96,2% dos ganhos de capital, enquanto os 10% e os 1% mais ricos detinham, respectivamente, 91,3% e 67,9% deste quinhão²⁷.

²⁶ Como as conclusões retiradas, por exemplo, nos trabalhos de Atkinson e Stiglitz (1976) e Stiglitz (1985). Curiosamente, em seus trabalhos posteriores os dois autores passaram a defender maior tributação sobre o capital com vistas a maior equidade.

²⁷ Para mais análises sobre a composição da concentração de renda no topo, Atkinson e Piketty (2007; 2010), são boas referências. Os autores fornecem estatísticas detalhadas da evolução da concentração de renda no topo para vários países, com destaques da renda do capital para alguns, corroborando as tendências de concentração maior deste tipo de renda no panorama geral.

Cotejando esse panorama de renda do capital mais concentrada com a tributação do imposto de renda sobre o capital, vê-se a forma mais branda que a maior parte dos rendimentos dos mais ricos é tratada perante os fiscos nacionais. A Tabela 14 apresenta as alíquotas praticadas em alguns países no que tange aos dividendos, juros de depósitos e títulos, à realização de ganhos de capitais (desmembrada entre ações e ativos reais).

Tabela 14 – Tributação sobre ganhos de capital, governo central, 2014.

País	Alíquota estatutária máxima (%)			
	Dividendos	Juros	Ações	Ativos reais
Brasil	0,0	22,5	15,0	22,5
Alemanha	26,4	26,4	26,4	26,4
EUA	23,8	39,6 ¹	23,8	23,8
França (2011)	19,0	19,0	19,0	19,0
Reino Unido	30,6	45,0 ¹	28,0	28,0

Fonte: para o Brasil, Receita Federal (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#rendimentos-de-capital>); Alemanha, Deloitte (2015); EUA, IRS (<https://www.irs.gov/publications/p17>); França (DGFIP, 2011); Reino Unido, Governo inglês (<https://www.gov.uk/capital-gains-tax>).

(1) Ganhos com juros sujeitos às alíquotas progressivas do rendimento do trabalho.

Como é possível observar, as alíquotas aplicadas a esses rendimentos costumam ser mais baixas do que as alíquotas padrão aplicadas aos rendimentos do trabalho²⁸. Comparando cada país consigo em termos da diferenciação na tributação sobre o capital, percebe-se que, nesse sentido, o Brasil segue o mesmo padrão dos países centrais, aplicando, inclusive, um diferencial menor, em vista de sua alíquota máxima sobre os rendimentos do trabalho ser menor. De todo o modo, verifica-se a violação dos princípios da equidade horizontal e vertical sob essa diferenciação, com alívio e favorecimento tributário para os estratos superiores, tanto no Brasil quanto nos outros países centrais.

2.4.2. Lucros e Dividendos

No que se refere à tributação sobre os lucros e dividendos ao nível pessoal, no entanto, é onde se encontra a maior discrepância entre a legislação brasileira e o quadro internacional, e uma das fontes manifestas de injustiça tributária no imposto de renda brasileiro. Ocorre que o lucro, por ser a renda extraída na atividade empresarial, é taxado ao nível do imposto de renda

²⁸ Deve-se observar que os sistemas nacionais de tributação sobre o capital possuem dispositivos de imputação de créditos e deduções para compensar a tributação anterior sobre o lucro das empresas. Portanto, uma análise transversal entre as alíquotas de cada país não é suficiente para inferir qual tributa mais o ganho de capital, cabe, no entanto, a análise entre as alíquotas sobre o trabalho e o capital no próprio país e, como é possível depreender na comparação entre as Tabelas 12 e 14, as primeiras são sistematicamente maiores do que as segundas. Sobre os diferentes sistemas de imputação para a tributação do capital, ver Harding (2013).

sobre as empresas (no Brasil, via IRPJ e CSLL) e, após a distribuição aos sócios, pode sofrer tributação ao nível pessoal, sendo necessário analisar esse processo dual para compreender qual a tributação total sobre essa fonte. No Brasil, a tributação sobre lucros e dividendos na pessoa física precedeu a criação do IRPF, já havendo formas de sua tributação ainda em 1891, e, desde a instituição daquele, a tributação sobre esse tipo de rendimento ocorreu ininterruptamente ainda que o tratamento dispensado tenha variado ao longo dos anos (NÓBREGA, 2014).

Entretanto, a partir da edição da Lei nº 9.249/1995, para o ano-exercício de 1996, os rendimentos de lucros e dividendos, que à época eram taxados sob a alíquota linear de 15%, passaram a ser considerados rendimentos isentos de IRPF, ou seja, não pagariam mais tributos na pessoa física. Aliado à isenção dos ganhos sobre lucros e dividendos, essa lei também introduziu a figura dos juros sobre capital próprio (JSCP) que constitui uma forma da empresa distribuir seus lucros aos acionistas (sendo a outra os dividendos), registrando esse repasse como uma despesa, o que reduz o lucro total da empresa a ser tributado pelo IRPJ e pela CSLL. O cálculo do repasse dos JSCP é feito a partir da aplicação da TJLP sobre o patrimônio líquido da empresa, e sua criação teve como justificativa equiparar a empresa com capital próprio a uma similar endividada, que pode abater os gastos com juros de empréstimos do seu lucro para o cálculo do IRPJ (GOBETTI; ORAIR, 2015). A Tabela 15 a seguir evidencia a diferença na sistemática do cálculo dos lucros e dividendos com a edição da lei.

Tabela 15 – Modificação da tributação sobre os lucros da Lei nº 9.249/1995.

Lucro e Impostos	Antes da Lei nº 9.249/1995	Depois da Lei nº 9.249/1995	Diferença
Lucro bruto	100,0	100,0	0,00%
Lucro tributável	100,0	90,0	-10,00%
IRPJ = 25%	25,0	22,5	-10,00%
CSLL = 9%	9,0	8,1	-10,00%
JSCP	0,0	10,0	-
IRRF-Capital (15%)	0,0	1,5	-
Dividendos	66,0	59,4	-10,00%
IRRF-Capital (15%-0%)	9,9	0,0	-100,00%
Total de imposto	43,9	32,1	-26,88%
Lucro líquido acionista	56,1	67,9	21,03%

Fonte: adaptado de Gobetti e Orair (2015).

De acordo com o exposto, com a isenção dos lucros e dividendos e a introdução da JSCP (com um valor hipotético de 10% do lucro bruto), o lucro líquido do acionista aumenta em cerca de 21%, sendo essa lucratividade maior quanto maior a parcela distribuída através do

JSCP. Diante dessa sistemática de favorecimento ao lucro e ao fato de existirem diversos mecanismos em que uma pessoa física pode se constituir como uma empresa individual para auferir seu rendimento, tem-se estruturado um sistema dual de tributação. Afinal, além de, em um quadro estático, esse sistema favorecer os que auferem mais rendas de capital, ao se introduzir um componente dinâmico da criação da renda, percebe-se um incentivo para que os indivíduos transformem suas rendas de trabalho em rendas de capital. Este último fenômeno é chamado de “pejotização”, que afeta a equidade do sistema do imposto de renda, além de impactar negativamente a sua arrecadação.

A pejotização pode ocorrer por duas vias: de um lado, há o profissional que ao comparar entre a tributação na pessoa física e na pessoa jurídica, escolhe a segunda modalidade se transformando em uma firma individual, como um modo de pagar menos tributos; de outro lado, há o empregador que deseja pagar menos tributos e encargos sociais e ao invés de contratar trabalhadores com carteira assinada dá preferência para a contratação de “prestadores de serviços”²⁹ (AFONSO, 2014). Dentre o grupo dos profissionais autônomos e liberais que declaram como pessoa jurídica, estão incluídas carreiras altamente qualificadas como médicos, advogados, dentistas, contadores, que possivelmente auferem uma renda maior do que a média dos declarantes e acabam elidindo da tributação sobre o trabalho ao transformarem seu rendimento em lucro (CASTRO, 2014; AFONSO, 2014). Assim, comparando-se ao IRPF, em que, em 2014, um indivíduo estaria sujeito à alíquota de 27,5% a partir de um rendimento mensal de R\$ 4.463,81, optando por se declarar como uma empresa sujeita ao Simples, esse indivíduo pagaria uma alíquota máxima de 17,42%; e, no Lucro Presumido, pagaria até 19,53%, como mostrado na Tabela 16 a seguir.

²⁹ Conforme Afonso (2014) analisa, ainda que a tributação sobre a empresa no Brasil não seja tão alta quanto à dos países centrais, os tributos sobre a folha de pagamentos representam uma tributação significativa, comparável e às vezes superior à de vários países da OCDE, o que leva o empregador a buscar este tipo de contratação.

Tabela 16 – Tributação da Receita Bruta (RB) de prestador de serviço optante pelo Lucro Presumido.

Imposto	Rendimento	
	Abaixo de R\$ 20 mil/mês	Acima de R\$ 20 mil/mês
IRPJ	32% RB x 15% = 4,88% RB	32% RB x 25% = 8% RB
CSLL	32% RB x 9% = 2,88% RB	32% RB x 9% = 2,88% RB
PIS	0,65% RB	0,65% RB
Cofins	3% RB	3% RB
ISS	5% RB	5% RB
Alíquota total	16,33% RB	19,53% RB

Fonte: adaptado de Castro (2014).

Deve-se esclarecer que o problema da pejetização não é uma peculiaridade do sistema brasileiro, pois a tributação diferenciada para pequenas e microempresas é uma prática usual em todo o mundo (MIRRLIERS *et al.*, 2011; DIAMOND; SAEZ, 2011). Nos EUA, Gordon e Slemrod (2000) identificam uma recorrente flutuação entre a declaração pessoal ou como empresa de acordo com os diferenciais de tributação na legislação norte-americana. Na Finlândia, depois da reforma tributária de 1993, Pirttilä e Selin, (2011) identificaram mudanças de declaração de renda de trabalho para renda de capital entre empresários individuais. Na Grã-Bretanha, Mirrlees *et al.* (2011) mostram que, em alguns casos, um mesmo montante de renda pode estar sujeito a uma alíquota 12 p. p. menor, caso seja declarada como uma pequena empresa em detrimento de renda do trabalho, o que gera um claro incentivo para a transmutação de um trabalhador em empresa.

No Brasil, Afonso (2014) aponta essa evidência a partir da análise dos dados da Receita Federal de 1998 a 2010: enquanto a base de cálculo do IRPF em proporção do PIB subiu de 16,4% do PIB para 19,4%, a proporção da renda sobre PIB passou de 31,89% para 41,57%. Do mesmo modo, o autor analisa que, entre 2006 e 2011, enquanto os ganhos em rendimentos tributáveis (com predominância de renda do trabalho) subiram 0,72 p. p. do PIB no período, os ganhos dos rendimentos isentos (em que se destacam os lucros e dividendos) aumentaram em 3,24 pontos. Esses fatos são uma indicação do aumento da desigualdade, na medida em que os mais ricos concentram uma maior parte desses ganhos, e, em parte, conduzem à hipótese de que uma fração do aumento dos lucros é proveniente da transformação do trabalho em capital, em busca de uma menor tributação.

Assim, cabe destacar que a conclusão da análise sobre a pejetização não é a de que regimes favoráveis à pequena empresa como o Simples e o Lucro Presumido devam ser extintos, pois

modelos de tributação diferenciados são necessários para os pequenos negócios, tendo em vista os custos de conformidade proporcionalmente maiores e as barreiras de mercado para empresas entrantes ou com pequena escala. No entanto, é preciso haver uma calibragem mais cuidadosa nos parâmetros da tributação em direção à equalização da tributação para grupos que não são foco dessa política.

Finalmente, para além do caso particular da pejetização, seja na tributação de pequenas empresas ou grandes corporações, o caso geral brasileiro em que os lucros e dividendos são atualmente isentos do imposto de renda pessoal representa uma grande discrepância com a prática internacional. A Tabela 17 exhibe a tributação total sobre os lucros e dividendos em países selecionados, com a discriminação para a tributação no nível da empresa e então no nível pessoal.

Tabela 17 – Tributação sobre lucros e dividendos em países selecionados, 2014.

País	Lucro pré-tributação (L)	Pessoa jurídica (PJ)		Lucro distribuído	Pessoa física (PF)		Taxa total (PJ+PF)/L
		Alíquota efetiva	Tributo pago		Alíquota efetiva	Tributo pago	
Alemanha	143,2	30,2	43,2	100,0	26,4	26,4	48,6
Austrália	142,9	30,0	42,9	100,0	27,1	27,1	49,0
Bélgica	151,5	34,0	51,5	100,0	25,0	25,0	50,5
Canadá	135,7	26,3	35,7	100,0	33,9	33,9	51,3
Chile	126,6	21,0	26,6	100,0	24,1	24,1	40,0
Coréia do Sul	131,9	24,2	31,9	100,0	35,4	35,4	51,0
Dinamarca	132,5	24,5	32,5	100,0	42,0	42,0	56,2
Espanha	142,9	30,0	42,9	100,0	27,0	27,0	48,9
EUA	164,3	39,1	64,3	100,0	30,3	30,3	57,6
Finlândia	125,0	20,0	25,0	100,0	27,2	27,2	41,8
França	157,2	36,4	57,2	100,0	44,0	44,0	64,4
Grécia	135,1	26,0	35,1	100,0	10,0	10,0	33,4
Holanda	133,3	25,0	33,3	100,0	25,0	25,0	43,8
Hungria	123,5	19,0	23,5	100,0	16,0	16,0	32,0
Itália	137,9	27,5	37,9	100,0	20,0	20,0	42,0
Japão	158,7	37,0	58,7	100,0	20,3	20,3	49,8
México	142,9	30,0	42,9	100,0	17,1	17,1	42,0
Noruega	137,0	27,0	37,0	100,0	27,0	27,0	46,7
N. Zelândia	138,9	28,0	38,9	100,0	6,9	6,9	33,0
Portugal	146,0	31,5	46,0	100,0	28,0	28,0	50,7
Reino Unido	126,6	21,0	26,6	100,0	30,6	30,6	45,1
Rep. Tcheca	123,5	19,0	23,5	100,0	15,0	15,0	31,2
Suécia	128,2	22,0	28,2	100,0	30,0	30,0	45,4
Suíça	126,8	21,2	26,8	100,0	21,1	21,1	37,8

País	Lucro pré-tributação (L)	Pessoa jurídica (PJ)		Lucro distribuído	Pessoa física (PF)		Taxa total (PJ+PF)/L
		Alíquota efetiva	Tributo pago		Alíquota efetiva	Tributo pago	
Turquia	125,0	20,0	25,0	100,0	17,5	17,5	34,0
Brasil	151,5	34,0¹	51,5	100,0	-	-	34,0
Eslováquia	128,2	22,0	28,2	100,0	-	-	22,0
Estônia	126,6	21,0	26,6	100,0	-	-	21,0

Fonte: OCDE (2015) e Receita Federal (2015) para o Brasil.

(1) Equivalente ao IRPJ + CSLL. Considera-se que não há JSCP.

A tributação sobre lucros e dividendos praticada no Brasil encontra poucos paralelos entre os países participantes da OCDE. Dentre eles, apenas a Eslováquia e a Estônia se juntam ao Brasil no grupo dos países que não tributam essa fonte de renda no IR a nível pessoal. A Eslováquia, entretanto, taxa os lucros e dividendos em 14% por meio de contribuição social para o financiamento da saúde (GOBETTI; ORAIR, 2015), de forma que restam de fato Brasil e Estônia neste singelo dueto. Entre os países que tributam os lucros e dividendos no nível pessoal, as alíquotas efetivas variam de 6,9% na Nova Zelândia a 44% na França, em uma média aproximada de 25%. A mesma média de 25% se observa na tributação sobre a pessoa jurídica, categoria em que o Brasil, porém, figura como um dos maiores tributadores. Portanto, tributar os lucros e dividendos no país ao nível pessoal passa por rever a estrutura da tributação do IRPJ, com a necessidade de alguma minoração de maneira a harmonizar a tributação total dos lucros e dividendos, em paralelo à prática em países de nível de desenvolvimento semelhante.

2.4.3. Estimativas do potencial distributivo do IRPF

Como se pôde perceber, os dados comparativos internacionais mostram que o Brasil aplica uma tributação relativamente tímida sobre a renda pessoal de seus contribuintes. Essa timidez se revela tanto no quesito dos rendimentos tributáveis, em que a renda do trabalho predomina, quanto – e em especial – nos rendimentos de capital, nos quais alíquotas lineares mais brandas incidem – ou até mesmo nenhuma. Certamente, não é factível esperar que o Brasil possa tributar a renda pessoal a níveis escandinavos, pois, além das barreiras políticas, há uma barreira socioeconômica que limita o potencial arrecadatório e distributivo do IRPF. No entanto, ao cotejar a legislação de países com perfis de desenvolvimento mais próximos ao do brasileiro, percebe-se que ainda assim há uma margem potencial para a expansão dessa tributação. Alguns trabalhos brasileiros procuraram estimar essa potencialidade e são objetos

de análise desta seção, que serão utilizados como balizadores para o exercício de modificação da tributação a ser empreendido no capítulo seguinte.

Rocha (2002a) investiga o impacto distributivo do IRPF por meio de uma simulação da aplicação da legislação tributária vigente entre os anos de 1981 e 1999, utilizando para tanto os microdados da Pnad disponíveis para o período. A estimativa utiliza a renda familiar *per capita* como a variável principal, justificada como o indicador que melhor traduz o bem-estar do indivíduo ao ponderar pela rede solidária dentro de uma unidade familiar, fenômeno não captado quando utilizada a renda pessoal para a aferição da desigualdade.

A autora considera que toda a renda extraída é inteiramente sujeita às alíquotas progressivas do IRPF, ou seja, considera todo o rendimento como sendo do trabalho. Justifica essa opção (ciente de que ela superestima o efeito redistributivo do imposto) por uma restrição dos dados, uma vez que a Pnad não possui boa captação das rendas de capital³⁰, o que impossibilitou uma estimativa dos efeitos do IRPF sobre a renda do trabalho e do capital separadamente.

A estrutura do IRPF até o ano de 1988 era bastante complexa, com várias faixas de rendas sujeitas a alíquotas progressivas que culminavam em valores de até 60% e que, a partir de 1989 é simplificada para uma estrutura similar à praticada nos dias atuais, com alíquota máxima de 25%, posteriormente ajustada para 27,5% (GRÁFICO 5, p. 42). Rocha (2002a) aponta que o efeito redistributivo do imposto é negativamente afetado pela sua minoração e simplificação ao fim dos anos 1980, porém, salienta que as mudanças na distribuição da renda bruta também exerceram impacto considerável no potencial do IRPF.

Utilizando os índices de Gini para a renda familiar *per capita* bruta e líquida do tributo como indicador de sua progressividade, a autora assinala que o IRPF de 1988 causou o maior impacto redistributivo, acarretando uma queda de 5,10% no coeficiente de Gini da renda bruta para a líquida. Durante todo o período, a média na redução do Gini foi de 4,10%. Expressa em valores de Gini, a redução na desigualdade calculada por Rocha (2002a) apresentou uma média de -0,0253 no período.

A partir da estimação do impacto do IRPF na distribuição da renda no período, Rocha (2002a) analisa o efeito de mudanças nos seguintes parâmetros: i) limite de isenção; ii) progressividade do sistema de alíquotas; e iii) deduções permitidas para a definição da base de

³⁰ A discussão sobre as dificuldades de captação da renda de capital por parte das pesquisas domiciliares é feita detalhadamente na seção metodológica do Capítulo 3.

cálculo do tributo. A autora destaca que o limite de isenção subiu, em termos reais, entre 1981 e 1998, o que causou redução no impacto redistributivo do imposto. Durante o período, a menor faixa de isenção foi praticada em 1987 e a maior em 1996. Em vista dessa constatação, Rocha (2002a) aplica as faixas desses dois anos sobre todo o período para analisar os efeitos na distribuição. Observa que aumentar o limite de isenção do imposto causa um impacto negativo na redistribuição maior do que a redução do limite gera em melhora na distribuição. Isso ocorre porque a renda é muito concentrada no topo, de modo que aumentar o limite de renda sujeito à isenção ou alíquotas mais baixas gera uma maior perda na arrecadação e efeito redistributivo do que a sua diminuição, que passa a afetar indivíduos com renda muito baixas, e apenas nas primeiras alíquotas.

No que se refere à modificação das alíquotas, os efeitos de aumentos nas alíquotas marginais máximas foram pequenos, porque eram poucos os indivíduos afetados pela introdução destas. A introdução de alíquotas em faixas de renda que antes eram isentas, todavia, gerou um impacto redistributivo maior, evidenciando que o efeito sobre a desigualdade do aumento da tributação na base, com maior número de contribuintes potenciais, é bem mais robusto para a distribuição do que a introdução de alíquotas marginais maiores sobre os rendimentos do topo.

Em relação às deduções, devido à ausência de informações na Pnad, Rocha (2002a) imputa um valor proporcional à renda familiar para cada indivíduo, tendo como pressuposto o efeito regressivo que as deduções exercem, uma vez que crescem quanto maior a renda familiar. A autora sublinha que a existência de deduções ilimitadas, em particular para as despesas médicas, opera no sentido de reverter o impacto distributivo do IRPF em sua quase totalidade, relegando o imposto sobre a renda brasileiro a uma finalidade puramente arrecadatória.

Como panorama geral, Rocha (2002a) destaca que a baixa capacidade redistributiva do IRPF está intimamente ligada à estrutura distributiva da renda bruta brasileira, que impede que o tributo possa ser utilizado como em países com maior nível de desenvolvimento e estrutura de renda mais igualitária. O fato de que os contribuintes do IRPF são uma parcela muito pequena da população afeta o seu potencial, impedindo que a incidência de alíquotas mais progressivas tenha um impacto com magnitude considerável sobre a renda líquida das famílias brasileiras.

Outro estudo que visa mensurar o impacto e potencialidades do IRPF é empreendido por Soares *et al.* (2010), utilizando os microdados da Pnad de 2002 a 2007 para extrair a

distribuição da renda familiar *per capita* e pessoal de cada ano. Os autores também estimam as deduções de cada declarante, divididas em deduções por dependente, para aposentados, educação, contribuição previdenciária e gastos em despesas médicas (esta última, a partir de estimativas de despesas com saúde, extraídas da POF 2002-2003 e então extrapoladas para o período). Assim como Rocha (2002a), os autores focam a estimativa sobre a renda do trabalho, argumentando que os microdados disponíveis não possibilitam uma estimativa razoável da tributação sobre o capital e salientando que os dados tributários da Receita Federal, até então totalmente sigilosos, seriam de extrema importância para complementar a estimativa.

