



Tema III

Tópicos Especiais

Tópicos Especiais – 2º lugar

*Fábio Avila de Castro**



*Imposto de Renda da Pessoa Física:
comparações internacionais, medidas de
progressividade e redistribuição*

** Mestre em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB).*

Resumo

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil, no período de 2006 a 2012, utilizando números índices que permitem sua comparação com outros países. Dentre as medidas de progressividade efetiva ou global, foram calculados os índices de desvio da proporcionalidade de Kakwani e Suits, como também os índices de capacidade redistributiva de Reynolds-Smolensky, Musgrave-Thin e Pfähler. Os resultados obtidos mostram que o tributo brasileiro apresenta índices de desvio da proporcionalidade bastante altos em comparação a países da América Latina e países desenvolvidos. Entretanto, sua capacidade redistributiva é limitada pela baixa representatividade da arrecadação do imposto em relação à renda bruta total do país, problema semelhante a muitos países com renda *per capita* similar à do Brasil. Efetuou-se, também, a decomposição da progressividade da estrutura do imposto, verificando-se que, no caso brasileiro, o efeito alíquota é responsável por toda a progressividade, ao passo que o efeito base é proporcional. Sugeriram-se algumas opções de alteração no imposto de forma que incrementalmente sua capacidade redistributiva, sem, no entanto, alterar a atual carga tributária do país. A melhora do perfil da carga tributária seria um objetivo a ser alcançado de médio a longo prazo, trocando-se a arrecadação adicional da tributação direta por alívio na tributação indireta.

Palavras-chave: Imposto de renda. Incidência do imposto. Progressividade do imposto.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	9
2 O CONTEXTO ECONÔMICO DO IRPF NO BRASIL	10
2.1 Carga tributária bruta	11
2.2 Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil	15
2.2.1 Apuração