De posse da estimativa dos principais parâmetros envolvidos no cálculo do IRPF, os autores aplicam as alíquotas teóricas do tributo para cada ano investigado no intuito de estimar sua arrecadação, procurando analisar os coeficientes de concentração de sua incidência sobre as famílias. Desta forma, Soares *et al.* (2010) encontram para o ano de 2007 que, da maneira como o imposto estava estabelecido à época, apenas indivíduos com renda do percentil 85 adiante pagavam o IRPF e, de outro modo, apenas as famílias com renda familiar *per capita* do percentil 73 adiante estavam sujeitas ao imposto. Ou seja, estimam um pagamento do IRPF extremamente concentrado no Brasil, o que era de se esperar dado a sua distribuição de renda acentuadamente desigual (em 2007, assinalam que a renda média se encontrava próxima ao percentil 75 da distribuição).

Esta focalização do IRPF pode ser expressa pelo coeficiente de concentração do pagamento do imposto, que consiste em um cálculo análogo ao do coeficiente de Gini, trocando a variável renda total pelo tributo pago³¹. Desta forma, o coeficiente de concentração de pagamento do tributo calculado por Soares *et al.* (2010) para todo o período 2002-2007 apresentam valores em torno de 0,93 para a renda individual e 0,92 para a renda familiar *per capita*, indicando uma grande concentração nos centésimos superiores. Ainda assim, essa afirmação não contradiz o fato de que a tributação do IRPF é comparativamente leniente com os mais ricos no Brasil, pois a concentração mede a distribuição relativa do tributo sobre os estratos, não havendo referência a seu volume absoluto. Um indicador para esse efeito absoluto é a redução causada no Gini pelo efeito da tributação da renda, que no período investigado oscila entre 3,4% e 4,2% para a renda individual; e 3,3% e 4,0% para a renda familiar *per capita*, valores um pouco abaixo dos estimados por Rocha (2002a) para o período

³¹ Para o detalhamento do cálculo do coeficiente de concentração e sua interpretação, ver Apêndice B.

anterior. Em vista do panorama de alta concentração do pagamento combinada com um impacto relativamente modesto na redução da desigualdade, os autores advogam uma piora na focalização do imposto (com a diminuição dos limites de incidência), para que mais indivíduos o paguem, e o aumento das alíquotas, para que os indivíduos mais ricos paguem mais em proporção de sua renda.

Soares *et al.* (2010) tecem considerações sobre os caminhos a serem traçados pelo IRPF, sugerindo, em um esboço geral, a introdução de mais faixas de renda e alíquotas marginais de até 45%; limitações às possibilidades de deduções para a saúde e para aposentados idosos; progressividade sobre o lucro presumido, para inibir o processo de pejetização; e tributação mais intensa sobre os ganhos de capital, mais em linha com a prática internacional. Com essas medidas, os autores estimam uma redução adicional de 0,023 no coeficiente de Gini, mais do que o dobro do impacto médio causado pelo IRPF vigente em todo o período, um aumento considerável em sua capacidade redistributiva se combinada com transferências governamentais progressivas.

O trabalho de Castro (2014) inaugura um novo método para analisar a progressividade da incidência do IRPF e simular modificações em sua legislação ao utilizar dados das declarações tributárias feitas pelos contribuintes à Receita Federal, no período entre 2006 e 2012, em conjunto com dados da Pnad e Censo para os mesmos anos. Para estimar a distribuição de renda da sociedade brasileira o autor lançou mão de uma combinação dos dados do IRPF com os da Pnad/Censo, visto que os declarantes do IRPF constituem um subconjunto exíguo da população total, de forma que sua base de dados necessita ser complementada com os não-declarantes. Para tal, Castro (2014) utilizou os dados da Receita Federal para as faixas de renda cujos vencimentos totais de seus indivíduos tornavam obrigatória a declaração do imposto, e, para as faixas inferiores, os dados de rendimentos da Pnad/Censo. Com essa rotina, o autor pôde estimar de forma mais precisa a concentração de renda no Brasil e o efeito do pagamento do IRPF, se comparado à estimação restrita aos dados domiciliares, pois possuía as informações primárias sobre a tributação em nível desagregado.

Ao analisar os dados obtidos, o autor corrobora as conclusões de Rocha (2002a) e Soares *et al.* (2010), apontando que o IRPF é altamente progressivo, na medida em que focaliza sua incidência no topo da distribuição, apesar de, por sua combinação de faixa de isenção relativamente alta e alíquota máxima baixa, redistribuir pouco em comparação com a prática

internacional (CASTRO, 2014). Os principais indicadores estimados por Castro (2014) são expressos na Tabela 18 adiante.

Tabela 18 – Medidas de progressividade do IRPF em Castro (2014), 2006 a 2012.

Ano	Gini pré-IRPF	Gini pós-IRPF	Redução no Gini	Coefficiente de concentração IRPF	Índice de Kakwani
2006	0,534	0,509	-4,68%	0,976	0,442
2007	0,521	0,493	-5,37%	0,972	0,451
2008	0,518	0,488	-5,79%	0,977	0,458
2009	0,510	0,482	-5,49%	0,979	0,469
2010	0,513	0,481	-6,24%	0,980	0,467
2011	0,494	0,460	-6,88%	0,978	0,484
2012	0,491	0,458	-6,72%	0,978	0,487

Fonte: compilado de Castro (2014).

Na análise da progressividade, os coeficientes de concentração do tributo pago calculados apresentam valores acima de 0,97 para todo o período analisado, ainda maior do que as mesmas estimativas empreendidas por Soares *et al.* (2010). O efeito da tributação na distribuição da renda se amplia no período, pois enquanto em 2006 o IRPF reduzia o Gini em 4,68%, esse impacto chega a 6,72% em 2012. Importante notar que o patamar da redução do Gini em 2006 e 2007 é muito maior em Castro (2014) quando comparado com Soares *et al.* (2010) para o mesmo período, um resultado que possivelmente advém do uso dos dados tributários para uma estimativa mais precisa da renda dos indivíduos mais ricos. Por fim, utiliza o índice de Kakwani, outro indicador de progressividade da tributação sobre a renda, que apresenta valores altos de progressividade para o IRPF, oscilando entre 0,442 e 0,487 no período³².

Castro (2014) ressalta que a tributação sobre o capital especificamente, apesar de bastante focalizada em todo o período averiguado, é a que oferece maior potencial para aumento do poder distributivo do IRPF, dado que apresenta concentração maior nos segmentos superiores e sistema de alíquotas mais favoráveis do que as aplicáveis à renda do trabalho. Neste sentido, como forma de analisar o potencial distributivo do IRPF, o autor simula para o ano de 2012 as seguintes hipóteses de modificação tributária: i) tributação de 15% dos lucros e dividendos; ii) tributação dos lucros e dividendos a 20%; iii) tributação progressiva dos lucros e dividendos,

³² O índice de Kakwani mede a progressividade do imposto sobre a renda, decompondo-a entre o efeito das deduções e isenções para a composição da base de cálculo (efeito base) e a estrutura de alíquotas aplicadas àquela (efeito alíquota). É calculado a partir das curvas de concentração do tributo pago, da base de cálculo e da renda bruta. Para mais detalhes sobre a construção e interpretação do índice de Kakwani, ver Apêndice B.

utilizando valores maiores para cada faixa de renda se comparado com a renda do trabalho; iv) criação de uma alíquota adicional de 35% para os rendimentos do trabalho; e v) criação de duas alíquotas adicionais, de 35% e 40% para os rendimentos do trabalho³³. Os resultados são sintetizados na Tabela 19 na sequência.

Tabela 19 – Modificações tributárias simuladas em Castro (2014), 2012.

Cenário	Receita adicional (R\$ bilhões)	Gini pré-tributação	Gini pós-tributação	Redução no Gini	Índice de Kakwani
IRPF vigente	-	0,491	0,458	-6,72%	0,487
1ª Hip.	31,0	0,491	0,449	-8,55%	0,489
2ª Hip.	41,5	0,491	0,446	-9,16%	0,489
3ª Hip.	50,0	0,491	0,443	-9,78%	0,490
4ª Hip.	18,5	0,491	0,453	-7,74%	0,487
5ª Hip.	29,0	0,491	0,450	-8,35%	0,486

Fonte: compilado de Castro (2014).

Como era de se esperar, os índices de progressividade do IRPF aumentam, com resultado mais positivo para os cenários que introduziram a tributação sobre os lucros e dividendos. Interessante observar como mesmo a introdução de uma alíquota linear de 15%, igual às outras praticadas na tributação sobre o capital, opera uma redução no Gini maior do que a introdução de alíquotas superiores sobre a renda tributável, de 35% e 40%. Isso demonstra que, apesar de a criação de mais alíquotas para faixas de renda mais altas ser também desejável em vista da realidade nacional vis-à-vis a prática internacional, a tributação dos lucros e dividendos sugere um efeito superior em termos de arrecadação (que abriria espaço para uma redução maior dos tributos indiretos) e redução da desigualdade.

Com a utilização de uma base de dados com maiores possibilidades de averiguação da tributação sobre o capital e abertura para a simulação dos efeitos da taxaço sobre os lucros e dividendos, Castro (2014) estabelece um novo marco para a análise dos potenciais distributivos do IRPF no Brasil. Ao lançar luz sobre os dados tributários, exortou a sua conseguinte abertura ao acesso por parte de outros pesquisadores, através de uma extração sintética das declarações do IRPF, os Grandes Números das Declarações do IRPF (DIRPF)³⁴. Assim, à importante construção empreendida por pesquisas anteriores, somou-se a

³³ Os resultados advêm das combinações das alíquotas aos valores de faixas de renda definidos, contudo, para os fins da exposição simplificada empreendida, opta-se por suprimi-las.

³⁴ Os dados da DIRPF são condensados por faixas de renda para manter o sigilo dos indivíduos declarantes do IRPF, exibindo agrupamentos por faixas de salários mínimos que impedem qualquer identificação individual, mas que, ainda assim, permitem traçar o perfil de rendimentos de cada segmento. A descrição completa da DIRPF será feita na seção metodológica do Capítulo 3.

possibilidade de cominar os microdados de pesquisas domiciliares com as informações tributárias disponibilizadas.

Na esteira desta abertura informacional, e no esteio do enfoque dado por Piketty (2014) sobre a extrema concentração das rendas de capital, Gobetti e Orair (2015) propõem uma análise mais detida dos efeitos da tributação sobre os lucros e dividendos para a distribuição de renda e sua contribuição na arrecadação. Os autores utilizam a base do DIRPF em conjunção com a Pnad, no período que compreende os anos de 2006 a 2013, para construir uma distribuição completa da renda na sociedade, discriminando-a entre rendas provenientes do trabalho e do capital.

Ao estimarem o efeito da tributação do IRPF sobre a concentração de renda para o ano de 2012, o índice de Kakwani calculado por Gobetti e Orair (2015) foi de 0,363 em contraponto ao valor de 0,487 estimado por Castro (2014); além disso, enquanto o segundo encontra alíquotas efetivas do IRPF sempre crescentes, o trabalho posterior indica que há uma quebra nessa progressividade, ao apontar que as alíquotas efetivas passam a cair para um restrito grupo no topo, contido no último centésimo da distribuição de renda. O motivo para essa discrepância pode residir no fato de que Castro (2014) calcula as medidas de progressividade em cima de oito faixas agregadas de renda, o que ignora a desigualdade da distribuição dentro de cada segmento, e pode levar a estimativas de desigualdade diferentes de acordo com os agrupamentos definidos para uma mesma distribuição de renda. Gobetti e Orair (2015), por sua vez, optam por segmentar os dados em centésimos – e quantis de 0,05% nos estratos superiores –, suavizando a curva de distribuição estimada³⁵.

Gobetti e Orair (2015) sublinham que a queda nas alíquotas efetivas incidentes sobre o topo da distribuição se deve precipuamente ao fato de que os lucros e dividendos aumentam a sua proporção nos rendimentos totais à medida que a distribuição se move para o topo. Em vista disso, analisam qual o efeito na distribuição de renda advindo da reintrodução da tributação sobre essa fonte, cotejando-a com modificações apenas na renda do trabalho. Assim, propõem analisar o impacto da introdução de: i) 15% de tributação sobre os lucros e dividendos; ii) tributação dos lucros e dividendos sobre as alíquotas progressivas às quais os rendimentos do

³⁵ Por exemplo, o último estrato de Castro (2014) contém 738 mil indivíduos com rendimentos anuais acima de R\$ 149 mil, enquanto Gobetti e Orair (2015) utilizam um estrato com 71 mil indivíduos com renda acima de R\$ 1,3 milhão. Esse refinamento extra permite separar indivíduos com composições de renda muito díspares, como empregados públicos com alto rendimento de grandes executivos e empresários cuja a renda de capital é mais predominante.

trabalho estão sujeitos; e iii) Alíquotas de 35%, 40% e 45%, para rendimentos tributáveis mensais a partir de R\$ 5 mil, R\$ 5,8 mil e R\$ 6,6 mil, mantendo a isenção de lucros e dividendos.

Tabela 20 – Modificações tributárias simuladas em Gobetti e Orair (2015), 2013.

Cenário	Receita total (R\$ bilhões)	Receita adicional (R\$ bilhões)	Gini pré- IRPF	Gini pós- IRPF	Redução no Gini	Índice de Kakwani
IRPF vigente	149,7	-	0,6011	0,5844	-2,78%	0,3632
1ª Hip.	192,8	43	0,6011	0,5791	-3,66%	0,3671
2ª Hip.	208,4	59	0,6011	0,5769	-4,03%	0,3713
3ª Hip.	192,8	43	0,6011	0,5793	-3,63%	0,3727

Fonte: compilado de Gobetti e Orair (2015).

Os resultados das simulações de Gobetti e Orair (2015) corroboram os estimados por Castro (2014), ainda que o patamar da desigualdade estimado pelos primeiros esteja em um nível bem acima do segundo e a redução do Gini seja mais contida. A introdução da tributação sobre lucros e dividendos a uma alíquota de 15% se iguala em termos arrecadatórios à introdução de três alíquotas superiores, até o nível de 45% sobre os rendimentos tributáveis, mas apresentando um potencial marginalmente maior para a redução da concentração de renda. A 3ª hipótese introduz alíquotas marginais altas sobre faixas de renda relativamente baixas para a prática internacional, a intenção dos autores é mostrar que abrir mão da ampliação da base tributária significa taxar mais os assalariados da classe média alta, em troca de manter intocada boa parte dos rendimentos dos realmente ricos, grandes executivos e empresários.

Tendo em vista a evolução das estimativas sobre a tributação da renda pessoal no Brasil, e a disponibilização de mais dados para a empreitada, com a possibilidade de estimação mais refinada entre os tipos de renda aferidos pelos indivíduos à medida que a análise ascende ao topo da distribuição, decide-se, enfim, pela continuação dessa tradição, com vistas a gerar mais informações para a tomada de decisão no campo da política tributária.

3. CARGA TRIBUTÁRIA E IMPACTO POTENCIAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Tendo em vista toda a exposição feita até aqui, que perpassa o panorama tributário brasileiro atual; os princípios que regem a aplicação dos impostos – com a coroação da progressividade como princípio desejável –, cotejados com o desenvolvimento dos sistemas tributários ao longo do século XX e sua maior ênfase na tributação direta; e, finalmente, a comparação da legislação da tributação direta em alguns países selecionados vis-à-vis a brasileira; chega-se a esta etapa final, cujo objetivo é a mensuração dos potenciais efeitos de uma modificação da estrutura tributária brasileira e seus impactos na distribuição de renda e arrecadação.

3.1. Estimações anteriores da carga tributária brasileira

No que diz respeito ao efeito da composição da arrecadação tributária brasileira em sua desigualdade, diversos trabalhos procuraram estimá-lo, mensurando como se distribui o ônus tributário sobre os diversos segmentos da sociedade. Para elucidar quais os princípios metodológicos referentes à essa estimação da carga tributária no Brasil, cabe uma revisão das principais investigações nesta seara. Todos os trabalhos utilizaram um método similar, a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF): uma vez que a referida base de dados consiste em um documento declaratório dos ganhos e dos gastos de uma unidade familiar, despendidos pelo período de um ano e discriminados dentre vários tipos de bens de consumo, a tarefa do pesquisador consistiu em, no caso dos impostos diretos, aferir a tributação direta paga, e, no caso dos tributos indiretos, aplicar as alíquotas tributárias pertinentes a cada produto, extraindo assim a quantia de impostos embutidos em seu preço.

Um dos primeiros estudos compreendidos no período pós-plano real³⁶ é o de Vianna *et al.* (2000), que, analisando a POF 1995-1996, procuram estimar a carga tributária direta e indireta incidente sobre faixas de renda preestabelecidas. Dentre os principais impostos, os autores desconsideraram o ITCMD, o ITBI e o ISS por insuficiência de dados, ou pela complexidade de mensuração (no caso do ISS, por ser um imposto municipal, em tese, dever-se-ia utilizar o regulamento de cada município para aplicar a alíquota adequada). Os impostos indiretos considerados são o ICMS, IPI e PIS/Cofins. No caso do ICMS, os autores utilizaram a regra de cada estado, aplicando, quando existentes, regras especiais para a incidência sobre

³⁶ O primeiro trabalho a realizar este tipo de estimação foi o de Eris *et al.* (1983), no entanto sua pesquisa diverge no método em relação aos trabalhos expostos nesta seção, uma vez que não utiliza a POF, cuja primeira publicação se refere ao período 1987-1988.

os alimentos, mas desconsiderando especificidades para os outros grupos de produtos. Considerou-se que o ICMS não apresenta nenhuma forma de cumulatividade. Quanto ao IPI e PIS/Cofins, adotam, por simplificação, que as cadeias de produção dos produtos sujeitos a estes tributos possuem três etapas (duas no caso dos alimentos), de modo a permitir a ocorrência de efeito cascata ao longo da cadeia.

Ressalve-se, que a POF 1995-1996 compreende apenas as regiões metropolitanas brasileiras, não se podendo, a princípio, criar uma relação direta para o panorama brasileiro à época, apenas para as regiões urbanas destacadas. Diante disso, os autores estimaram uma carga tributária indireta de 26,48% da renda, para indivíduos com renda familiar *per capita* de até 2 salários mínimos, decrescendo a carga com o aumento da renda de cada grupo, culminando em uma carga de 7,34% para rendas familiares *per capita* acima de 30 salários mínimos. Para a análise da carga tributária direta, os autores consideraram, além do IRPF, do IPTU, do IPVA e da contribuição ao INSS, a contribuição sindical, o ITR e outros tributos residuais. No resultado da estimação, o grupo na faixa de renda mais pobre é taxado em 1,71% da renda, enquanto o mais rico é taxado em 10,64%. Somadas as cargas tributárias indiretas e diretas para cada faixa de renda, verifica-se que o resultado global é uma estrutura tributária regressiva nas regiões abrangidas.

Paes e Bugarin (2006) propõem o mesmo exercício de estimação, com variações no método. A principal preocupação desse trabalho é estimar as alíquotas efetivas dos impostos, em detrimento das alíquotas estatutárias, e para tal tarefa, utilizam uma modelagem que combina a declaração da POF 2002-2003 com um modelo de equilíbrio geral (com a utilização de função de produção Cobb-Douglas, concorrência perfeita, entre outros pressupostos usuais), de modo a determinar a participação do trabalho e do capital no produto e sua tributação resultante.

No caso dos tributos indiretos incluem, para além de Vianna *et al.* (2000), o ISS e a CPMF, em vigência na época, porém consideram para o caso do ICMS e ISS as legislações do estado e da cidade de São Paulo para todo o país. A grande diferença para os resultados estimados, entretanto, é a escolha dos autores de analisar a carga tributária indireta em função da despesa familiar e não em função da renda. O resultado gerado sob essa perspectiva exhibe um comportamento quase neutro em relação à carga tributária indireta, em torno de 28% da despesa familiar *per capita*, sobre as diversas faixas de renda estipuladas pelos autores. No caso dos tributos diretos, os autores analisam apenas o IRPF, que se mostra progressivo na

carga sobre as famílias. Somando-se os resultados parciais, os autores encontram uma estrutura tributária global progressiva, resultado esperado diante da escolha de análise para a aferição da carga tributária indireta³⁷.

Silveira (2008) procura estimar a carga tributária total com os dados da POF 2002-2003, para a carga indireta e da Pnad de 2002 e 2003, para a carga direta. Similarmente a Vianna *et al.* (2000), aplica a regra do estado de São Paulo para o ICMS e não considera o ISS. No caso da regra de incidência, o autor adota a tese de funcionamento perfeito das normas de incidência, ou seja, imputa nos produtos a alíquota presente no regulamento próprio de cada imposto, desconsiderando a possibilidade de cumulatividade, elisão fiscal e sonegação. O autor opta por analisar a carga tributária sobre os décimos de renda familiares, encontrando os resultados regressivos para a estrutura tributária total, na qual o décimo inferior paga 32% de tributos em proporção da renda, razão que cai continuamente até o décimo superior, que despense 21% (TABELA 21). O resultado evidencia que a regressividade na tributação brasileira advém primordialmente do grande peso da tributação indireta dentro da carga total.

Silveira (2012), por sua vez, utiliza a POF 2008-2009 e as Pnads referentes a esses mesmos dois anos. O avanço feito em relação ao seu trabalho anterior é considerar a legislação do ICMS de cada estado e incluir o ISS na análise, aplicando a legislação da capital do respectivo estado de cada município. O autor ainda trabalha com a hipótese de funcionamento perfeito, porém considera casos especiais do ICMS no que se refere a eventuais reduções de alíquotas previstas nos regulamentos. Os resultados se mantêm bastante similares à sua estimativa anterior, mesmo com o refinamento do método e com a discrepância temporal de cinco anos, demonstrando a estabilidade do efeito distributivo do sistema tributário brasileiro (TABELA 21).

³⁷ Apesar da maioria dos trabalhos dentro desta literatura considerar a carga tributária indireta em função da renda, existe um número considerável de trabalhos que defendem a análise em função da despesa. Vianna *et al.* (2000) apresentam os argumentos em defesa de cada abordagem, e Silveira (2012) e Siqueira, Nogueira e Souza (2012) fazem uma breve discussão nessa seara. Nenhum autor, entretanto, apresenta argumentos incisivos ou conclusivos para sua posição metodológica, de modo que a escolha entre as duas abordagens, em última instância, parece constituir um simples ato de fé.

Tabela 21 – Estimativas da carga tributária brasileira direta e indireta.

Trabalho	% da Renda					
	Silveira (2008)		Silveira (2012)		Siqueira <i>et al.</i> (2012)	
Ano de Referência	2002-2003		2008-2009		2008-2009	
Décimos de Renda	Indireta	Direta	Indireta	Direta	Indireta	Direta
1	29	3	28	4	34,2	1
2	24	3	22	4	21,2	1,6
3	21	3	19	4	19,6	2,7
4	19	4	18	5	18,1	3,1
5	18	5	17	5	16,9	3,7
6	18	5	16	5	16,2	2,8
7	16	6	15	6	15,6	4,5
8	16	7	15	7	15,1	4,8
9	15	8	13	8	14,5	5,6
10	11	10	10	11	11,9	10,3

Fonte: elaboração própria a partir dos trabalhos dos autores.

Siqueira, Nogueira e Souza (2012) utilizam a mesma base de dados de Silveira (2012), porém, ao empregar metodologia diferente chegam a resultados mais acentuados no que tange à regressividade dos tributos indiretos, ainda que similares. O motivo para essa diferença é a estimação de alíquotas efetivas, ou seja, abarcando possíveis cumulatividades que resultem em alíquotas efetivas superiores às alíquotas normativas. Para tanto, os autores utilizam a matriz insumo-produto de 2005, fornecida pelo IBGE, de modo a inferir o número de etapas na cadeia de cada bem de consumo. Ainda assim, cumpre observar que os resultados do trabalho apresentam uma tendência bem similar à dos trabalhos anteriores³⁸ (TABELA 21).

Diante da exposição das estimativas da carga tributária brasileira feita nesta seção, o panorama referente ao IRPF brasileiro e as estimativas de seu potencial distributivo feitas na Seção 2.4.3, parte-se para a estimação própria, amparada sobre estes três eixos analíticos. Assim, buscar-se-á empreender um exercício contrafactual com alteração das regras de

³⁸ O resultado apresentado na Tabela 21, contudo, é apenas um resultado preliminar do trabalho de Siqueira, Nogueira e Souza (2012), pois os autores prosseguem com ajustes na base de dados e na estimação (sob a argumentação de que a renda dos mais pobres é subestimada nas pesquisas declaratórias), de modo a chegarem a um resultado final em que a carga indireta é apenas levemente regressiva; de 15,7% para o primeiro décimo, para 10,9% para o décimo mais rico. O ponto defendido pelos autores é o de que a carga tributária não é tão regressiva quanto se alardeia, sendo aproximadamente neutra. Destoando do resto da literatura, afirmam de forma taxativa (e um tanto quanto cômica, pelo tom de bravata): “[...] assim, pode-se esperar, com base nas estimativas aqui apresentadas, que qualquer combinação razoável de hipóteses e tributos descreverá um quadro similar sobre a distribuição da carga tributária, onde o sistema não se mostra significativamente nem progressivo nem regressivo, mas aproximadamente neutro do ponto de vista distributivo” (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2012, p.15-16).

tributação do IRPF, reintroduzindo-se a tributação sobre os lucros e dividendos e analisando quais os resultados em termos de modificação na desigualdade da renda pós-tributação e no aumento da arrecadação gerado.

Após a investigação da modificação específica no IRPF, combina-se esta com a estrutura tributária vigente, direta e indireta, além das transferências governamentais, de modo a se analisar a modificação resultante na renda final da sociedade, após a tributação e transferências. No bojo desta análise, está a defesa do aumento da progressividade da tributação com a manutenção da carga tributária total, que seria compensada por uma redução na tributação indireta, no caso deste exercício, do PIS/Cofins, de competência federal.

3.2. Base de Dados

Os dados utilizados neste trabalho são os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os Grandes Números das Declarações do IRPF (DIRPF), com dados condensados das declarações do IRPF dos anos-exercício de 2007 a 2013, compilados pela Receita Federal.

3.2.1. POF

A POF 2008-2009 é uma pesquisa domiciliar conduzida de junho de 2008 a junho de 2009, com abrangência nacional, cobrindo uma amostra de cerca de 56 mil domicílios e 190 mil indivíduos. Sua característica básica é a aplicação de cadernos que acompanham a despesas e rendas de indivíduos e famílias em diversos recortes temporais (semana, mês, semestre, ano) para a caracterização pormenorizada do comportamento e preferências desses agentes, cotejados com sua situação socioeconômica. Devido aos maiores custos de sua operacionalização, a POF não é uma pesquisa com periodicidade regular, havendo quatro pesquisas disponíveis, 1987-1988, 1996-1997, 2002-2003 e 2008-2009.

A POF procura dimensionar o comportamento da despesa das famílias, jogando luz sobre o perfil orçamentário geográfico, demográfico e socioeconômico, com um nível de abrangência nacional a partir da pesquisa 2002-2003 (SILVEIRA, 2012). Assim, discrimina categorias das despesas com bens e serviços, que são anualizadas de modo a determinar as suas necessidades de consumo para todo o período.

Além disso, a POF possui abertura para a despesa com os principais tributos diretos, como o IRPF, Contribuições Previdenciárias (INSS), IPVA, IPTU e uma categoria residual contendo

outras deduções sobre a renda do trabalho (SILVEIRA, 2012). Deste modo, permite ao pesquisador realizar estimativas abrangentes da carga tributária sobre os estratos de renda, cotejando não apenas o ônus do IRPF ou IPTU – como também possibilitado pela Pnad através de aplicações teóricas das alíquotas sobre a renda declarada (ROCHA, 2002a; SOARES *et al.*, 2010; GOBETTI; ORAIR, 2015), ou sobre o valor declarado da residência (CARVALHO JR., 2006; 2009) – mas de uma parte expressiva de toda a estrutura tributária. Afinal, se por um lado os tributos diretos são declarados, e passíveis de extração; por outro, os tributos indiretos podem ser estimados através da aplicação teórica das alíquotas vigentes do ICMS, IPI, PIS/Cofins, etc, sobre as cestas de consumo pertinentes às famílias, como feito nos estudos de estimação de carga tributária investigados na Seção 3.1. Por serem fruto de uma pesquisa domiciliar, e, portanto, amostral e declaratória, os dados da tributação estão sujeitos a erros e omissões no preenchimento, e, em geral, apresentam somas totais menores do que os registros de arrecadação oficiais (SOARES *et al.*, 2010). Não obstante, a riqueza de detalhes e volume das declarações contribui para a robustez dos dados tributários e não inviabilizam sua utilização.

Pelo lado da renda, com o intuito de detalhar a realidade socioeconômica e demográfica do panorama brasileiro, a POF possui um nível de desagregação superior em relação a outras pesquisas domiciliares, como o Censo ou a Pnad (HOFFMANN, 2013). Ainda neste sentido, a POF se apresenta como uma fonte mais eficiente do que as outras na cobertura da renda dos indivíduos ao apresentar maiores valores médios de renda (DINIZ *et al.*, 2007) e compatibilidade quando cotejada com as estimativas desta variável geradas pelo Sistema de Contas Nacionais (MEDEIROS; SOUZA, 2013).

A POF permite discriminar as rendas a nível de salários, aposentadorias e pensões, benefícios sociais, e, dentre outros recebimentos, os lucros, sendo a única pesquisa domiciliar que permite informar esta última em separado, o que torna a POF mais robusta para a captação dessa variável específica (MEDEIROS; SOUZA, 2013; SILVEIRA, 2012). Comparativamente, a Pnad agrega a renda de capital a outras, o que reforça a perda na qualidade da informação prestada em razão da falta de conhecimento preciso do declarante ao responder a pesquisa (ROCHA, 2002b).

Devido ao fato da POF ser uma pesquisa amostral – o que a leva a cobrir com qualidade os traços mais comuns em detrimento do que é peculiar na amostra – seus dados possuem uma cobertura inerentemente deficiente das rendas mais altas, que escapam por sua peneira

amostral, sendo, portanto, subestimadas globalmente (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015b; SOARES *et al.*, 2010; SOARES, 2006). Além do motivo amostral, a subestimação das rendas mais altas em pesquisas domiciliares também ocorre devido à não-resposta e à subestimação intencional por parte do declarante, ambos os comportamentos mais frequentes nos segmentos com maior renda (ROCHA, 2002b). Essa subestimação é uma característica comum a todas as pesquisas domiciliares, apontada também em pesquisas internacionais (PIKETTY, 2014).

Mesmo no que se refere à renda dos estratos inferiores, também há evidência de que a renda seja subdeclarada, pois se observa déficits orçamentários elevados das famílias situadas nessas faixas, com rendas declaradas muito menores do que as despesas, situação que seria insustentável a longo prazo (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2012; SILVEIRA, 2008). Estimativas apontam que o déficit médio na renda familiar dos 10% mais pobres na POF 2008-2009 é de 52%, tornando-se ainda maior quando se considera apenas as rendas e despesas monetárias (SIQUEIRA; NOGUEIRA; SOUZA, 2012), na POF 2002-2003, o déficit médio monetário dos 20% mais pobres está em torno de 50% (SILVEIRA, 2008).

A questão da captação da renda nas pesquisas domiciliares e o procedimento utilizado para tratar suas possíveis distorções é um ponto crucial para o resultado de estimativas da concentração da renda no Brasil. Por este motivo, a utilização de dados suplementares se mostra um caminho promissor para mitigar possíveis distorções.

3.2.2. Grandes Números DIRPF

Os grandes números do DIRPF são dados compilados pela Receita Federal com informações condensadas das declarações de ajuste anual do IRPF. Os declarantes do IRPF são indivíduos que auferem renda acima de um montante definido anualmente, ou realizaram operações em bolsa de valores, ou eram titulares de bens e direitos acima de valores definidos na legislação. Assim, pelo fato da base só conter os declarantes, esta não disponibiliza informações para uma farta fração da população. A base cobre os anos-exercício de 2007 a 2013, contudo, seus dados nos moldes atuais foram liberados para consulta pública apenas no ano de 2015, a partir da contribuição do estudo pioneiro no país envolvendo tributação e desigualdade, empreendido por Castro (2014), e os estudos sobre os seus dados ainda são poucos, ainda que crescentes.

Os dados contêm informações sobre a renda, volume de deduções, base de cálculo, impostos pagos e bens e direitos dos contribuintes do IRPF, dispostos em 23 tabelas que refinam a informação sobre os dados básicos. Essas variáveis são segmentadas por faixas de renda em proporção do ganho médio mensal, medido em salários mínimos, se estendendo por onze faixas, que partem de um segmento com ganhos até meio salário mínimo até o grupo de indivíduos com renda acima de 160 salários mínimos mensais. Em cada faixa de renda há também a informação do número de indivíduos contidos no segmento.

A renda é dividida em três categorias, de acordo com a forma de incidência do IRPF: i) *rendimentos tributáveis*, basicamente salários, que são tributados sob as alíquotas progressivas do tributo; ii) *rendimentos sujeitos à tributação exclusiva* são aqueles sujeitos a estruturas de alíquotas particulares e tributados na fonte, cuja a quase totalidade é composta pelo 13º salário (em torno de 35% na média do período 2007-2013), rendimentos de aplicações financeiras (25%) e ganhos de capitais na alienação de bens e direitos (20%); e iii) *rendimentos isentos*, que não sofrem incidência do IRPF, mas ainda assim devem ser declarados à Receita Federal, sendo compostos principalmente por lucros e dividendos de sócios ou titulares (45%) e transferências patrimoniais (12%). A soma desses três tipos de renda equivale aos rendimentos brutos dos estratos de renda.

De modo a sintetizar a composição dos rendimentos tributáveis, sujeitos à tributação exclusiva e isentos, os sub-rendimentos que os compõem foram categorizados de acordo com sua afinidade principal³⁹ e são exibidos na Tabela 22.

³⁹ Categorização baseada no mesmo exercício empreendido por Gobetti e Orair (2015).

Tabela 22 – Síntese dos rendimentos do DIRPF, 2007 a 2013.

R\$ bilhões

Tipos de Rendimentos		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tributáveis – Subtotal (I)		968,5	1.034,7	1.071,2	1.125,2	1.197,8	1.271,0	1.293,2
Tributação Exclusiva (líquido)	Rendimentos vinculados ao trabalho	40,7	64,8	70,2	80,9	91,0	91,4	97,6
	Rendimento de aplicações financeiras	32,3	45,8	42,5	45,6	57,2	52,8	45,2
	Outras rendas de propriedade de capital	34,7	39,1	26,7	37,1	56,7	48,4	64,6
	Subtotal (II)	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 ao trabalho	45,8	86,3	89,2	91,8	94,3	101,7	109,1
	Outras rendas da propriedade do capital	66,4	131,2	130,2	148,7	171,0	170,5	176,4
	Transferências patrimoniais	31,7	63,3	58,2	60,3	60,6	57,9	59,4
	Subtotal (III)	293,2	477,6	473,3	530,4	583,0	601,5	632,2
Total de rendimentos (I + II + III)		1.369,4	1.662,1	1.683,8	1.819,2	1.985,6	2.065,2	2.132,7

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do DIRPF (valores a preços constantes de 2013, atualizados pela média do IPCA mensal anualizado).

Como se pode observar, para todo o período os rendimentos tributáveis responderam por mais de 60% dos rendimentos declarados. No entanto, a tendência apresentada ao longo dos sete anos observados é de queda, uma vez que aqueles rendimentos compunham 70,72% dos rendimentos totais em 2007, caindo para 60,64% em 2013 – seu patamar mais baixo na série. No mesmo período, os rendimentos com tributação exclusiva na fonte partiram de 7,86% para 9,72% e os rendimentos isentos subiram de 21,41% para 29,64%. Posto de outro modo, enquanto o crescimento real dos rendimentos tributáveis foi de 33,53% no período, os de tributação exclusiva cresceram 92,75% e os isentos aumentaram 115,62%, ou seja, mais recursos escoaram das alíquotas progressivas para o sistema de alíquotas lineares ou para a isenção completa. O menor crescimento dos rendimentos sujeitos à alíquota progressiva é também um indício do fenômeno da pejetização, pois é possível supor que parte do crescimento dos rendimentos isentos vis-à-vis os tributáveis se deve à maquilagem do trabalho em capital (AFONSO, 2014).

As informações contidas no DIRPF permitem ao pesquisador se debruçar sobre vários aspectos da realidade dos indivíduos dos estratos mais ricos da sociedade brasileira, ao

mesmo tempo em que mantém o sigilo dos dados tributários, evitando qualquer tipo de identificação individual. Essas informações possuem uma importância vital para o melhor delineamento da realidade econômica dos indivíduos dos estratos superiores da sociedade brasileira e oferecem um complemento aos dados das pesquisas domiciliares, que, como exposto, possuem um poder de captação mais fraco na caracterização desse grupo específico.

3.3. Metodologia

Em vista das características de cada uma das bases, o exercício proposto consiste em analisar conjuntamente os dados da POF 2008-2009 com os dados do DIRPF para o ano-base de 2008, imputando os valores dos registros tributários para todos os estratos da pesquisa domiciliar. As duas bases de dados são utilizadas em conjunto porque, apesar do DIRPF possuir dados mais detalhados da renda, inclusive em suas subdivisões entre renda do trabalho e do capital, os seus declarantes são uma pequena parcela da população brasileira (no ano de 2008, foram pouco mais de 25 milhões de declarantes). Assim, para uma análise global da sociedade no que diz respeito às modificações em sua distribuição advinda de mudanças tributárias, é preciso utilizar dados auxiliares que complementem as rendas das declarações com a renda dos não contribuintes do IRPF. O princípio do qual se parte é o de que, como as pesquisas domiciliares não captam com precisão as rendas dos estratos mais altos, essa informação será complementada com a renda dos dados tributários, objetivando-se, assim, traçar um painel mais fidedigno da realidade brasileira.

Para realizar a imputação, aplica-se o método de interpolação de Pareto, popularizado pelo trabalho de Piketty (2014), em que, por meio da estratificação dos dados tributários é possível realizar recortes específicos de quantis da população, a partir da suposição de que os dados seguem uma distribuição de probabilidade pré-definida. Complementarmente, é possível realizar exames sobre a concentração de renda no topo para quantis específicos, como os 10%, 1% e 0,1% mais ricos em relação ao total da população.

Após a combinação dos dados do IRPF na base da POF, parte-se para a análise da carga tributária total, utilizando os dados dos outros tributos diretos disponíveis na POF e estimando a tributação indireta por meio da aplicação das alíquotas teóricas destes impostos sobre o consumo das famílias, lançando mão do mesmo método empregado por Silveira (2012).

3.3.1. Interpolação de Pareto

O problema da interpolação surge quando se tem uma base de dados com valores agrupados para a renda – como geralmente ocorre com dados disponibilizados do imposto de renda ao redor do mundo e no Brasil – e se quer estimar um valor na amostra para o qual não existe uma observação desagregada. Assim, para se retirar quintis, decis, e outros quantis dos mais ricos de uma população é preciso: i) localizar a posição do quantil dentro dos segmentos de renda em que a base é organizada (que, se não por um acaso fortuito, não coincidem com esses recortes de renda disponibilizados); e ii) a partir do estrato de renda em que o quantil se localiza, estimar a consequente renda apropriada por este grupo.

Para estimar a renda apropriada por determinado quantil é preciso fazer uma suposição da forma na qual a renda se distribui nos segmentos superiores da população. A distribuição comumente utilizada é a distribuição de Pareto, em homenagem ao economista italiano, que ainda na década de 1890 observou essa distribuição ao se debruçar sobre o comportamento das rendas dos estratos mais altos dos dados tributários da Suíça (ATKINSON; PIKETTY; SAEZ, 2011). Essa metodologia tornou-se amplamente conhecida em Piketty (2014), que segue a tradição de outros trabalhos na literatura internacional sobre a distribuição de renda no topo, como em Piketty (2003) e Piketty e Saez (2003), cobrindo, respectivamente a França e os EUA para todo o século XX; e nas compilações de Atkinson e Piketty (2007; 2010), contendo diversos autores com a cobertura de 22 países, entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Recentemente, com a disponibilização estratificada dos dados do IRPF para os anos de 2007 a 2013, essa metodologia foi replicada para o caso brasileiro em Medeiros, Souza e Castro (2015a; 2015b) e Gobetti e Orair (2015)⁴⁰.

Na distribuição de Pareto, a proporção da população que possui renda acima de uma renda y é dada pela seguinte função de distribuição:

$$1 - F(y) = (k/y)^a ; (y > k > 0, a > 1) \quad (1)$$

Em que k e a são constantes, com a conhecido como o coeficiente de Pareto. A função densidade correspondente é dada por $f(y) = ak^a/y^{(1+a)}$. A propriedade principal da distribuição de Pareto é que a razão entre a renda média dos indivíduos com renda acima de y ,

⁴⁰ Para além da popularização recente no país, cabe destacar que existem trabalhos que se utilizaram do método pontualmente, com destaque preeminente para Hoffmann e Duarte (1982), utilizando dados de pesquisas domiciliares.

y^* , não depende da faixa de renda y , essa razão terá um valor constante. A demonstração dessa propriedade é feita a seguir:

$$y^* = \left[\int_y^z z f(z) dz \right] / \left[\int_y^z f(z) dz \right] = \left[\int_y^z dz / z^a \right] / \left[\int_y^z dz / z^{(1+a)} \right] = \frac{ay}{a-1} \quad (2)$$

Assim, a partir dessa expressão, tem-se como resultado que:

$$y^*/y = a/(a-1); \text{ e } a/(a-1) = b \quad (3) \text{ e } (4)$$

Como é possível depreender a partir da equação (4), a constante b é uma decorrência direta da constante a , e por isso é chamada de coeficiente invertido de Pareto. O coeficiente invertido de Pareto é uma medida sintética da desigualdade de renda na distribuição de Pareto: um maior valor de b implica uma cauda mais grossa no final da distribuição, o que significa que maior é a concentração de renda nessa faixa superior (ATKINSON; PIKETTY; SAEZ, 2011).

Para a estimação dos quantis, segue-se então o seguinte processo a partir dos dados agrupados:

- Intervalos de renda: $[s_1; s_2], (\dots), [s_i; s_{i+1}], (\dots), [s_p; +\mu]$;
- N_i = número de indivíduos entre s_i e s_{i+1} ;
- N^* = população total;
- $f_i = N_i/N^*$ = proporção da população total contida no intervalo $[s_i; s_{i+1}]$;
- $N_i^* = N_i + N_{i+1} + (\dots) + N_p$ = número total de indivíduos com renda maior do que s_i ;
- $p_i = N_i^*/N^*$ = proporção da população total com renda maior do que s_i ;
- Y_i = renda total dos indivíduos contidos no intervalo $[s_i; s_{i+1}]$;
- $y_i = Y_i/N_i$ = renda média dos indivíduos contidos no intervalo $[s_i; s_{i+1}]$;
- $y_i^* = (Y_i + (\dots) + Y_p)/N_i^*$ = renda média dos indivíduos com renda maior do que s_i ;
- Y_i^* = renda total apropriada pelos indivíduos com renda maior do que s_i .

Por exemplo, para estimar a renda total apropriada pelos 10% mais ricos da população ($Y^*_{10\%}$) é preciso, primeiramente, selecionar um intervalo de renda $[s_i; s_{i+1}]$ tal que o quantil dos 10% da população esteja mais próximo do limite inferior deste intervalo (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015a). Assim, utilizam-se as equações (1), (3) e (4), substituindo em y o

limite inferior do intervalo, s_i , e em y^* o valor da renda média do intervalo, y_i^* , para estimar os parâmetros a' , b' e k' , correspondentes ao intervalo estimado.

$$y_i^*/s_i = a'/(a' - 1) \quad (3.1)$$

$$b' = a'/(a' - 1) \quad (4.1)$$

$$1 - F(s_i) = (k'/s_i)^{a'} \quad (1.1)$$

Após a estimação dos três parâmetros, substituem-se na equação (1.1) e (3.1) os valores para o decil superior que se quer calcular:

$$1 - F(s_{10\%}) = 1 - 0,9 = 0,1 = (k'/s_{10\%})^{a'} \quad (1.2)$$

$$y_{10\%}^*/s_{10\%} = a'/(a' - 1) \quad (3.2)$$

Com a renda média dos 10% mais ricos, $y_{10\%}^*$, basta multiplicar o valor estimado pelo número de pessoas correspondentes a 10% da população total para encontrar a renda total acumulada pelo último decil, $Y^*_{10\%}$, e, para transformar este valor em uma proporção, dividir a renda acumulada pela renda total.

Como é possível inferir a partir da exposição da interpolação de Pareto, a corrente metodologia impõe dois problemas adicionais para a estimação: a necessidade de escolher duas variáveis para definir o denominador da população total e da renda total do país. Essa necessidade surgirá sempre que a base de dados tributários não conter toda a população e renda do país – e este é o caso do DIRPF, uma vez que apenas uma pequena parcela da população brasileira auferir renda suficiente para gerar a necessidade de declará-la à Receita Federal. Assim, é preciso definir qual será o indicador para a população e renda total de forma exógena.

3.3.1.1. População Total

O denominador para a população total de 2007 a 2013 consiste no recorte das pessoas residentes com 18 anos ou mais, proveniente da revisão de 2013 das projeções populacionais do IBGE. Essa é uma aproximação para as pessoas que se encontram na força de trabalho no país e é o mesmo indicador usado por Medeiros, Souza e Castro (2015a; 2015b) e Gobetti e Orair (2015). Estudos utilizando o mesmo método na literatura internacional variam na aplicação deste denominador, com alguns utilizando o corte mínimo de 15 anos, 20 anos ou

mais, dentre outras aproximações – contudo, a variação na medida é pequena e não influi fundamentalmente no resultado (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015a). Para o ano de 2008, particularmente, o denominador utilizado é a população com 18 anos ou mais extraída da POF 2008-2009, uma vez que se pretende cotejar a análise do DIRPF de 2008 com esta base de dados⁴¹.

Cabe salientar que a escolha do denominador deve ser acompanhada pela análise da unidade populacional do numerador. Como Atkinson, Piketty e Saez (2011) assinalam, diversos países disponibilizam opções de declarações conjuntas, o que afeta o numerador por este não consistir em indivíduos desagregados e, portanto, leva à necessidade de ajuste no denominador da população total. No caso brasileiro, há a opção de declaração conjunta para pessoas casadas ou em união estável, porém, não há informação disponível sobre a magnitude de declarações conjuntas em relação às declarações individuais para estimar essa parcela. Em vista disso, nenhum ajuste no numerador ou denominador foi realizado para abarcar essa realidade.

Deve-se alertar que, ao se optar por este método, a estimação da concentração de renda pode ser superestimada em relação ao quadro real, pois uma parte das declarações contém a renda de duas pessoas, e não uma, como seria o ideal (essa distorção na estimação será tanto maior quanto maior a proporção de declarações conjuntas em que os dois cônjuges auferem rendas altas). Um primeiro passo para aumentar a eficiência dessa estimativa seria a disponibilização nos Grandes Números do DIRPF da proporção de declarações conjuntas no caso brasileiro, o que forneceria uma régua para eventualmente ajustar a população utilizada para a interpolação de Pareto.

3.3.1.2. Renda Total

Para o denominador da renda total é necessário empreender uma aproximação seguindo dois caminhos possíveis. O primeiro é utilizar a renda total declarada nas pesquisas domiciliares dos anos analisados. Contudo, como abordado anteriormente, as pesquisas domiciliares costumam subestimar a renda total, pois muitos indivíduos declaram a renda líquida percebida ao invés de sua renda bruta, além de não haver uma captação com boa aderência para os rendimentos do topo. Assim, ao utilizar esse parâmetro como a renda total, a concentração de

⁴¹ Como resultado, a população com 18 anos ou mais estimada a partir da POF 2008-2009 é 1,11% menor do que a sua contraparte na revisão do IBGE.

renda estimada a partir do método de Pareto provavelmente estaria superestimada, pois o denominador seria menor do que a renda total verdadeira.

A segunda abordagem consiste em utilizar as estimativas de renda disponibilizadas nas Contas Nacionais, que contêm os dados sobre a geração de valor na economia a cada ano pelas óticas da produção, despesa e renda, particionadas entre os setores institucionais empresas, governo e famílias. Assim, é possível utilizar os componentes de renda das famílias para uma aproximação da renda total para o denominador do método de Pareto⁴². O IBGE disponibiliza nas Contas Econômicas Integradas (CEI) as contas abertas para o caso brasileiro.

Medeiros, Souza e Castro (2015a), ao empreenderem uma estimativa da concentração da renda do topo no Brasil, analisam as alternativas no uso da CEI para construção do denominador da renda. Os autores utilizam como denominadores alternativos o PIB, a Renda Disponível Bruta (RDB) e uma estimativa de Renda Monetária Familiar (RMF), utilizando componentes selecionados da CEI, equivalente, em média, a dois terços do PIB. Demonstram que, enquanto o PIB é um denominador que subestima a concentração de renda, tanto a RDB quanto a RMF apresentam valores bastante similares: para 2013, por exemplo, a renda apropriada pelos 1% mais ricos apresentou a concentração em torno de 17,5% quando utilizado o PIB, e em torno de 26% quando utilizadas a RDB e RMF, com a RDB apresentando uma estimativa de concentração ligeiramente maior.

Em vista da exposição das três alternativas de renda total a partir das Contas Nacionais, decidiu-se por utilizar o RDB como o denominador total da renda para as interpolações de Pareto – estimador também utilizado por Gobetti e Orair (2015). É preciso salientar que a utilização da RDB gera uma estimativa de concentração maior do que a RMF, ainda que de, no máximo 2 p. p., mas mantém resultados muito próximos quanto ao nível e a tendência da desigualdade (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015a), com a vantagem de ser um dado de extração direta a partir dos dados da CEI, sem necessidade de ajustes supervenientes.

⁴² Atkinson, Piketty e Saez (2011) apresentam as diversas aproximações das Contas Nacionais utilizadas para estudos de mensuração da concentração de renda no topo para os EUA, França, Inglaterra, dentre outros, discutindo ajustes eventuais na renda empreendidos em alguns dos estudos.

3.3.2. Preparação dos dados do DIRPF

Como explanado anteriormente, os rendimentos totais do DIRPF são subdivididos em três grupos: i) rendimentos tributáveis; ii) rendimentos sujeitos à tributação exclusiva na fonte; e iii) rendimentos isentos. Para cada tipo de rendimento, o DIRPF disponibiliza uma tabela específica, segmentada com os diversos sub-rendimentos que o compõem. Infelizmente, os dados não permitem fazer um cruzamento das informações entre cada faixa de renda e os sub-rendimentos que compõem os três grupos de rendimento, (i), (ii) e (iii), em uma dada faixa. Além disso, os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva na fonte são apresentados em seus valores líquidos de tributação (GOBETTI; ORAIR, 2015), o que subestima as alíquotas efetivas sobre os rendimentos totais de cada faixa de renda, subestimação que seria ainda maior para os estratos mais ricos, que concentram a maior parte desses rendimentos.

Deste modo, para calcular a tributação sofrida por cada segmento de renda, incluindo, assim, a tributação sobre os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, foi preciso primeiramente estimar a composição destes rendimentos em cada estrato. Do mesmo modo, os sub-rendimentos que compõem os rendimentos isentos também foram alocados entre as faixas de renda, de modo a possibilitar a estimativa do efeito da tributação sobre os lucros e dividendos na distribuição da renda disponível⁴³.

Os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva foram divididos em quatro subcategorias, conforme exibido no Quadro 1 (p. 111). Para estimar a composição de cada faixa de renda, foi feita a seguinte hipótese: foi estimado um peso para o 13º salário e os outros rendimentos advindos do trabalho a partir da razão entre os rendimentos tributáveis e a soma dos rendimentos tributáveis e isentos por faixa de renda, como uma *proxy* para a proporção entre os rendimentos do trabalho e a soma entre os rendimentos do trabalho e do capital. Esse peso foi então multiplicado pela proporção entre os rendimentos de tributação exclusiva percebida pela faixa de renda e os valores totais de 13º salário e outros rendimentos de trabalho declarados no ano. Com um segundo peso, correspondente ao saldo remanescente de cada faixa sobre o saldo remanescente da renda sujeita à tributação exclusiva, composto pela renda

⁴³ Os referidos ajustes foram empreendidos para todos os anos do DIRPF, de 2007 a 2013. Com o intuito de exibir o quadro mais atual dos dados tributários, optou-se por exibir nesta seção os dados relativos ao ano de 2013, aproveitando-os na discussão. Salienta-se que a distribuição dos dados é similar durante período, com variações de concentração que não se desviam estruturalmente do panorama exibido em 2013. Para a imputação junto à POF, utilizou-se os dados do DIRPF ano-base 2008.

variável e de outras rendas do capital, foram atribuídas as somas destes dois tipos de rendimentos para cada estrato.

De posse da estimação da composição dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva de cada faixa de renda, foi preciso imputar o imposto pago sobre cada tipo de sub-rendimento de acordo com alíquotas teóricas estabelecidas. Desta maneira, foram aplicadas as mesmas alíquotas determinadas por Gobetti e Orair (2015) em exercício idêntico: i) para o 13º salário, considerou-se a aplicação da alíquota efetiva da faixa de renda sobre os seus rendimentos tributáveis; ii) para os outros rendimentos vinculados ao trabalho também foi aplicada a alíquota efetiva, mas multiplicada por um coeficiente de 0,75, um redutor sobre o tributo exigível como forma de abarcar as possibilidades de maiores deduções sobre esses rendimentos; iii) sobre os rendimentos de aplicações financeiras, determinou-se a alíquota incidente de 16%, como a tributação efetiva média para este tipo de rendimento verificada por Castro (2014) no período 2006-2012; iv) sobre as outras rendas da propriedade do capital foi determinada a alíquota de 15%, a regra geral para rendimentos de capital do IRPF. Assim, estimou-se os rendimentos sujeitos a tributação exclusiva em seu montante bruto, em contraponto a sua disponibilização em valores líquidos como consta no DIRPF, com um aumento médio do montante total desse tipo de rendimento em pouco mais de 15%.

No caso dos rendimentos isentos, uma vez que é possível discriminar o grupo que recebe lucros e dividendos a partir de uma tabela própria fornecida no DIRPF, optou-se por adotar a mesma regra de distribuição aplicada em Gobetti e Orair (2015), com a distribuição proporcional de lucros e dividendos de acordo com a proporção da renda isenta de cada faixa sobre o volume de renda isenta total. As outras três categorias de rendimentos isentos – rendimentos vinculados ao trabalho, outras rendas da propriedade do capital e transferências patrimoniais – também foram distribuídas proporcionalmente entre os estratos. Por um lado, a regra de imputação dos lucros e dividendos utilizada potencialmente subestima a concentração desses ganhos nos estratos superiores (GOBETTI; ORAIR; 2015), mas ao mesmo tempo possui a vantagem de ser uma estimação conservadora, que pode ser usada como um limite inferior na estimação dos efeitos da tributação sobre lucros e dividendos sobre a desigualdade.

Quadro 1 – Classificação e tratamento de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva e isentos.

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

Fonte: elaboração própria, com base em Gobetti e Orair (2015).

Deste modo, concluída a etapa de estimação da composição dos rendimentos de cada faixa, se torna possível analisar a tributação efetiva do IRPF sobre cada estrato de renda. Para compreender melhor como os ganhos desses três tipos de rendimentos se distribuem e são tributados, as Tabelas 23 e 24 exibem a composição e nível para cada faixa de renda mensal para o ano de 2013. Além de exibir os rendimentos para todos os grupos, as duas tabelas discriminam as declarações em dois subgrupos, graças a abertura dos dados da Receita: i) os recebedores de lucros e dividendos e sócios/titulares de micro e pequenas empresas, que correspondem ao grupo que declara lucros e dividendos acima de zero; e ii) declarações sem lucros e dividendos, calculados a partir da diferença entre o total das declarações e as declarações dos recebedores de lucros e dividendos. Essa abertura permite destacar ainda mais a discrepância no tratamento tributário entre recebedores de lucros e dividendos e não recebedores.

Como é possível verificar na Tabela 23, o DIRPF disponibiliza recortes de faixas de renda bastante altas, a partir de 40 salários mínimos, com poucos declarantes em relação ao total, mas que apresentam perfis de rendimentos e de pagamentos de tributos bastante heterogêneos. Assim, em 2013, enquanto 71.440 indivíduos declararam renda acima de 160 salários mínimos mensais (R\$ 1.302 mil no ano), num universo de 26.494.416 declarantes (perfazendo 0,27% da população), este mesmo grupo auferiu 14,33% dos rendimentos declarados, quase o mesmo montante do que os mais de 13 milhões declarantes que receberam até 5 salários mínimos mensais no ano (até R\$ 24 mil).

No que tange aos tipos de rendimentos, percebe-se que a proporção de rendimentos tributáveis cai vis-à-vis o aumento das rendas tributadas exclusivamente na fonte e isentas, à medida em que se sobe pelos estratos de renda. Enquanto no estrato de renda mais baixo os ganhos tributáveis correspondem a 86,66% da renda declarada, em contraponto a 8,29% de rendimentos isentos, no último estrato essas proporções se invertem para 12,05% e 63,20%, respectivamente. Mesmo se atendo apenas ao último estrato de renda, ao se analisar horizontalmente a diferença na composição dos rendimentos entre o grupo de contribuintes que percebem lucros e dividendos e o que não, vê-se a concentração desproporcionalmente baixa de rendimentos tributáveis no primeiro, correspondente a apenas 8,35% de seus rendimentos totais, enquanto no segundo grupo essa proporção é de 24,35%.

Tabela 23 – Resumo dos rendimentos e alíquotas efetivas por faixa de renda do DIRPF, ano-base de 2013.

R\$ milhões

Faixa de Rendimento Mensal	Qtde. Declarantes (n)	Rendimentos Tributáveis				Rendimentos Tributados Exclusivamente na Fonte			Rendimentos Isentos	Rendimentos Totais		
		Total	Deduções	Imposto devido	Alíquota efetiva (%)	Total (est.)	Imposto Devido (est.)	Alíquota efetiva (%)		Rendimentos	Imposto pago	Alíquota efetiva (%)
Total das declarações - por faixa de rendimentos mensais												
Até 5 SM	13.437.797	282.681	65.793	1.183	0,42	16.464	618	3,75	27.048	326.193	1.801	0,55
5 a 10 SM	7.300.376	331.748	89.999	12.136	3,66	31.496	2.096	6,66	57.667	420.911	14.232	3,38
10 a 20 SM	3.522.174	285.867	66.998	30.517	10,68	34.875	4.076	11,69	82.920	403.663	34.593	8,57
20 a 40 SM	1.507.344	212.060	40.575	34.794	16,41	34.550	5.276	15,27	99.739	346.348	40.070	11,57
40 a 80 SM	518.567	109.013	18.932	20.765	19,05	27.312	4.497	16,47	96.756	233.081	25.262	10,84
80 a 160 SM	136.718	34.452	5.370	7.074	20,53	17.619	2.903	16,47	72.002	124.074	9.977	8,04
> 160 SM	71.440	37.384	7.466	7.763	20,77	76.775	12.265	15,98	196.040	310.199	20.028	6,46
Total	26.494.416	1.293.205	295.133	114.232	8,83	239.092	31.731	13,27	632.171	2.164.469	145.963	6,74
Declarações de Recebedores de Lucros e Dividendos + Rend. Sócio e Titular Microempresa - por faixa de rendimentos mensais												
Até 5 SM	456.022	6.754	1.462	13	0,19	299	31	10,54	4.876	11.928	44	0,37
5 a 10 SM	481.078	12.828	3.167	256	1,99	1.020	118	11,61	15.051	28.899	374	1,29
10 a 20 SM	460.465	20.060	4.977	1.389	6,93	2.702	352	13,02	31.733	54.495	1.741	3,19
20 a 40 SM	361.166	29.751	6.626	3.918	13,17	5.810	841	14,47	49.639	85.200	4.759	5,59
40 a 80 SM	209.954	29.431	5.983	4.949	16,82	8.456	1.307	15,45	58.737	96.624	6.256	6,47
80 a 160 SM	80.719	14.584	2.633	2.734	18,74	8.446	1.334	15,80	50.770	73.800	4.068	5,51
> 160 SM	51.419	19.913	3.359	4.196	21,07	57.571	9.112	15,83	160.977	238.461	13.308	5,58
Total	2.100.823	133.319	28.208	17.454	13,09	84.304	13.096	15,53	371.783	589.406	30.550	5,18
Declaração de não recebedores de Lucros e Dividendos (Resíduo) - por faixa de rendimentos mensais												
Até 5 SM	12.981.775	275.927	64.331	1.171	0,42	16.165	586	3,63	22.172	314.265	1.757	0,56
5 a 10 SM	6.819.298	318.920	86.832	11.880	3,73	30.476	1.978	6,49	42.616	392.012	13.858	3,54
10 a 20 SM	3.061.709	265.808	62.021	29.128	10,96	32.173	3.724	11,58	51.187	349.168	32.852	9,41
20 a 40 SM	1.146.178	182.309	33.948	30.876	16,94	28.739	4.435	15,43	50.100	261.148	35.311	13,52
40 a 80 SM	308.613	79.582	12.949	15.816	19,87	18.857	3.190	16,92	38.019	136.458	19.006	13,93
80 a 160 SM	55.999	19.868	2.737	4.341	21,85	9.173	1.569	17,10	21.233	50.274	5.909	11,75
> 160 SM	20.021	17.472	4.107	3.567	20,42	19.204	3.153	16,42	35.062	71.738	6.720	9,37
Total	24.393.593	1.159.886	266.925	96.779	8,34	154.788	18.635	12,04	260.388	1.575.063	115.414	7,33

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DIRPF.

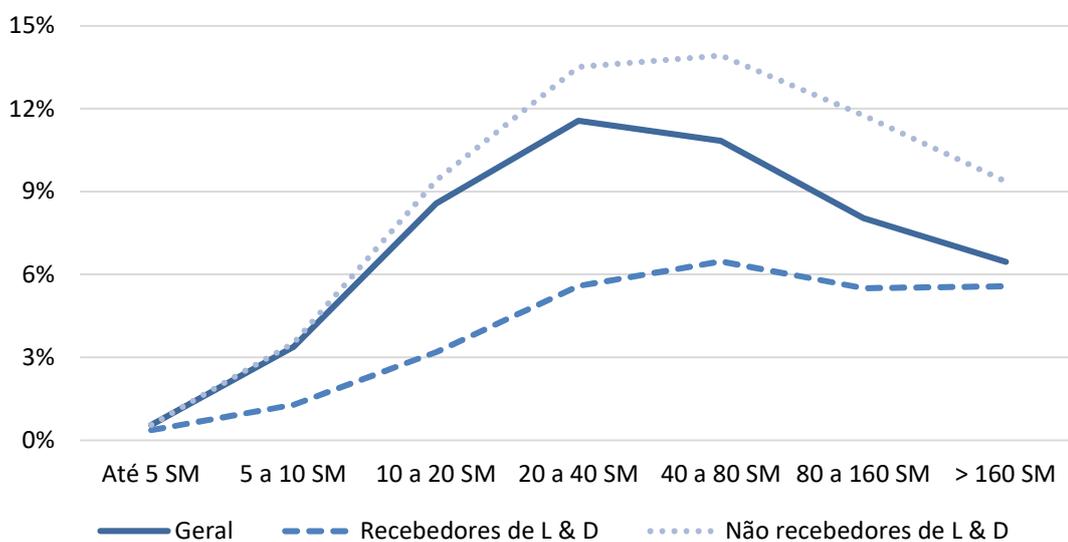
Tabela 24 – Composição das faixas de renda do DIRPF por população e rendimentos, ano-base de 2013.

Faixa de Rendimento Mensal	Participação nos Declarantes			Composição rendimentos			Total
	População	Rendimentos	Imposto pago	Tributáveis	Tribut. excl. fonte	Isentos	
Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais							
Até 5 SM	50,72	15,07	1,23	86,66	5,05	8,29	100,00
5 a 10 SM	27,55	19,45	9,75	78,82	7,48	13,70	100,00
10 a 20 SM	13,29	18,65	23,70	70,82	8,64	20,54	100,00
20 a 40 SM	5,69	16,00	27,45	61,23	9,98	28,80	100,00
40 a 80 SM	1,96	10,77	17,31	46,77	11,72	41,51	100,00
80 a 160 SM	0,52	5,73	6,84	27,77	14,20	58,03	100,00
> 160 SM	0,27	14,33	13,72	12,05	24,75	63,20	100,00
Total	100,00	100,00	100,00	59,75	11,05	29,21	100,00
Declarações de Recebedores de Lucros e Dividendos + Rend. Sócio e Titular Microempresa por Faixa de Rendimento Total							
Até 5 SM	1,72	0,55	0,03	56,62	2,50	40,88	100,00
5 a 10 SM	1,82	1,34	0,26	44,39	3,53	52,08	100,00
10 a 20 SM	1,74	2,52	1,19	36,81	4,96	58,23	100,00
20 a 40 SM	1,36	3,94	3,26	34,92	6,82	58,26	100,00
40 a 80 SM	0,79	4,46	4,29	30,46	8,75	60,79	100,00
80 a 160 SM	0,30	3,41	2,79	19,76	11,44	68,79	100,00
> 160 SM	0,19	11,02	9,12	8,35	24,14	67,51	100,00
Total	7,93	27,23	20,93	22,62	14,30	63,08	100,00
Declaração de não recebedores de Lucros e Dividendos (Resíduo)							
Até 5 SM	49,00	14,52	1,20	87,80	5,14	7,06	100,00
5 a 10 SM	25,74	18,11	9,49	81,35	7,77	10,87	100,00
10 a 20 SM	11,56	16,13	22,51	76,13	9,21	14,66	100,00
20 a 40 SM	4,33	12,07	24,19	69,81	11,00	19,18	100,00
40 a 80 SM	1,16	6,30	13,02	58,32	13,82	27,86	100,00
80 a 160 SM	0,21	2,32	4,05	39,52	18,25	42,23	100,00
> 160 SM	0,08	3,31	4,60	24,35	26,77	48,88	100,00
Total	92,07	72,77	79,07	73,64	9,83	16,53	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DIRPF.

A importância dessa análise se manifesta na observação das alíquotas efetivas sobre os rendimentos totais dos indivíduos, de onde se depreende a ausência do respeito pelo princípio da capacidade de contribuição dos indivíduos, com a violação dos pressupostos de equidade vertical e horizontal. No que diz respeito à quebra da equidade vertical, para o total dos declarantes em 2013, é possível observar que as alíquotas efetivas seguem a forma de uma parábola, partindo de 0,55% para a faixa mais baixa de rendimentos, crescendo até 11,57% na faixa de renda entre 20 e 40 salários mínimos mensais, caindo continuamente a partir de então até 6,46% na última faixa de rendimentos. Do mesmo modo, é possível inferir a equidade horizontal quando se percebe que, para as mesmas faixas de rendas, as alíquotas efetivas dos grupos recebedores de lucros e dividendos são sistematicamente menores do que as do outro grupo⁴⁴. O Gráfico 6 exhibe essas tendências, mostrando a parábola formada pelas alíquotas efetivas sobre os três grupos e como a curva das alíquotas efetivas dos recebedores de lucros e dividendos percorre um caminho sempre abaixo do grupo que não possui essa fonte de rendimento.

Gráfico 6 – Alíquotas efetivas do IRPF sobre cada faixa de renda total, 2013.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do DIRPF.

Parte da justificativa para a ocorrência destes dois fenômenos é o tratamento favorável aos ganhos de capital em detrimento dos ganhos do trabalho, principalmente no que diz respeito à

⁴⁴ A quebra da equidade horizontal só pode ser feita, no entanto, por meio de uma inferência, uma vez que não é possível observar diretamente nos dados do DIRPF dois indivíduos com o mesmo rendimento total declarado sujeitos a alíquotas diferenciadas. Os grupos de rendimentos são compostos por indivíduos heterogêneos e seria possível – apesar de bastante improvável – que dentro de cada faixa de rendimentos, todos os indivíduos do grupo de recebedores de lucros e dividendos possuíssem rendimentos menores que os indivíduos não recebedores deste tipo de rendimento, o que justificaria as alíquotas efetivas mais baixas.

não tributação dos lucros e dividendos. A Tabela 25 exibe a composição dos ganhos de cada estrato do DIRPF, classificados entre trabalho e capital, de acordo com o método exposto no Quadro 1 (p. 111). Assim, os rendimentos tributáveis são classificados como renda do trabalho e os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva e isentos são classificados de acordo com a natureza de cada sub-rendimento que os compõem, gerando a composição disposta a seguir:

Tabela 25 – Rendimentos do Trabalho e do Capital no DIRPF, ano de 2013.

Faixa de Rendimento Anual (R\$ mil)	Nº de Declar.	Renda de Trabalho		Renda de Capital		Total	
		R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Até R\$ 24	5.555.771	70.787,0	4,7	3.993,7	0,7	74.780,7	3,6
De R\$ 24 a R\$ 41	7.882.026	232.079,2	15,4	15.320,4	2,6	247.399,5	11,8
De R\$ 41 a R\$ 81	7.300.376	369.225,8	24,4	43.751,1	7,4	412.976,9	19,6
De R\$ 81 a R\$ 163	3.522.174	327.755,2	21,7	65.842,4	11,1	393.597,6	18,7
De R\$ 163 a R\$ 325	1.507.344	252.224,9	16,7	83.543,8	14,1	335.768,6	16,0
De R\$ 325 a R\$ 651	518.567	138.233,3	9,1	85.994,7	14,5	224.227,9	10,7
De R\$ 651 a R\$ 1.302	136.718	50.016,4	3,3	68.409,3	11,5	118.425,7	5,6
Acima de R\$ 1.302	71.440	71.353,7	4,7	226.496,7	38,2	297.850,4	14,1
Total	26.494.416	1.511.675,4	100,0	593.352,1	100,0	2.105.027,5	100,0

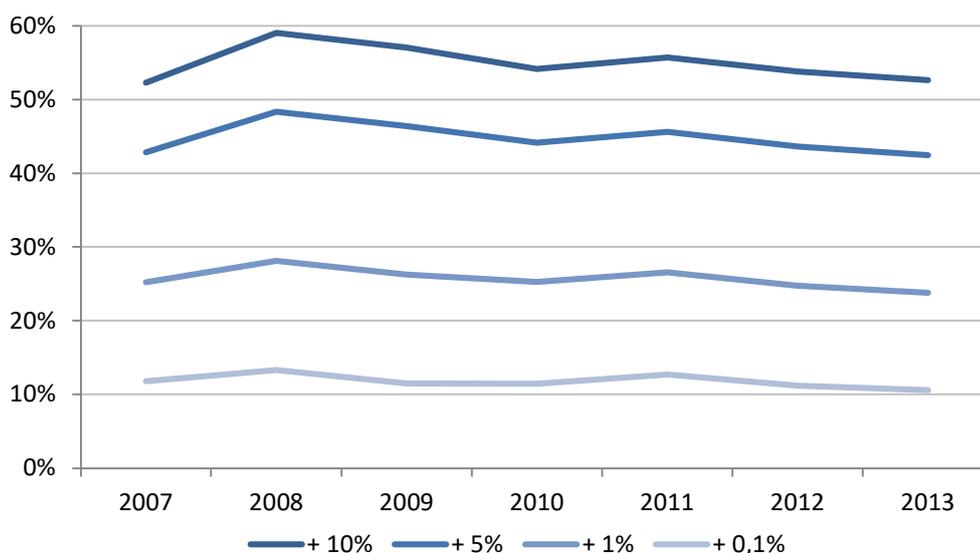
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do DIRPF.

Os dados sugerem uma resposta unívoca para a queda das alíquotas efetivas nos estratos superiores: a queda contínua da proporção dos rendimentos do trabalho em relação ao capital nas faixas de maior renda, que escapam às alíquotas progressivas usuais do IRPF se sujeitando a alíquotas mais moderadas. Enquanto grande proporção da renda do trabalho se encontra concentrada nos estratos inferiores, a renda do capital apresenta uma trajetória inversa, com um nível de concentração ainda maior. Os 71.440 indivíduos da faixa superior de renda concentram 38,2% da totalidade dos rendimentos de capital declarados, mais do que a soma dos 25,7 milhões de declarantes que ganham até R\$ 325 mil por ano, que possuem 35,8%. De maneira inversa, os rendimentos do trabalho das declarações dos indivíduos do topo perfazem apenas 4,7% do total, enquanto o segundo grupo concentra 82,8% desses rendimentos.

No panorama geral, o cotejamento das alíquotas efetivas decrescentes com a concentração do total dos rendimentos no topo da sociedade torna a conclusão ainda mais crítica, pois grupos muito pequenos abocanham uma grande fatia da renda nacional. O Gráfico 7 exibe a estimativa de que apenas os 10% mais ricos no Brasil auferem mais da metade de toda a renda

no país. Em uma escala ainda mais reduzida, os 0,1% mais ricos, equivalentes, em 2013, a quase 1,5 milhão de pessoas (dentro de um universo de pouco menos 150 milhões de adultos), auferiram ao longo do período 2007-2013 ao menos 10% da renda disponível bruta das famílias.

Gráfico 7 – Renda apropriada pelos estratos do topo no Brasil, 2007-2013.



Fonte: elaboração própria com dados do DIRPF e Contas Nacionais.

Os dados revelam o tamanho da concentração de renda nacional no período recente, que atingiu um pico em 2008 e, a partir de então, caiu suavemente, retornando aos patamares originais do início da série. Observa-se também que a variância da concentração de renda no período se reduz à medida que se sobe pelos quantis, sugerindo uma maior estabilidade da renda quanto mais relativamente rico é o indivíduo. Para os sete anos examinados, a tendência geral foi de estabilidade na concentração de renda, mesma estimativa encontrada por Medeiros, Souza e Castro (2015a), que, ao comparar os achados com os resultados de queda na concentração apontados pelas pesquisas domiciliares para o mesmo período, concluíram que a melhora apontada por estas pode ter sido superestimada, e sublinham que novas análises no tema devem ser conduzidas à luz dos dados tributários recém-divulgados⁴⁵.

⁴⁵ Deve-se salientar que os resultados, apesar de conflitantes, não são necessariamente excludentes: seria possível ter ocorrido uma melhora na distribuição de renda da sociedade como um todo, medida pelo coeficiente de Gini, processando-se ao mesmo tempo um aumento na concentração na renda do topo. O coeficiente de Gini depende da dinâmica da distribuição em toda a curva de concentração, conforme analisado por Medeiros, Castro e Souza (2015b). Para mais detalhes da construção do coeficiente de Gini, ver Hoffmann (1998).

3.3.3. Preparação dos dados da POF

Com a base de dados da POF, extraíram-se os rendimentos declarados pelos indivíduos, discriminando entre rendimentos vinculados ao trabalho e ao capital, com cuidado particular em discernir entre renda e propriedade⁴⁶. Os indivíduos com idade abaixo de 18 anos foram excluídos da base – juntos, representavam 0,4% da renda total, o que foi desconsiderado no exercício. As despesas de consumo e com tributação são dispostas por unidade domiciliar, porém, como os dados do DIRPF são feitos por indivíduos, foi necessário realizar uma imputação das despesas da POF para a transição de domicílio para indivíduo nesta. Assim, as despesas foram imputadas em proporção da renda de cada indivíduo remanescente (com a exclusão dos menores de 18 anos) na unidade domiciliar. Os indivíduos então foram ordenados pela renda e estratificados em duas mil partes, em quantis de 0,5% da população adulta total. O resultado desta extração está disposto na Tabela 26 (p. 121), na base denominada “POF original”.

Como informado na descrição da POF, a literatura destaca que a renda mensurada pela pesquisa domiciliar é potencialmente subestimada tanto nos estratos inferiores, quanto nos superiores, por motivos distintos. Por isso, foram realizados tratamentos diferentes em cada ponta da distribuição de renda com o intuito de atenuar essas distorções. No caso do rendimento dos estratos inferiores, utilizou-se o procedimento aventado por Silveira (2008) e realizado por Siqueira, Nogueira e Souza (2012), que consiste em eliminar os déficits orçamentários ajustando a renda declarada pelo indivíduo à sua despesa. O resultado desse ajuste está disposto na Tabela 26 (p. 121), na coluna “POF ajustada”. Como é possível observar, este ajuste aumentou em uma proporção maior a renda dos estratos inferiores, ainda que indivíduos dos estratos superiores que reportaram déficits orçamentários também tenham tido a sua renda majorada. O resultado foi a diminuição do coeficiente de Gini da distribuição da renda total de 0,67991 na POF original⁴⁷ para 0,63453 na POF ajustada.

As rendas mais altas, por sua vez, foram parametrizadas pela base de dados do DIRPF, ajustando-se a soma da renda dos estratos mais altos do DIRPF aos estratos equivalentes da POF, utilizando um princípio análogo ao empregado por Medeiros, Souza e Castro (2015b) e

⁴⁶ Aplicações em poupança, depósitos, ações e fundos financeiros, por exemplo, não se incluem no conceito de renda – são riqueza, apenas os rendimentos advindos dessas operações são renda.

⁴⁷ Cabe destacar que o coeficiente de Gini da extração da POF original, de 0,67991 é bastante superior ao da Pnad de 2008, de 0,546 (GRÁFICO 1, p. 14), eminentemente pelo fato de que a primeira foi organizada a partir da renda pessoal, enquanto o cálculo da segunda é feito a partir da renda familiar *per capita*, menos concentrada.

Gobetti e Orair (2015) sobre dados domiciliares da Pnad. Para tal rotina, é preciso definir qual o recorte do DIRPF a ser atado ao topo da POF, o “ponto de encaixe” (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015b) entre as duas bases de dados. Os estratos a partir de cinco salários mínimos mensais (SM) – equivalentes, em população, aos nove percentis superiores da POF – foram utilizados no ajuste, com base na premissa de que esse valor mínimo mensal obriga todos os indivíduos com tal renda a declararem o IRPF, o que garante que este topo seja equivalente ao topo da POF. Os estratos inferiores do DIRPF, por outro lado, contêm apenas pequenas parcelas de indivíduos de uma ampla extensão da distribuição total de adultos, que declaram o IRPF por outros motivos que tornam a prestação de contas obrigatória, exclusive a auferição de renda tributável mínima. Em vista disso, a renda total desses estratos inferiores não foi ajustada via DIRPF, pois acarretaria uma diminuição da renda total, dado que a quantidade de indivíduos dentro desses valores de renda no DIRPF é muito menor do que o equivalente na POF.

Os tipos de renda foram ajustados separadamente entre a renda do trabalho e do capital – esta última, dividida entre lucros e dividendos e demais rendas do capital –, categorizadas de acordo com o Quadro 1 (p. 111). Como os dados estavam segmentados em quantis de 0,5%, utilizou-se a interpolação de Pareto para determinar a renda apropriada em cada quantil próximo aos limites dos estratos do DIRPF⁴⁸. Em seguida, os estratos que não foram ajustados pela renda do DIRPF sofreram ajuste linear em sua renda para que a soma total da base resultasse na RDB, utilizada como parâmetro para a interpolação de Pareto. O resultado desses últimos ajustes pode ser verificado na Tabela 26 (p. 121), na coluna denominada “POF-DIRPF”, na qual se observa um sensível aumento da concentração da renda nos estratos superiores, que salta de 0,63453 para 0,70220, nível bem acima das etapas anteriores de extração e ajuste da POF.

Para o “IRPF pago”, variável presente na POF, foi utilizado o mesmo princípio de ajustar seu volume de acordo com os valores por estrato do DIRPF, porém, neste caso, utilizando todos os estratos da segunda base de dados para ajuste na primeira, de maneira que a soma total de IRPF pago na POF fosse igual à soma total de IRPF pago no DIRPF. O mesmo princípio foi

⁴⁸ Não foi possível estratificar todos os quantis superiores utilizando o DIRPF, pois foi verificada a ocorrência de saltos na renda acumulada, com conseqüente quebra na transitividade da distribuição quando se estimavam estratos muito afastados dos limites inferiores ou superiores das faixas de renda do DIRPF. Por este motivo, apenas os recortes próximos aos limites dos estratos foram utilizados como referência para ajustar todo o estrato. Esse resultado indica que a aderência da base DIRPF à aplicação da interpolação de Pareto deve ser estudada mais a fundo em suas possibilidades e implicações.

utilizado para a variável “Base de Cálculo”, do DIRPF, estimada como uma proporção da Renda Total para todos os estratos da POF.

De posse dessas variáveis – a renda do trabalho, os lucros e dividendos e a base de cálculo – foi possível então aplicar variações na estrutura tributária de modo a aferir como essas variações afetam a distribuição de renda, medida pelos índices de Gini e Kakwani, exercício que é exibido e analisado na seção seguinte.

Tabela 26 – Renda da POF, POF ajustada e POF-DIRPF, ano-base 2008.

R\$ milhões

Base Decis	POF original			POF ajustada			POF-DIRPF		
	Renda Total	Renda Trab.	Renda Capital	Renda Total	Renda Trab.	Renda Capital	Renda Total	Renda Trab.	Renda Capital
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	12.889	12.655	233	28.398	27.861	537	22.689	22.261	428
4	45.154	44.356	798	69.455	68.198	1.257	55.786	54.988	799
5	70.571	70.200	371	92.124	91.592	532	74.689	74.040	648
6	87.970	86.522	1.448	112.873	111.066	1.807	91.332	89.905	1.427
7	121.130	118.477	2.653	145.188	142.065	3.123	117.499	114.961	2.538
8	168.002	162.673	5.329	191.097	184.866	6.231	154.653	149.619	5.034
9	271.250	257.599	13.650	291.287	276.486	14.801	235.844	223.894	11.951
10	894.544	759.336	135.208	906.911	770.177	136.734	1.085.604	766.041	319.563
Total	1.671.509	1.511.819	159.690	1.837.333	1.672.310	165.023	1.838.096	1.495.708	342.388
Proporção da Renda (%)									
1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	0,77	0,84	0,15	1,55	1,67	0,33	1,23	1,49	0,13
4	2,70	2,93	0,50	3,78	4,08	0,76	3,04	3,68	0,23
5	4,22	4,64	0,23	5,01	5,48	0,32	4,06	4,95	0,19
6	5,26	5,72	0,91	6,14	6,64	1,10	4,97	6,01	0,42
7	7,25	7,84	1,66	7,90	8,50	1,89	6,39	7,69	0,74
8	10,05	10,76	3,34	10,40	11,05	3,78	8,41	10,00	1,47
9	16,23	17,04	8,55	15,85	16,53	8,97	12,83	14,97	3,49
10	53,52	50,23	84,67	49,36	46,05	82,86	59,06	51,22	93,33
Gini	0,67991	0,65722	0,89470	0,63453	0,61021	0,88108	0,70220	0,64556	0,94963

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da POF 2008-2009 e DIRPF 2008.

3.4. Simulações do IRPF

Assim, com os dados da base mesclada POF-DIRPF, parte-se nesta primeira etapa para a aferição de modificações tributárias e suas implicações na distribuição da renda total pós-IRPF. Em 2008, a estrutura da tributação progressiva era ainda mais simplificada, havendo apenas duas alíquotas, de 15% e 27,5%, como exibido a seguir:

Tabela 27 - Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, ano-base de 2008.

Base de cálculo anual em R\$	Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até 16.473,72	-	0,00
De 16.473,73 até 32.919,00	15,0	2.471,06
Acima de 32.919,00	27,5	6.585,93

Fonte: Receita Federal. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#c-lculo-anual-do-irpf>

No que tange à tributação sobre os lucros e dividendos, a legislação é a mesma desde 1995, com a isenção completa para a pessoa física. Com essa estrutura básica em mente, segue-se para a elaboração de propostas alternativas, e a posterior verificação de seus efeitos na distribuição de renda da sociedade. Deve-se sublinhar, como enfatizado por Soares *et al.* (2010), que a definição de estruturas alternativas contém, inexoravelmente, algum grau de arbitrariedade, visto que não há uma lógica mais rígida para além da adoção de alíquotas progressivas distribuídas para faixas de renda crescentes. Assim, em vista dos trabalhos anteriores que procuraram analisar a modificação da tributação progressiva sobre os rendimentos do trabalho e do escopo deste trabalho, optou-se por concentrar o foco sobre o efeito da reintrodução de tributação sobre os lucros e dividendos.

Deve-se salientar, primeiramente, que a simulação é amparada por um exercício contrafactual, em que a reação dos indivíduos à modificação da tributação em termos de oferta de trabalho ou elisão e evasão fiscal, não são levadas em conta. Trata-se de uma hipótese simplificadora, que não obstante mantém o exercício válido⁴⁹.

Uma segunda ressalva deve ser feita em relação aos valores empregados do IRPF: a estimativa do IRPF recolhido, quando aplicadas as alíquotas teóricas originais sobre a base de cálculo imputada, não se iguala ao valor publicado pelo DIRPF. Estipula-se duas justificativas

⁴⁹ Afinal, como afirmam Piketty e Saez (2007, p. 9): “economists have substantial disagreement on the size of behavioral responses to taxation, and so considering the basic case with no behavioral response is a useful starting place”.

para a ocorrência de tal fenômeno. A primeira está relacionada ao fato de que as alíquotas são aplicadas sobre os rendimentos médios de cada quantil de 0,5%, o que gera um resultado de tributo pago diferente do original, uma vez que, em uma estrutura de alíquotas progressivas, aplicá-las sobre a renda média gera uma estimativa de imposto pago diferente do que a aplicação sobre cada indivíduo⁵⁰. Não é possível, de todo modo, obter o resultado da tributação por indivíduo, visto que os valores imputados da base de cálculo (sobre a qual as alíquotas progressivas incidem) são provenientes de dados agrupados do DIRPF. O segundo motivo para a diferença na estimativa é a ocorrência nos dados originais do DIRPF de pagamento de IRPF em estratos com indivíduos que possuem renda anual abaixo da faixa mínima de tributação e que ainda assim pagaram o imposto – o que teoricamente não deveria ocorrer. Nesse caso, não é possível determinar se houve algum erro na tabulação dos dados por parte da Receita Federal, ou se as declarações apresentaram alguma informação conflitante e por isso sofreram tributação progressiva ainda que sua renda total declarada não fosse suficiente para engendrar a necessidade de pagamento. As diferenças estão dispostas na Tabela 28 adiante.

Tabela 28 – Diferença entre arrecadação obtida pela imputação do DIRPF e pela aplicação de alíquotas teóricas originais sobre a POF-DIRPF.

Arrecadação	Imputação DIRPF (I)		Alíquotas teóricas sobre POF-DIPRF (II)		Proporção (II)/(I)
	Decis	%	R\$ milhões	%	
1	0,0000	-	0,0000	-	n/a
2	0,0000	-	0,0000	-	n/a
3	0,0013	0,87	0,0000	-	0,00
4	0,0006	0,39	0,0000	-	0,00
5	0,0007	0,47	0,0000	-	0,00
6	0,0008	0,57	0,0000	-	0,00
7	0,0013	0,86	0,0000	-	0,00
8	0,0057	3,82	0,0000	-	0,00
9	0,2015	134,54	0,0000	-	0,00
10	99,7880	66.614,45	100,0000	61.473,19	92,28
Total	100,0000	66.755,97	100,0000	61.473,19	92,09

Fonte: elaboração própria.

Infere-se a partir dos dados exibidos que o primeiro motivo (aplicação de alíquotas progressivas sobre a base de cálculo média do estrato em detrimento do indivíduo) exerce uma influência muito maior do que o segundo (pagamento de IRPF em estratos com base de

⁵⁰ Por exemplo, o imposto total recolhido por dois indivíduos que em um ano receberam, respectivamente, R\$ 40 mil e R\$ 20 mil, é diferente do imposto total pago por dois indivíduos que receberam R\$ 30 mil cada um.

cálculo insuficiente) para a discrepância observada entre os dados oficiais do DIRPF e a aplicação das alíquotas teóricas sobre os indivíduos. Ainda assim, os dados demonstram uma boa aderência entre o montante estimado de imposto pago vis-à-vis o efetivamente despendido, em uma proporção de 92,09%. Dessa maneira, decide-se pela utilização das alíquotas teóricas como o caso base a partir do qual são feitas alterações na estrutura tributária. A adoção deste modelo como *benchmark*, apesar de provavelmente subestimar o impacto de alterações no IRPF, tem a vantagem de garantir que os efeitos verificados na distribuição da renda pós-tributação sejam estimativas mais conservadoras de seu potencial.

De posse da ressalva estabelecida, são propostos dois cenários alternativos de tributação sobre a renda, com o objetivo de simular as variações na distribuição da renda pós-tributação em suas diferentes possibilidades.

- I) A primeira modificação sugerida é a manutenção da estrutura tributária das alíquotas progressivas aliada à volta da tributação dos lucros e dividendos, a uma alíquota linear de 15%, como vigorou no Brasil até a edição da Lei nº 9.249/1995;
- II) A segunda simulação empreendida consiste na modificação da classificação dos lucros e dividendos de isentos para tributáveis, sujeitando-os às alíquotas progressivas originais de 15% e 27,5%.

A Tabela 29 a seguir resume os resultados a partir da estimação em termos de arrecadação adicional, o efeito sobre a desigualdade e o efeito sobre a progressividade geral do IRPF, estes dois últimos medidos pelos índices de Gini e Kakwani, respectivamente.

Tabela 29 – Simulações de modificações na estrutura do IRPF de 2008.

Cenário	Gini antes do IRPF	Gini após IRPF	Queda no Gini	Efeito adicional no Gini	Índice de Kakwani	Arrecad. (R\$ milhões)	Arrecad. adicional (R\$ milhões)
IRPF Original	0,7022	0,6904	-1,69%	-	0,2860	61.473	-
I	0,7022	0,6866	-2,23%	-0,0038	0,2917	83.931	22.458
II	0,7022	0,6834	-2,67%	-0,0069	0,2986	101.148	39.675

Fonte: elaboração própria.

A linha do cenário “IRPF Original” se refere à estimação das alíquotas teóricas vigentes à época. Como se pode notar, o impacto do tributo sobre a concentração de renda é relativamente baixo. Isso se deve não somente ao fato de que a combinação de alíquotas e faixas de rendas aplicáveis é comparativamente pouco progressiva, mas também pelo motivo

de que a concentração da renda no Brasil é muito alta. Da Tabela 28 (p. 123), verifica-se que o imposto se concentra no décimo superior da distribuição de renda, enquanto os indivíduos dos estratos inferiores não chegavam ao rendimento mínimo anual de R\$ 16.473,72 (equivalentes a cerca de R\$ 25.600 em valores de 2015, ou pouco mais de R\$ 2.130 mensais) para sofrerem qualquer tributação. Isto demonstra certa limitação para privilegiar o IRPF como um tributo redistributivo, mesmo assim não justifica sua estrutura, visto que mesmo modificações que não alterem seus limites inferiores tem grande potencial arrecadatório com a vantagem adicional de gerar mais progressividade.

A introdução da tributação sobre os lucros e dividendos aumenta o efeito do IRPF na redução da desigualdade de renda ao mesmo tempo em que eleva consideravelmente a arrecadação. Enquanto a tributação pelo IRPF original reduz o Gini em 1,69%, a tributação dos lucros e dividendos nas modalidades linear (cenário I) e progressiva (cenário II), causa uma redução de 2,23% e 2,67%, respectivamente, ilustrando o fato de que os lucros e dividendos se concentram intensamente nos estratos superiores, como atesta o coeficiente de concentração de 0,9496 das rendas de capital (TABELA 26, p. 121). Ademais, a arrecadação extra possibilitada por essa ampliação da tributação chega a quase R\$ 40 bilhões no caso da tributação progressiva sobre os lucros e dividendos, equivalente a 1,28% do PIB brasileiro de 2008.

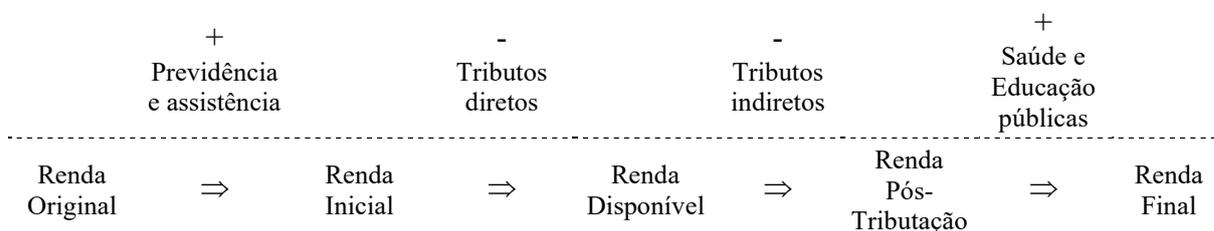
Os índices de Kakwani estimados demonstram um aumento na progressividade ao se taxar os lucros e dividendos, em linha com as estimações empreendidas por Castro (2014) e Gobetti e Orair (2015). Esse aumento da progressividade também pode ser analisado sob o prisma de seu efeito na concentração de renda pelos estratos superiores: a renda pré-IRPF dos 10%, 1% e 0,1% mais ricos se encontra, respectivamente, na proporção de 59,0%, 27,9% e 13,2% da renda total, com a tributação do IRPF original reduzindo essa concentração para os valores de 57,3%, 26,4% e 12,8%. Já o cenário mais progressivo, reduz os valores de renda pós-tributação desses mesmos quantis para 56,3%, 25,0% e 11,7%, respectivamente.

3.4.1. Efeitos da tributação de lucros e dividendos sobre a carga tributária total

Um passo seguinte da análise consiste em abarcar todos os outros impostos na tributação e analisar a renda final extraída da estimativa. Assim, incluindo as estimativas do IRPF original e das duas hipóteses da tributação sobre os lucros e dividendos, aplicam-se os descontos dos outros tributos diretos declarados na POF aliados à estimação da tributação indireta sobre o

consumo de cada indivíduo. Para esta análise, utilizou-se as etapas de transformação da renda, classificadas em análise similar empreendida por Silveira (2012), conforme a Figura 2.

Figura 2 – Estágios da renda.



Fonte: compilado de Silveira (2012), com base em Jones (2007).

Desta forma, no exercício aqui empregado, parte-se da renda inicial da POF-DIRPF (em que já estão somados os valores de previdência e assistência), e aplica-se a tributação direta – que nos dados da base circunscrevem o IRPF, INSS, IPVA, IPTU, ITR, ISS sobre serviço prestado e “outras deduções”⁵¹ – para se chegar à renda disponível. Então são descontados os tributos indiretos sobre o consumo de cada indivíduo, pela estimação do ICMS, IPI, PIS, Cofins, Cide e ISS, aplicando-se os regulamentos do governo federal, de cada estado e sua capital, calibrado por cada item na cesta de consumo, de modo estimar a renda pós-tributação. Por fim, estima-se a renda final a partir da imputação do gasto estatal com provisões públicas – isto é, transferências não monetárias – traduzidas nos gastos com saúde e educação públicas (o gasto estatal com transferências monetárias, aposentadorias, pensões e outras assistências, já estão computadas na renda inicial, de maneira que a adição dos gastos com saúde e educação perfaz mais de 90% do gasto social do governo (SILVEIRA, 2012)). Para estimar a magnitude dessas provisões apropriada por cada indivíduo, destacou-se na POF-DIRPF os indivíduos que declaravam o uso desses dois tipos de bens, inclusive em relação a seus filhos menores de idade. No caso da educação, o Ministério do Trabalho (MEC) disponibiliza dados do gasto por aluno de acordo com o nível de ensino, de modo que a imputação é direta; já no caso da saúde, foram utilizadas informações disponibilizadas pelo Ministério da Saúde (MS) em conjunto com o suplemento para saúde da Pnad 2008⁵².

De posse do método empregado, a Tabela 30 exhibe os coeficientes de Gini estimados para cada etapa da tributação, para as alíquotas vigentes do IRPF e os dois cenários de tributação

⁵¹ Composta por sub-itens não discrimináveis, como outras deduções sobre a renda do trabalho e não trabalho (descontos sobre aposentadorias e pensões, auxílios, aluguéis, bolsas de estudos, etc) e contribuições de classe (conselhos e associações de classe, cooperativas, contribuições sindicais) (SILVEIRA, 2012).

⁵² Para os detalhes sobre as etapas das estimativas relativas à tributação indireta e às provisões públicas não monetárias, consultar Silveira (2012).

dos lucros e dividendos, com alíquotas lineares de 15% (I) e incluso na tributação progressiva dos rendimentos tributáveis (II).

Tabela 30 – Efeito total da tributação sobre a distribuição da renda, 2008.

Etapa	IRPF Original		I		II	
	Gini	Modificação	Gini	Modificação	Gini	Modificação
Renda inicial	0,7022	-	0,7022	-	0,7022	-
Renda disponível	0,6857	-2,35%	0,6816	-2,94%	0,6781	-3,43%
Renda pós-tributação	0,7049	2,80%	0,7003	2,74%	0,6964	2,70%
Renda Final	0,6421	-8,90%	0,6374	-8,98%	0,6334	-9,04%
Redução total no Gini		-8,55%		-9,23%		-9,79%

Fonte: elaboração própria.

O efeito diferencial dos cenários propostos relativos ao IRPF pode ser verificado na passagem da renda inicial para a disponível, em que o efeito adicional do aumento da progressividade analisado na seção anterior age junto aos outros tributos diretos para reduzir o coeficiente de Gini a um patamar abaixo do caso modelo com o IRPF original. A constatação mais significativa se dá na renda pós-tributação, na qual a regressividade da tributação indireta atua de modo a praticamente anular os efeitos redistributivos da tributação direta. A desigualdade de renda medida pelo Gini sobe entre 2,70% no cenário II, e 2,80% no cenário original. No cenário com as alíquotas vigentes, o Gini efetivamente sobe em relação à renda inicial, de 0,7022 para 0,7049; enquanto nos cenários I e II o coeficiente fica apenas ligeiramente menor que seu contraponto inicial. Esta é a expressão numérica sintética de toda a argumentação feita ao longo deste trabalho: a ênfase na tributação indireta em detrimento da direta apenas contribui para concentrar mais a renda no Brasil, por onerar relativamente mais as classes mais pobres.

A renda disponível e pós-tributação resumem o efeito da política tributária regressiva brasileira, a última etapa, a renda final, traduz o outro polo da ação governamental, o lado do gasto. Sua magnitude é impressionante quando contraposta com as etapas anteriores, sendo responsável por um grande impacto na mitigação da concentração da renda, reduzindo o coeficiente de Gini em uma magnitude em torno de 9%. Na análise geral entre a renda inicial e a final, verifica-se que o peso do gasto público é o componente solitário a atuar na redução da desigualdade de renda, uma vez que a tributação se mostra levemente regressiva, em direção à neutralidade na medida em que sua progressividade é ampliada com a introdução da tributação sobre os lucros e dividendos.

3.4.2. Considerações metodológicas acerca dos resultados

As estimativas apresentadas da modificação na tributação do IRPF neste trabalho são mais conservadoras do que a das investigações similares empreendidas por Castro (2014) e Gobetti e Orair (2015). Castro (2014) também empreende estimativas do ano de 2008 (TABELA 18, p. 90) e encontra valores da redução do Gini do IRPF original e do índice de Kakwani de 5,79% e 0,458, respectivamente, enquanto este trabalho chega a valores para estas variáveis de 1,69% e 0,2860. Um motivo para estas discrepâncias é o fato de que Castro (2014) utiliza os dados tributários diretamente, em detrimento do DIRPF, mais sintético, o que possibilita estimativas precisas da incidência do IRPF sobre cada indivíduo, visto que os dados sobre a renda tributável e deduções são individualizados nos dados por ele utilizados.

No entanto, outro fator que engendrou as diferenças na estimativa é o método utilizado por Castro (2014) para a inclusão dos indivíduos não contribuintes do IRPF e construção de uma distribuição da renda para a sociedade como um todo. A escolha metodológica do autor é pelo uso das tabelas de rendas agregadas da Pnad, disponibilizadas no Volume Brasil, do IBGE. Ao mesclar os dados tributários a estas tabelas, que agregam a renda em apenas oito faixas segmentadas, a estimativa do Gini pelo método de Brown (1994) é subestimada, pois o cálculo sobre estes agregados ignora a distribuição da renda intra-estratos, potencialmente relevante, conforme o próprio Castro (2014) alerta. Por este motivo, mesmo utilizando a renda dos dados tributários nos estratos superiores, maior do que a extraída no Volume Brasil, o autor encontra índices de Gini menores do que o próprio cálculo oficial do IBGE utilizando apenas os microdados da Pnad.

Gobetti e Orair (2015) fazem uma estimativa metodologicamente similar à deste trabalho, porém, utilizando dados da Pnad e somente para o ano de 2013. Neste caso, há uma diferença natural entre os números, uma vez que os recortes temporais são diferentes. Como demonstrado no Gráfico 7 (p. 117), o ano de 2008 representou um pico na concentração de renda entre os anos de 2007 e 2013, assim, o coeficiente de Gini e o índice de Kakwani provavelmente apresentariam valores mais concentrados e menos progressivos no ano de 2008 em relação a 2013. No entanto, um fator adicional que pode ter contribuído para os valores mais expressivos na redução do Gini por parte de Gobetti e Orair (2015) foi a opção pela exclusão dos indivíduos sem renda na base da Pnad 2013, o que potencialmente subestimou o coeficiente de Gini encontrado pelos autores. Este trabalho optou por manter os

indivíduos sem renda, tornando a curva de Lorenz da distribuição mais convexa e chegando a um índice de Gini conseqüentemente mais concentrado.

Naturalmente, as estimativas aqui empreendidas não estão isentas de ambigüidades que podem ser refinadas. A opção pela utilização da RDB como parâmetro da renda total, que levou à aplicação de um fator de ajuste negativo na base da distribuição para coincidir a soma da renda total da base POF-DIRPF com o valor da RDB, superestimou a desigualdade da distribuição em algum grau, mesmo com a correção prévia sobre os ganhos da base. Afinal, como Medeiros, Souza e Castro (2015a) demonstram, a RDB é o parâmetro de renda total que leva às maiores concentrações de renda sob estimativas da interpolação de Pareto. A utilização de parâmetros alternativos para a renda total engendraria distribuições de renda menos concentradas e, portanto, coeficientes de Gini e indicadores de progressividade da tributação menos concentrados – mas, ressalve-se, em patamares de todo modo ainda bastante desiguais.

Outro fator fundamental para a estimativa é o modo como os lucros e dividendos se distribuem entre os estratos do DIRPF. A hipótese utilizada é a mesma adotada por Gobetti e Orair (2015), que considera que os lucros e dividendos se distribuem em proporção da renda total de cada estrato. Ainda que essa opção distribua mais lucros e dividendos para os indivíduos do topo, é crível assumir que essa concentração seja ainda maior nos estratos superiores, sendo necessário, contudo, desenvolver parâmetros mais robustos que possam ser utilizados para essa imputação. A definição de métodos mais refinados para a combinação dos dados do DIRPF com os dados domiciliares ainda é um campo com várias frentes a se explorar, com ricas possibilidades.

De todo modo, a estimativa do efeito da modificação progressiva do IRPF sobre a carga tributária se mantém em linha com as estimativas anteriores, em que a constatação a ser sublinhada é a de que o IRPF exerce um efeito atenuante sobre a desigualdade de renda, não obstante, seu potencial distributivo é limitado à distribuição inicial da renda. Conforme Rocha (2002a) e Castro (2014) destacam, o fato de o Brasil ser um país extremamente desigual cria um obstáculo à capacidade do imposto: sua majoração impõe um ônus tributário adicional apenas sobre os estratos superiores de renda causando um pequeno impacto na concentração como um todo. Sua utilização como mecanismo distributivo privilegiado cresce à medida que o país se desenvolve e sua renda se redistribui, constituindo uma via de mão dupla, em que o efeito positivo em um pólo reforça o outro, em uma dinâmica retroalimentadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo central analisar os determinantes teórico-práticos que conformam um sistema tributário e os canais pelos quais este afeta a distribuição de renda em uma sociedade. A relevância deste debate é examinada à luz do panorama histórico de desigualdade no Brasil, panorama este que passou a ser desafiado a partir da virada do milênio, com políticas inclusivas e o desenvolvimento engendrado pela dinâmica dos mercados internos e externos do país. Assim, diante do quadro brasileiro extremamente desigual, há a necessidade de incluir no debate sobre a desigualdade outros mecanismos que atuam sobre esta – como é o caso da tributação.

As diretrizes que balizam a tributação remontam à instituição do próprio Estado, no campo filosófico e prático, sendo também influenciadas pelo confronto entre ideologias, atizadas pelas mudanças no espírito do tempo. Quatro aspectos são usualmente elencados como determinantes dos parâmetros tributários: a equidade, a progressividade, a neutralidade e a simplicidade – todavia, fornecem a régua, mas não a medida. Deste modo, ainda que a equidade subsista como um princípio defendido e desejável dentro de qualquer discurso sobre o tema, percebe-se que cada indivíduo, cada classe, cada grupo político tem uma concepção diferente acerca do que esse ideal signifique na prática.

Diante desta constatação é possível obter uma melhor compreensão de como se deu o desenvolvimento dos sistemas tributários ao longo dos tempos. Observando-se o século XX, é possível destacar eventos bem definidos que atuam como centelhas que ensejam novas modificações na estrutura tributária. As ameaças à própria nação sentidas nas Grandes Guerras e a euforia produzida por seus términos, a subversão do poderio político-econômico e ideológico encetado pelas grandes crises; esses acontecimentos propiciaram janelas para mudanças na estrutura tributária, alternando contrações conservadoras de louvor à eficiência econômica, com espasmos progressistas e seu inerente otimismo com o poder da atuação estatal. Neste processo, o Brasil se moveu à margem, sofrendo influências inevitáveis, mas limitado pelas suas possibilidades. Desta forma, mesmo tendo praticado em seu passado uma tributação sobre a renda pessoal mais vigorosa do que a atual, esta nunca teve o papel relevante que alcançou nos países centrais.

Não obstante o papel historicamente pouco relevante da tributação direta na carga tributária brasileira, há indícios que sugerem que o desenvolvimento socioeconômico pelo qual o país

passou nas últimas décadas, com maior sofisticação do lado do gasto, não foi acompanhado pela política tributária, que se manteve amparada sobre a tributação indireta, mais fácil de se aplicar diante tantos brados ultrazelosos quanto ao nível da tributação.

Analisando a estrutura atual brasileira vis-à-vis a de alguns países centrais, percebe-se que há espaço para uma reorganização de sua ênfase quando se nota o nível da tributação sobre a transmissão da riqueza, ou do imposto recorrente sobre a propriedade. Apesar de a comparação internacional demonstrar que o nível da arrecadação destes impostos é inerentemente baixo em relação ao PIB, os níveis brasileiros se afiguram em patamares ainda menores. Mais estudos que possam estimar o potencial arrecadatório destes tipos de tributos são necessários e bem-vindos para o delineamento do potencial brasileiro.

No caso do imposto sobre a renda, o Brasil se mostra ainda mais conservador em relação aos pares investigados, não se pareando sequer com seus vizinhos latino-americanos, que possuem uma matriz econômica e social mais próxima da brasileira. A estrutura do IRPF é enxuta em termos de alíquotas marginais máximas aplicadas, inchada no tamanho da faixa de renda isenta, e tímida quando se analisam os rendimentos de capitais especificamente. Nesse quesito, os lucros e dividendos auferidos pela pessoa física são totalmente isentos de tributação, caso com paralelo apenas na Estônia, dentre os países investigados. Visto que a proporção de rendimentos do capital cresce face a do trabalho na medida em que se escala ao topo da distribuição de renda, a opção por não tributar os lucros e dividendos implica aumentar a regressividade no bojo do próprio imposto sobre a renda.

Em vista desta constatação, foi empreendido um exercício contrafactual utilizando dados domiciliares da POF 2008-2009 e tributários do DIRPF para analisar o potencial distributivo do tributo no que tange à introdução da tributação sobre os lucros e dividendos. Os resultados mostram que a tributação dos lucros e dividendos reduz a concentração de renda pós-tributação, em magnitude contida, embora considerável. Constata-se que mesmo esse aumento na progressividade advindo da introdução da nova tributação é praticamente anulado pela tributação indireta, de forma que urge equacionar a questão através do aumento da tributação via IRPF compensado com uma minoração na tributação sobre o consumo.

O poder distributivo do IRPF está immanentemente ligado à estrutura de rendimentos da sociedade e os dados demonstram que, embora haja espaço para a sua ampliação, ele não é uma panacéia para a desigualdade de renda. Afinal, dada a predominância de rendimentos

muito baixos ao longo dos estratos de renda dos nove décimos inferiores da distribuição de renda, uma boa parte da renda escapa à atuação do tributo simplesmente por ser muito baixa. Ainda há muito que se trilhar no país para alcançar níveis de desigualdade mais toleráveis, e contingências e limitações farão parte desta longa caminhada de desenvolvimento com mais inclusão. Mas se o caminho é longo, aqui jaz mais uma milha.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J. R. R. (Coord.); SILVEIRA, R. F.; CARVALHO, C. M. S.; KLINTOWITZ, F. **A. A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. BID, 2014.

AFONSO, J. R. R. **A Economia Política da Reforma Tributária: o caso Brasileiro**. Washington: Wilson Center, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/1pLGV3Q>>.

AFONSO, J. R. R. **IRPF e Desigualdade em Debate no Brasil**. Texto de Discussão 42. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2014. Disponível em <<http://bit.ly/1xatQFa>>.

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente**. São Paulo: FGV Projetos, 2013.

AFONSO, J. R. R.; SOARES, J.; CASTRO, K. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira**. BID, 2013.

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário Esquematizado**. 6ª ed., São Paulo: Método, 2012.

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T. (Org.). **Top incomes over the Twentieth Century**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T. (Org.). **Top incomes: a global perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

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

ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. E. The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation. **Journal of Public Economics**, v. 6(1-2), p. 55-75, 1976.

BALTHAZAR, U. C. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BARBOSA, A. L. N. H. **Teoria da tributação ótima sobre o consumo**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BARBOSA, A. L. N. H.; FIUZA, E. P. S; SCHARTH, M.; ASANO, S. **Distributional effects of optimal commodity taxes combined with minimum income programs in Brazil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para discussão nº 980).

BARBOSA, A. L. N. H.; SIQUEIRA, R. B. **Imposto ótimo sobre o consumo**: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para discussão nº 811).

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010 (Texto para discussão nº 1.460).

BLUNDELL, D.; SHERPHARD, A. Employment, hours of work and the optimal taxation of low-income families. **Review of Economic Studies**, v. 79, p. 481-510, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior. **Evolução das alíquotas nominais de importação (1983 a 2014)**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1407264386.pdf>.

BROWN, M. Using Gini-style indices to evaluate the spatial patterns of health practitioners; theoretical considerations and an application based on the Alberta data. **Social Science and Medicine**, v. 38, n. 9, p. 1243-1256, 1994.

BURMAN, L. **Tax Reform and the Tax Treatment of Capital Gains**. Testmony before the House Comittee on Ways and Means and the Senate Comittee on Finance. Washington, 2012.

BURMAN, L. Taxes and Inequality. **Tax Law Review**, v. 66, p. 563-592. Nova Iorque, 2013.

CARVALHO JR., P. H. B. **As discussões sobre a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas**: a situação no Brasil e a experiência internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

CARVALHO JR., P. H. B. de. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para discussão nº 1.417).

CARVALHO JR., P. H. B. de. Estrutura de alíquotas do IPTU nos municípios. **Boletim Regional e Urbano**, Brasília: Ipea, dez. 2008.

CARVALHO JR., P. H. B. (2006). **IPTU no Brasil**: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extrafiscais. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para discussão nº 1.251).

CASTRO, F. A. **Imposto de Renda da Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição.** Dissertação de Mestrado em Economia. Brasília: UnB, 2014.

COMISSÃO EUROPÉIA (CE). **Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth.** Ernest & Young Report, 2014.

DE CESARE, C. O Cadastro como Instrumento de Política Fiscal. In: ERBA, D. A.; OLIVEIRA, F. L.; LIMA JR., P. N. (Org.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=com_docman&task=docclick&bid=18>.

DEDECCA, C. S. A Redução da Desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa. In: PAES DE BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente.** Rio de Janeiro: Ipea, v. 1. p. 299-330, 2007.

DIAMOND, P.; SAEZ, E. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. **Journal of Economic Perspectives**, v. 25(4), p. 165-190, 2011.

DINIZ, B. P. C.; SILVEIRA, F. G.; BERTASSO, B. F.; MAGALHÃES, L. C. G.; SERVO, L. M. S. As pesquisas de orçamentos familiares no Brasil. In: SILVEIRA, F. G.; SERVO, L. M. S.; MENEZES, T.; PIOLA, S. F. (Org.). **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**, v. 2, 552 p., Brasília: Ipea, 2007.

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP). **The French Tax System.** Ministère de L'Économie des Finances et de L'Industrie, 2011. Disponível em: <http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_1006/fichedescriptive_1006.pdf>.

ERIS, I; ERIS, C. C. C.; KADOTA, D. K; ZAGHA, N. R. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ERIS, C. C. C.; ERIS, I; MONTORO-FILHO, A. F. **Finanças públicas.** São Paulo: Pioneira/Fipe, 1983.

GALE, W. G.; SLEMROD, J. **Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview.** NBER Working Paper n° 8205. Cambridge, 2001. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w8205.pdf>>.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2008.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2015 (XX Prêmio Tesouro Nacional – 2015). Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/monografias-premiadas-xx-premio-tesouro-nacional-2015/tema-3-sergio-gobetti-e-rodrigo-orair>>.

GOOLSBEE, A. What Happens When You Tax the Rich? Evidence from Executive Compensation. **The Journal of Political Economy**, v. 108(2), p. 352-378, 2000.

GORDON, R.; SLEMROD, J. Are Real Responses to Taxes Simply Income Shifting Between Corporate and Personal Tax Bases? In: SLEMROD, J. (Org.). **Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

HARDING, M. **Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income**. OECD Taxation Working Papers, nº 19. OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en>>.

HARRIS, B.; MOORE, B. **Residential property taxes in the Unites States**. Urban-Brookings Tax Policy Center, 2013. Disponível em: <<http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/412959-Residential-Property-Taxes.pdf>>.

HOFFMANN, R. **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

HOFFMANN, R.; DUARTE, J. C. A distribuição da renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 12, n. 2, p. 46-66, jun. 1972.

HOFFMANN, R.; SILVEIRA, F. G.; PAYERAS, J. A. P. **Progressividade e sacrifício equitativo: o caso do Brasil**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão nº 1.188). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1188.pdf>.

HOLTZ-EAKIN, D. The Death Tax: Investments, Employment, and Entrepreneurs. **Tax Notes**, 84(5), p. 782-792, ago. 1999.

HOLTZ-EAKIN, D.; JOULFAIAN, D.; ROSEN, H. S. The Carnegie Conjecture: Some Empirical Evidence. **Quarterly Journal of Economics**, n. 108, p. 413-435, 1993.

HUNGERFORD, T. L. **Taxes and the Economy**: an economic analysis of the top tax rates since 1945. Washington: Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42729.pdf>>.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (1976-2013). 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/default.shtm>.

ICRICT. **Declaration of the independent commission for the reform of international corporate taxation**. 2015. Disponível em: <www.icriict.org>.

IPEA (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada). IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>.

JONES, F. **The effects of taxes and benefits on household income, 2005-06**. Grã-Bretanha: Office for National Statistics, 2007.

KAKWANI, N. Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. **The Economic Journal**, v. 87, n. 345, p.71-80, 1977.

LAWTON, K.; REED, H. **Property and Wealth Taxes in the UK: The Context for Reform**. Londres: IPPR, 2013.

MANKIWI, G. Defending the One Percent. **Journal of Economic Perspectives**, v. 27, p. 21-34, 2013. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/mankiw/files/defending_the_one_percent.pdf>.

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, 2003.

MEDEIROS, M. **Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão nº 1.202).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. The Rich, the Affluent and the Top Incomes. **Current Sociology**, p. 1-26, 2014.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade no Brasil, 2006 e 2012: estimativas com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência & Saúde Coletiva**, 20(4), p. 971-986, 2015b.

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

MILL, J. S. **Princípios de Economia Política**. Volume II. São Paulo: Abril Cultural, 1996 [1848].

MIRRELES, J. An exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. **Review of Economic Studies**, n. 38, p. 175-208, 1971.

MIRRELES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES, G.; POTERBA, J. (Org.). **Tax by design: The Mirrlees review**. Oxford: Oxford University Press for Institute of Fiscal Studies (IFS), 2011.

MOREIRA, J. D. D. **Estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2011.

NÓBREGA, C. B. **História do imposto de renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal, 2014.

NORREGAARD, J. **Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges**. IMF Working Paper n° 129. FMI, 2013.

NOZICK, R. **Anarchy, State and Utopia**. Nova Iorque: Basic Books, 1974.

OCDE. **Taxing wages**. Paris: OECD publishing, 2015.

PAES, N. L.; BUGARIN, M. N. S. Parâmetros tributários da economia brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 36, n. 4, p. 699-720, São Paulo, out-dez. 2006.

PIKETTY, T. Income inequality in France, 1901–1998. **Journal of Political Economy**, v. 111, n. 5, p. 1004-1042, 2003. Disponível em: <<http://www.piketty.pse.ens.fr/fichiers/public/Piketty2003b.pdf>>.

PIKETTY, T. **Capital in the 21st century**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Income inequality in the United States, 1913–1998. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 118, n. 1, p. 1-39, 2003. Disponível em: <<https://eml.berkeley.edu/~saez/pikettyqje.pdf>>.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. **Journal of Economic Perspectives**, v. 21(1), p. 3-24, 2007.

PIRTTILÄ, J; SELIN, H. Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 113(1), p. 120-144, 2011.

RAMSEY, F. R. A contribution to the theory of taxation. **Economic Journal**, n. 37, p. 47-61, 1927.

RAVAILLON, M. **The Idea of Antipoverty Police**. NBER Working Paper n° 19210. Cambridge, 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w19210.pdf>>.

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-tributariose-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/cargatributaria-2013.pdf>>.

RECEITA FEDERAL. **Grandes Números da DIRPF (2007-2013)**. Brasília: RFB, 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributariose-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf>>.

RIBEIRO, M. B. Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

RISTEA, L.; TRANDAFIR, A. Wealth Tax Within Europe in the Context of a Possible Implementation in Romania: the existing Wealth Tax and its decline in Europe. **Annals of the University of Petrosani, Economics**, v. 10 (2), p. 299-306. Bucareste: University of Petrosani, 2010. Disponível em: <<http://upet.ro/annals/economics/pdf/2010/20100228.pdf>>.

ROCHA, S. **A investigação do rendimento na Pnad** – comentários e sugestões à pesquisa nos anos 2000. Rio de Janeiro, 2002b (Texto para Discussão, n. 899). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0899.pdf>.

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. 2002a. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/279>>.

SABAINI, J. C. G.; JIMÉNEZ, J. P. **Tax Structure and Tax Evasion in Latin America**. Serie Macroeconomía del desarrollo nº 118. Santiago: CEPAL, 2012. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5350/S1200023_en.pdf?sequence=1>.

SAEZ, E. Reported incomes and marginal tax rates, 1960-2000: evidence and policy implications. **Tax Policy and the Economy**, v. 18(1), p. 117-174, 2004.

SAEZ, E.; SLEMROD, J.; GIERTZ, S. H. The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: a critical review. **Journal of Economic Literature**, v. 50(1), p. 3-50, 2012.

SANTOS, C. H. Um panorama das Finanças Públicas brasileiras 1995/2009. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, D.; BARRETO, P. **O potencial do Imposto Teritorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Imazon, 2014.

SILVEIRA, F. G. **Equidade fiscal**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: ESAF; Tesouro Nacional, 2012 (XVII Prêmio Tesouro Nacional – 2012).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, Previdência e Assistência Sociais**: impactos distributivos. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2008.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. B.; SOUZA, E. S. **O sistema tributário brasileiro é regressivo?** Mimeo. Fev. 2012. Disponível em: <[http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2508/siqueira,%20nogueira%20e%20souza%20\(2012\).pdf](http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2508/siqueira,%20nogueira%20e%20souza%20(2012).pdf)>.

SLEMROD, J. **The Economics of Taxing the Rich**. NBER Working Paper nº 6.584, 1998.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações** – Investigação sobre sua natureza e suas causas. Volume II. São Paulo: Abril Cultural, 1996 [1776].

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão nº 1.166).

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

STIGLITZ, J. E. **Inequality and capital taxation**. Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences Technical Report, n. 457. Stanford University, 1985.

TAFNER, P. Desafios e Reformas para a Previdência Social Brasileira. **Revista USP**, n. 93, p. 137-156. São Paulo, 2012.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência Social – uma Agenda de Reformas. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Brasil**: a Nova Agenda Social. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

TANZI, V. **Taxation and Equitable Economic Development**: A Historical Note. Artigo preparado para apresentação em “Fedesarrollo and Woodrow Wilson Center’s Conference on

“Hacia una Nueva Reforma Tributaria”. Bogotá, 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/1ycVBtX>>.

TANZI, V. The challenges of Taxing the Big. **Revista de Economia Mundial**, n. 37, p. 23-40, 2014b.

VARIAN, H. R. Redistributive Taxation as Social Insurance. **Journal of Public Economics**, n. 14, p. 49-68, 1980. Disponível em: <<http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/23175/0000102.pdf>>.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 27, n. 1, p. 1-40. Rio de Janeiro, 1997.

VARSANO, R. **A tributação do valor adicionado: o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais**. Working Paper nº 335, Washington: BID, 2014.

VIANNA, S. T. W.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A. **Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996**. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para discussão nº 757).

APÊNDICE A – Sistema Tributário Brasileiro

Este apêndice apresenta uma descrição mais detalhada dos principais tributos vigentes no sistema tributário brasileiro. Para organizar a exposição, opta-se por organizar os tributos por base de incidência, isto é, pelo fato gerador que cria a obrigação tributária.

A.1 Tributos sobre a Renda

A.1.1 IR – Imposto de Renda

O tributo sobre renda se resume no IR, um tributo complexo, que exige do contribuinte a elaboração de uma lista detalhada de todos os seus rendimentos no ano, além da declaração de seu patrimônio, para que o Fisco possa acompanhar sua evolução e identificar se há alguma incompatibilidade entre valores declarados de renda e o patrimônio total do indivíduo. O tributo é de competência da União, e sua gênese no caso brasileiro decorre do Decreto nº 15.589, de 29 de julho de 1922, com aplicação contínua até os dias atuais.

É o imposto pessoal por excelência, pois prevê a possibilidade de graduar o valor a ser pago pelo contribuinte de acordo com a existência de elementos atenuantes, como a existência de dependentes da renda do contribuinte, gastos efetuados com saúde e valores poupados para a previdência, entre outros.

Os contribuintes do imposto podem ser tanto pessoas físicas como pessoas jurídicas, com aplicações diferente de regramento para cada caso. No caso do imposto sobre pessoas jurídicas (IRPJ), a legislação prevê alíquota de 15% sobre o lucro auferido com um adicional de 10% sobre o excedente de lucro de vinte mil reais por mês. As empresas podem optar por três tipos de sistema de apuração: no “Lucro Real”, em que o lucro é aferido pela diferença entre receitas e despesas com a possibilidade de realizar alguns abatimentos pela diferenciação entre despesas, custos e investimentos efetivados; empresas com receita bruta total de até R\$ 78 milhões ao ano podem optar pelo “Lucro Presumido”, a alíquota incide sobre as receitas com base em uma margem de lucro normal definida para cada ramo de atuação (com variação de 1,6% a 32% do faturamento); finalmente, no “Simples”, empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 3,6 milhões podem substituir o pagamento de diversos tributos (inclusive estaduais e municipais) pelo pagamento de um tributo único que varia de acordo com a faixa de faturamento da empresa e o ramo em que esta atua, com alíquotas que variam de 4% a 17,42%.

No caso do imposto sobre a pessoa física (IRPF), o imposto é calculado a partir da aplicação de uma tabela progressiva de acordo com o rendimento anual do indivíduo. Para o ano de 2015 (ano-base 2014), os valores previstos eram os seguintes:

Tabela 31 - Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, ano-base de 2014.

Base de cálculo anual em R\$	Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até 21.453,24	-	0,00
De 21.453,25 até 32.151,48	7,5	1.608,99
De 32.151,49 até 42.869,16	15,0	4.020,35
De 42.869,17 até 53.565,72	22,5	7.235,54
Acima de 53.565,72	27,5	9.913,83

Fonte: Receita Federal. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#c-lculo-anual-do-irpf>.

Além dos rendimentos básicos, fontes de renda específicas, como o rendimento de capital, possuem um processo de tributação específico, em que as alíquotas aplicadas sobre o ganho de capital são progressivas apenas em relação ao tempo de aplicação, de acordo com os seguintes critérios:

- i. Fundos de longo prazo e aplicações de renda fixa, em geral:
 - a. 22,5% para aplicações com prazo de até 180 dias;
 - b. 20,0% para aplicações com prazo de 181 até 360 dias;
 - c. 17,5% para aplicações com prazo de 361 até 720 dias;
 - d. 15,0% para aplicações com prazo acima de 720 dias;
- ii. Fundos de curto prazo:
 - a. 22,5% para aplicações com prazo de até 180 dias;
 - b. 20,0% para aplicações com prazo acima de 180 dias;
- iii. Fundos de ações:
 - a. 15%;
- iv. Aplicações em renda variável:
 - a. 0,005%.

Os dividendos auferidos pela pessoa física, por sua vez, são isentos de tributação, pelo fato de se considerar já tributado na etapa de apuração da pessoa jurídica. O IRPF será tratado com mais detalhamento ao decorrer deste trabalho, pois será utilizado como tributo de referência para a análise quantitativa do capítulo final.

A.1.2 CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

A CSLL é um tributo de competência da União, instituída pela Lei nº 7.689, de 1988, e cuja as normas de apuração e pagamento são as mesmas aplicadas pelo IRPJ. Sua instituição se justificou pela necessidade do governo federal de aumentar a sua arrecadação para fazer frente às obrigações impostas pela Constituição Federal de 1988 sem que, no entanto, fosse necessário repartir a receita arrecada com outros entes da federação (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013).

As alíquotas aplicadas são de 15% no caso de pessoas jurídicas de seguros privados, das de capitalização e instituições financeiras no geral; ou de 9% para as empresas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores.

A.2 Tributos sobre a Propriedade

A.2.1 IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é um imposto estadual, cujo fato gerador, estabelecido por via doutrinária devido à ausência de legislação específica para codificar a matéria, é a “propriedade de veículos automotores” (art. 155 da Constituição Federal).

O conceito “veículo automotor” descrito na Constituição Federal é interpretado doutrinariamente como veículo automotor de circulação terrestre, como carros, ônibus e caminhões. Essa definição é fonte de litígios entre administrações tributárias e contribuintes, uma vez que em uma interpretação abrangente do termo, alguns estados já incluíram como fato gerador do tributo a propriedade de outros meios de transporte, como embarcações e aeronaves (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013). No entanto, as sucessivas tentativas foram estancadas por decisão plenária do STF, no Recurso Extraordinário 379.572/RJ, de 2007, que manteve a definição do fato gerador do imposto restrita aos veículos viários (ALEXANDRE, 2012).

O IPVA não possui previsão para progressividade nas alíquotas. Elas podem ser diferenciadas apenas em função do tipo de utilização do veículo: se utilitário ou de passeio – inclusive com possibilidade de isenção para certas funções de veículos, como taxis ou transporte escolar (ALEXANDRE, 2012). A alíquota mínima do IPVA é determinada pelo Senado Federal,

contudo, essa legislação ainda não foi elaborada. Deste modo, as alíquotas são de livre fixação pelos estados, atualmente variando entre 2% e 4%.

A base de cálculo do imposto é o valor venal do veículo. Esse valor é determinado pela Tabela Fipe, um instrumento de abrangência nacional que expressa os preços médios dos veículos no mercado nacional, de acordo com características como modelo e ano do automóvel. A referida tabela é atualizada mensalmente e é referência para a maioria das transações no mercado, de modo que a base de cálculo do imposto possui uma boa aderência com os preços efetivamente praticados no mercado.

A.2.2 ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

O ITCMD é de competência estadual e pode ser instituído sobre quaisquer bens ou direitos, determinados de acordo com a legislação do estado em que é aplicado.

O fato gerador desse imposto é a transmissão de bens ou direitos por ocasião de óbito (causa mortis) ou por doação. A definição do estado competente para a cobrança possui variações de acordo com a natureza do bem e a causa da transmissão: no caso de bens imóveis e respectivos direitos, o titular da cobrança é o estado em que o imóvel se encontra; no caso de bens móveis, títulos e créditos, o estado responsável pela cobrança é, em caso de doação, o do doador, e em caso de óbito, o estado em que se processar o arrolamento ou inventário. No caso em que o doador reside no exterior ou o inventário é processado fora, não há norma regulada sobre a matéria para disciplinar os estados, de modo que estes costumam cobrar do donatário que porventura resida em seus limites (ALEXANDRE, 2012).

A base de cálculo do tributo é o valor de mercado dos bens ou direitos transmitidos, o que significa, na prática, que a mensuração dos valores está sujeita a divergências entre as partes interessadas.

A alíquota máxima do tributo está sujeita a determinação do Senado Federal, atualmente regida pela Resolução nº 9, de 1992, que a fixa em 8%. Essa mesma resolução determina que o ITCMD pode ter cobrança progressiva “em função do quinhão que cada herdeiro efetivamente receber” (art. 2), ou seja, em função do montante legado a cada herdeiro, haveria a possibilidade de cobrar-se alíquotas diferenciadas. Até recentemente, o entendimento do STF em temas relacionados à questão da progressividade tributária era o de que só haveria aplicabilidade quando expressamente indicado na Constituição (CARVALHO JR., 2009),

contudo, o Recurso Extraordinário nº 562.045/RS, julgado em 2013, concluiu que ao ITCMD seria permitido aplicar alíquotas progressivas de acordo com a previsão da resolução do Senado Federal.

A.2.3 ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Móveis

O ITBI, de competência municipal, é um tributo com finalidade fiscal que incide sobre a transmissão onerosa⁵³ de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis. É classificado como um imposto direto e real. Por esta característica, a transmissão onerosa se diferencia do ITCMD e evita a bitributação sobre um bem transmitido.

A cobrança do imposto é de competência do município onde se localiza o imóvel, ressalvando-se a cobrança nos seguintes casos de imunidade: i) incorporação de patrimônio de sócio à pessoa jurídica da qual tem participação; ii) retirada de bem imóvel de pessoa jurídica por parte do sócio, quando extinta sua participação, como parcela que lhe cabe do capital social; iii) transmissão de bens e direitos decorrentes de “fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil”. O objetivo dessas isenções é o de não criar distorções tributárias para a criação ou incorporação de empresas, de modo a neutralizar quaisquer tipos de incentivo à horizontalização ou verticalização de pessoas jurídicas.

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, de acordo com avaliação do órgão responsável, ou de uma terceira parte contratada pelos envolvidos na transação, a depender da legislação de cada município.

A alíquota do ITBI é de livre fixação pelos municípios, sem definição de máximos ou mínimos pelo Legislativo, como no caso de outros tributos subnacionais. Em Belo Horizonte, a alíquota única do ITBI é de 2,5% sobre a base de cálculo. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, a alíquota geral é, via de regra, de 2%; em Porto Alegre, 3%.

A.2.4 ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

⁵³ Conceito jurídico que designa uma transmissão baseada em contrapartida, seja pecuniária, seja por um bem ou direito.

O ITR é um imposto de competência federal⁵⁴ que possui finalidade extrafiscal, ou seja, não possui função arrecadatória. No caso específico desse imposto, sua cobrança visa desestimular a manutenção de propriedades rurais consideradas improdutivas (ALEXANDRE, 2012).

A base de cálculo do ITR é o valor fundiário da terra, excluídas as benfeitorias realizadas no imóvel. O imposto incorpora o princípio da progressividade em sua aplicação, uma vez que sua alíquota aumenta em proporção da área do imóvel, e em proporção inversa ao seu grau de utilização.

Tabela 32 – Estrutura tributária do ITR.

Área total do imóvel (em hectares)	Grau de Utilização - GU (%)				
	Até 30	Maior que 30 até 50	Maior que 50 até 65	Maior que 65 até 80	Maior que 80
Até 50	1,00	0,70	0,40	0,20	0,03
Maior que 50 até 200	2,00	1,40	0,80	0,40	0,07
Maior que 200 até 500	3,30	2,30	1,30	0,60	0,10
Maior que 500 até 1.000	4,70	3,30	1,90	0,85	0,15
Maior que 1.000 até 5.000	8,60	6,00	3,40	1,60	0,30
Acima de 5.000	20,00	12,00	6,40	3,00	0,45

Fonte: Lei 9.393/1996.

A.2.5 IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

O Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) é um imposto de competência municipal, que incide sobre a “propriedade, domínio útil ou a posse de bem imóvel (...) localizado na zona urbana de um município” (CTN, art. 32). Sua função é tipicamente fiscal, ou seja, arrecadatória, embora ele possua previsão para ser aplicado como função social.

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, cujo montante é calculado pela prefeitura e deve ser avalizado pelo legislativo municipal. Não há uma obrigação de periodicidade para a avaliação do valor dos imóveis urbanos, o que pode levar a defasagens do valor cobrado em vista do dinamismo dos preços praticados no mercado imobiliário vis-à-vis a atualização municipal dos valores venais mensurados (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013).

⁵⁴ Sua competência é da União, mas há uma peculiaridade envolvendo a sua aplicação: 50% do montante arrecadado é repassado para o município onde o imóvel se encontra. O município pode ainda optar por fiscalizar e cobrar o imposto no lugar da União, caso em que fica com 100% da arrecadação.

Apesar de ser um tributo com possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas, o IPTU só teve autorizada esta característica com a Emenda Constitucional nº 29/2000, na qual a progressividade passou a ser permitida em função do valor do imóvel, ou de sua localização no município, ou ainda em função de seu uso (se residencial, comercial, etc). Anteriormente a essa lei, não havia a possibilidade de discriminação de alíquotas sobre os imóveis da cidade, o que foi motivo de diversas batalhas judiciais entre os municípios que tentaram promover uma reforma com viés distributivo no IPTU, sendo obrigados a retroceder pela justiça (CARVALHO JR., 2009).

No que tange às alíquotas do IPTU, sua variabilidade é enorme, pois se trata de um imposto municipal e, portanto, com mais de cinco mil legislações tributárias com estruturas de alíquotas próprias. À guisa de exemplificação, o estudo de Carvalho Jr. (2008) analisou a estrutura tributária vigente em 2007 em 365 municípios com mais de 50 mil habitantes e verificou que apenas 14% deles aplicavam alíquotas progressivas; e as alíquotas modais eram de, respectivamente, 0,8% para imóveis edificados e 2% para terrenos vagos em municípios que não aplicavam IPTU progressivo e 0,5% a 1,0% para imóveis edificados e de 1% a 3% para terrenos vagos, nos municípios que adotavam alíquotas progressivas.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) legou ainda a possibilidade de instauração de um dispositivo adicional, a alíquota progressiva no tempo, que incidiria sobre propriedades com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Essa medida garante à prefeitura o poder de promover o adequado aproveitamento da propriedade (de acordo com a definição de adequado, prevista na legislação municipal) (ALEXANDRE, 2012). Visa coibir a especulação imobiliária ao onerar a manutenção de lote vago ou propriedades subutilizadas (como os famigerados estacionamentos) através da imposição de alíquotas que aumentariam anualmente enquanto a condição se mantivesse, até o limite de 15% sobre o valor venal do imóvel. No caso do descumprimento das condições e prazos previstos para reversão da situação agressiva à finalidade social do imóvel, a prefeitura poderia determinar o parcelamento ou edificação compulsória do imóvel.

A.3 Tributos sobre bens e serviços

A.3.1 ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interest., Intermunic. e de Comunicação

O ICMS é o imposto com maior arrecadação no Brasil – curiosamente, é um imposto de competência estadual. Compõe, juntamente com o IPI e o ISS, a tríade de impostos indiretos que resultam no que se poderia chamar de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), mas que, nesse sentido, nunca foram aplicados no Brasil de modo unificado (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013).

O imposto incide sobre operações de circulação de mercadorias com troca de propriedade, sobre a prestação de serviço, sobre transporte intermunicipal e interestadual de pessoas, bens, mercadorias, ou valores. Os bens tributados não precisam ser necessariamente corpóreos, de modo que a energia elétrica, por exemplo, é sujeita ao ICMS e gera arrecadação considerável. Outra fonte importante de arrecadação são o petróleo e derivados, cuja legislação pertinente ao ICMS já sofreu diversas modificações como tentativa de acomodar os interesses divergentes dos diversos entes envolvidos (ALEXANDRE, 2012).

Sendo uma espécie de IVA, o ICMS é, em sua concepção, um imposto não cumulativo, o que significa que ao longo de uma cadeia produtiva, o montante de tributo pago na aquisição é subtraído do montante pago na venda, de modo que se tribute apenas o valor adicional gerado em cada etapa. Há um sistema de créditos tributários criado para a compensação do tributo pago em cada etapa, assim, o produtor desconta dos débitos tributários os créditos que possui advindos do ICMS pago na etapa anterior da cadeia. A implementação do, à época, ICM (Imposto sobre o Consumo de Mercadorias) ocorreu na reforma tributária de 1967 e a inspiração para os mecanismos do tributo são tradicionalmente atribuídas ao IVA francês (VARSAÑO, 2014).

Apesar de não ser cumulativo, ocorre no ICMS o efeito cascata, decorrente de, em algumas situações específicas, se incluir na base de cálculo do imposto não apenas o preço do produto como também o IPI. Assim, a alíquota efetiva do ICMS é inflada por eventuais tributos embutidos no preço do produto, o que onera desproporcionalmente a mercadoria e diminui sua competitividade. Além disso, o cálculo do ICMS é feito “por dentro” e não no método usual “por fora”, outro fator que aumenta a alíquota efetiva do tributo⁵⁵. Em vista dos efeitos

⁵⁵ No cálculo por fora, o preço final do produto é calculado pela seguinte fórmula: $P_f = P_i \times (1 + t)$, enquanto

que no cálculo por dentro a fórmula utilizada é: $P_f = \frac{P_i}{(1 - t)}$. Por exemplo, se um bem intermediário custa R\$

100 e a alíquota é de 20%, o preço final na aplicação por fora será de R\$ 120 e na aplicação por dentro será de R\$ 125.

cascata e do cálculo “por dentro”, a alíquota nominal do ICMS não informa a carga real do tributo, o torna opaca a verificação imediata das alíquotas efetivamente cobradas para cada produto.

Por ser estadual, o ICMS possui um regulamento para cada estado, com alíquotas, regras para aplicação e isenção particulares a cada unidade federativa. No entanto, as operações interestaduais possuem regras uniformes, reguladas pelo Senado Federal por meio de resoluções específicas. A alíquota interestadual estabelecida atualmente é de 12% para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de 7% para estados do Sul e Sudeste, sendo que as alíquotas para operações internas variam de 17% a 19%. Para resolver qual o estado competente para a cobrança do tributo em operações interestaduais, decidiu-se por uma aplicação mista entre o princípio da origem (cobrança pelo estado em que a mercadoria saiu) e o princípio do destino (cobrança pelo estado no qual a mercadoria foi adquirida), na qual o estado de origem recolhe um valor decorrente da aplicação da alíquota interestadual e o estado de destino recolhe um valor equivalente à aplicação de sua alíquota interna subtraída da alíquota praticada pelo estado de origem.

Apesar desta norma geral, existem diversas variações da aplicação do ICMS a depender do produto em questão (energia e petróleo e derivados são taxados integralmente pelo estado de destino (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013)), de sua procedência (nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados incide alíquota de 4%), entre outros elementos⁵⁶. O objetivo da seção em questão não é exaurir a matéria em suas idiosincrasias, apenas ilustrar os parâmetros básicos que norteiam o tributo.

A.3.2 IPI – Imposto sobre Produtos Industriais

O IPI é um imposto de competência federal, incidente sobre a circulação de mercadorias. O imposto possui características fiscais e extrafiscais, pois apesar da finalidade arrecadatória, também é aplicado com o intuito de estimular ou desincentivar certos mercados, de acordo com objetivos industriais do governo.

A base de cálculo do imposto é o preço do produto. Como todo imposto de valor adicionado, o IPI não é cumulativo, pois o valor a ser pago por cada etapa da cadeia é líquido do imposto pago na etapa anterior, por meio de um sistema de créditos tributários. Os produtos exportados são isentos da incidência do imposto com o intuito de dar mais competitividade

⁵⁶ Para mais detalhes sobre o funcionamento e aplicações do ICMS, ver Alexandre (2012).

para os produtos nacionais, seguindo o entendimento consolidado nos anos 1990 de que imposto não se exporta (ALEXANDRE, 2012).

O IPI gera um efeito cascata tributário nos casos em que incide sobre o produto importado, pois na base de cálculo a ser aplicada a alíquota do imposto estará embutido, além das taxas aduaneiras pagas para a entrada do produto no país, o valor do Imposto de Importação aplicado ao produto (ALEXANDRE, 2012). Esse efeito cascata, além de constituir um ônus extra sobre o preço do produto, torna o sistema tributário menos transparente, pois torna a alíquota efetiva do IPI maior do que sua alíquota nominal, não sendo prontamente verificável.

A.3.3 ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

Este imposto, instituído primeiramente em 1965, constitui atualmente a principal fonte de arrecadação dos municípios brasileiros. Cada município elabora a sua legislação própria sobre o ISS, porém, existem diretrizes gerais ditadas pela Lei Complementar nº 116/2003, que devem ser observadas.

O fato gerador do tributo é a prestação de serviço previsto na legislação como sujeito ao ISS. Existe uma lista editada para evitar conflitos de bitributação relativos ao ICMS e ao ISS, assim, todo o serviço que não constar na lista anexa à LC 113/2003 será tributado pelo ICMS.

A base de cálculo é o valor do serviço prestado e a alíquota aplicável aos produtos não isentos pode variar de 2% a 5%. Exceto para alguns serviços específicos o município sede da empresa é o responsável pelo recolhimento do tributo. O ISS é cumulativo, e por isso, tem o potencial de distorcer a alocação de recursos na economia ao constituir um incentivo à verticalização (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013).

A.3.4 COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

A COFINS é uma contribuição instituída pela União para vincular recursos à Seguridade Social, a qual abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública. É herança do extinto tributo Finsocial, de 1982, convertido em COFINS por meio da Lei Complementar nº 70/1991 (AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013).

A base de cálculo do tributo é o faturamento da empresa, entendido como a receita bruta da venda de mercadorias e serviços de qualquer natureza. A maneira como a base de cálculo será

aferida e a alíquota pertinente será aplicada dependerá do regime de tributação referente ao IRPJ adotado pela empresa.

As empresas optantes pelo Lucro Real estão sujeitas à incidência não cumulativa, o que permite o desconto de determinados custos e despesas da base de cálculo, e na qual incidirá a alíquota de 7,6%. As empresas restantes, optantes do Lucro Presumido ou Simples Nacional, se sujeitam ao regime cumulativo do COFINS, no qual não há deduções sobre o faturamento e a alíquota incidente é de 3%. Este é o modelo padrão, mas são diversos os regimes especiais que disciplinam setores específicos, como o bancário e o de derivado de petróleo (Lei nº 9.718/1998).

A.3.5 PIS/PASEP – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

O PIS e o PASEP são tributos federais criados em 1970, e formado por contribuições sociais que objetivam financiar o pagamento de benefícios trabalhistas, como abono e seguro-desemprego, além de participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores. Apesar de serem dois tributos diferentes, são tradicionalmente analisados em conjunto, pois compartilham os mesmos elementos para a constituição do montante a ser tributado, diferem apenas na destinação de sua arrecadação, se para trabalhadores da iniciativa pública ou privada.

No que concerne à sua base tributária e aplicação de alíquotas, o PIS/PASEP compartilha as mesmas características básicas da COFINS: sua base de cálculo é a receita da pessoa jurídica e as alíquotas aplicadas variam de acordo com o regime tributário adotado: 1,65% se sujeito ao regime não-cumulativo e 0,65% se sujeito ao regime cumulativo.

De acordo com Afonso, Soares e Castro (2013), tanto o PIS/PASEP quanto o COFINS representam o retorno à cumulatividade, cujo fim havia sido conquistado com a reforma de 1967 e instituição do ICM, pois a base de cálculo não respeita o princípio do valor adicionado e ainda inclui o valor de outros tributos embutidos no preço de mercadorias vendidas. Cabe salientar que mesmo o regime não-cumulativo mantém essa característica, afinal, permitir o desconto de despesas específicas não significa compensar outros tributos imbricados no faturamento, é uma compensação parcial, um arremedo que não se propõe a eliminar as distorções, apenas atenuá-las.

A.3.6 II – Imposto sobre Importações

O II é um imposto federal de caráter eminentemente extrafiscal, utilizado como instrumento de controle comercial em detrimento de fins essencialmente arrecadatórios. É um dos impostos mais antigos do país e, apesar da atual baixa representação na carga tributária, foi o imposto mais importante para o financiamento do Estado brasileiro desde o Império até meados dos anos 1930⁵⁷.

A base de cálculo do II é o valor da importação, ou ainda um valor fixo por unidade de medida (toneladas, metros, etc). De acordo com dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, as alíquotas do tributo atualmente variam entre 0% e 35%, sendo que a alíquota média é de 11,61% e a modal, de 14% (BRASIL, 2014).

A.3.7 IE – Imposto sobre Exportações

O IE constitui conjuntamente com II o grupo de impostos sobre o comércio exterior. Sua competência é da União e, apesar de possuir alíquotas que vão a até 150% (no caso de tabaco e derivados e armas e munições, por exemplo), sua aplicação e arrecadação são bastante reduzidas devido ao seu caráter extrafiscal e à sempre latente necessidade brasileira de divisas via comércio internacional.

A.4 Tributos sobre a Folha de Pagamentos

A.4.1 RGPS – Regime Geral de Previdência Social

O RGPS é gerido pela União e constitui um sistema atuarial cuja contribuição é partilhada entre o empregado e o empregador, com possibilidade de contribuição voluntária para trabalhadores autônomos. Apesar de já existirem anteriormente Caixas e fundos de pensão específicos, o marco da criação do sistema previdenciário brasileiro é atribuído à Lei Elói Chaves (Decreto nº 4.682/1923), que, em 1923, criava uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para os trabalhadores ferroviários.

Sendo um tributo sobre a folha de pagamentos, sua base de cálculo é o salário do trabalhador, tornando-se contribuintes tanto o empregador quanto o próprio beneficiário, que pagarão alíquotas diferenciadas sobre o salário bruto percebido, denominado salário-de-contribuição.

⁵⁷ Varsano (1997) expõe a evolução do sistema tributário brasileiro e assinala que até a Constituição de 1934, que implementa impostos sobre o consumo interno, o II era a principal fonte de receita da União, chegando à 2/3 da participação em sua arrecadação nos anos 1920 e início da década de 1930.

Existe o caso geral, para o empregado em uma empresa não-optante do Simples, e casos específicos que concebem específico para empregados domésticos, serviços prestados por cooperativas a empresas, dentre outros. Para os fins dessa exposição simplificada, opta-se por se ater aos casos básico de vínculo empregatício com carteira de trabalho e segurado facultativo.

No caso em que há vínculo empregatício, as alíquotas aplicadas ao empregado são escalonadas e progressivas até um limite salarial a partir do qual não é cobrado mais o tributo. Os valores para o ano de 2014 estão dispostos na Tabela 33:

Tabela 33 – Contribuição dos segurados empregados e trabalhadores avulsos, 2014.

Salário-de-contribuição (R\$)	Alíquota INSS (%)
Até 1.317,07	8,00
De 1.317,08 até 2.195,12	9,00
De 2.195,13 até 4.390,24	11,00

Fonte: site do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Já os empregadores contribuem com 20% sobre o salário-de-contribuição, com adicional de risco de acidente de trabalho de 1% (leve), 2% (moderado) ou 3% (grave). O segurado facultativo paga 20% do salário de contribuição por ele declarado e no caso em que percebe apenas um salário mínimo essa alíquota é de 11%.

A.4.2 RPPS – Regime próprio de Previdência Social

Complementar ao RGPS, há os regimes formados para os servidores públicos, havendo um fundo gerido para cada ente, União, estados e municípios. As fontes jurídicas que atualmente regem o RPPS são as Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 e a Lei nº 12.688/2012. Assim, no caso federal, a legislação atual aplica a alíquota única de 11% até o limite do salário de contribuição definido para o RGPS.

Os servidores de outros entes federativos não podem pagar alíquotas menores do que as aplicadas aos servidores federais. O ente também paga uma contrapartida, no caso da União a alíquota corresponde ao dobro pago pelo servidor, já no caso dos outros entes federativos, a legislação é específica para cada um⁵⁸.

⁵⁸ Como alertam Afonso, Soares e Castro (2013), a contrapartida paga pelo poder público não costuma ser recolhida nem contabilizada, uma vez que os responsáveis em cobrir eventuais déficits nos regimes próprios são

A.4.3 FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Criado em 1966, o fundo tem o objetivo de amparar os trabalhadores em diversas situações de suspensão ou encerramento dos vínculos empregatícios, situações em que o beneficiário pode sacar recursos de sua conta vinculada.

Ainda que formado a partir de uma “poupança compulsória”, o FGTS é tratado como um tributo, pois se torna um recurso a dispor do governo para investimentos em obras de saneamento básico e habitação, aos moldes uma contribuição, que possui receita vinculada a determinado destino. Os aportes no fundo são feitos pelo empregador, no valor correspondente a 8% da remuneração de cada trabalhador.

APÊNDICE B – Medidas de Desigualdade e Progressividade

Para mensurar as mudanças na distribuição da renda de acordo com a modificação na progressividade da tributação, este trabalho usa como principais indicadores os conceitos de coeficiente de Gini e coeficientes de concentração em geral, além do índice de Kakwani para a progressividade.

B.1 – Coeficiente de Gini

Para compreender o coeficiente de Gini é preciso primeiramente conceituar a curva de Lorenz. A curva de Lorenz é construída a partir do ordenamento de toda a população em função crescente da renda – do indivíduo com a menor renda até o indivíduo com a maior. Com essa disposição, cria-se uma função de frequência acumulada da população por função de frequência acumulada da renda, de modo que ambas as variáveis variam de zero a um. Essas duas variáveis são então plotadas em um gráfico em que o eixo horizontal contém a renda acumulada, enquanto o eixo vertical representa a população acumulada. Em uma sociedade com uma distribuição estritamente igualitária da renda, em que cada indivíduo auferir a mesma proporção da renda total, a curva de Lorenz seria uma reta com ângulo de 45°. Contudo, quanto mais desigual é a distribuição, mais convexa é a curva de Lorenz.

O coeficiente de Gini mede o desvio de uma distribuição qualquer da renda em relação a uma distribuição perfeitamente igualitária. Para tal, ele consiste na mensuração da área entre a diagonal (sociedade perfeitamente igualitária) e a curva de frequência acumulada da distribuição de renda em uma dada sociedade. A fórmula para o coeficiente de Gini para uma distribuição discreta, formada por n indivíduos é a seguinte:

$$G = \sum_{i,j} \frac{|y_i - y_j|}{2n^2\mu}$$

Onde y_i ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) é a renda do indivíduo i ; e μ é a renda média da distribuição. O índice varia de zero a um, sendo que quanto menor o valor, menor a área entre a diagonal e a curva, e, portanto, menor a desigualdade de renda. O coeficiente de Gini é uma medida de dispersão relativa (HOFFMANN, 1998).

No caso em que se tem uma distribuição dividida por estratos de renda, Brown (1994) deduz uma fórmula mais flexível para o coeficiente de Gini, amparado no fato de que a mensuração

da área sob a curva pode ser aproximada por áreas de trapézios (regra trapezoidal). Assim, o cálculo do coeficiente pode ser aproximado pela seguinte forma:

$$G = 1 - \sum_{k=0}^n (X_k - X_{k-1})(Y_k + Y_{k-1})$$

Em que (X_k, Y_k) são pontos da curva de Lorenz; sendo X_k a proporção acumulada da população ordenada de modo crescente em função da renda; e Y_k a proporção da renda acumulada.

Esse princípio foi utilizado para o cálculo do coeficiente de Gini ao longo do trabalho, em vista da forma como a base do DIRPF se apresenta, em faixas de renda, sendo necessário frisar que este método perde precisão quanto maior for a população dentro de cada faixa, pois não considera a desigualdade de renda intrafaixa. No entanto, no caso do DIRPF, essa perda na precisão não será grave, uma vez que os estratos de renda do topo a serem utilizados são pequenos em relação à população total.

B.2 – Coeficiente de Concentração

Como visto, a curva de Lorenz é uma função que acumula a renda pela população acumulada. A partir desse conceito específico, pode-se chegar ao caso abrangente, em que se acumula qualquer variável pela população, função denominada curva de concentração. Desse modo, tem-se que a curva de Lorenz é uma curva de concentração da população pela renda, um caso particular do conceito (MEDEIROS, 2006). Do mesmo modo, o coeficiente de Gini pode ser visto como o coeficiente de concentração da renda. Assim, é possível utilizar outras variáveis em conjunto com da população para o estudo de sua concentração, e é a partir desse conceito que se enseja as outras métricas para este trabalho.

B.3 – Índice de Kakwani

O índice de Kakwani foi desenvolvido em Kakwani (1977) e tem como proposta decompor o efeito da tributação no coeficiente de Gini, analisando o efeito de sua alíquota e o seu efeito sobre a base de contribuintes. Para sua dedução é preciso construir duas curvas de concentração adicionais utilizando como base a população ordenada pela sua renda. A primeira é a curva de concentração da renda líquida, após a incidência do imposto sobre a

renda, L_{Y-T} ; e a segunda é a curva de concentração do tributo pago em proporção da renda bruta por cada estrato, L_T (CASTRO, 2014).

Assim, se o imposto de renda é progressivo, isso significa que a curva L_T possui um índice de concentração, C_T , maior do que o coeficiente de Gini, G , o que significa que a tributação é mais concentrada nos mais ricos do que a renda. Formalmente:

$$\pi^k = C_T - G$$

E, se $\pi^k > 0$, então o imposto é progressivo; se $\pi^k = 0$, o imposto é proporcional; e, finalmente, se $\pi^k < 0$, o imposto é regressivo.

Por fim, é possível criar uma terceira curva de concentração, que relaciona a frequência acumulada da população ordenada pela renda bruta com a renda líquida de deduções e isenções (a base de cálculo), L_{Y-D} .

Reordenando os parâmetros do índice de Kakwani com o índice de concentração das deduções e isenções, C_{Y-D} , é possível decompor a progressividade da tributação entre o efeito da estrutura das alíquotas (progressividade direta) e o efeito das deduções e isenções sobre a base de cálculo (progressividade indireta) (GOBETTI; ORAIR, 2015). Assim, o índice Kakwani pode ser exposto da seguinte maneira:

$$\pi^k = (C_T - C_{Y-D}) + (C_{Y-D} - G)$$

Em que o primeiro termo do lado direito mede o efeito alíquota, qual seja, a diferença entre o índice de concentração do tributo arrecadado e da base de cálculo; e o segundo termo mede o efeito base, a diferença entre o índice de concentração da base de cálculo e o da renda bruta.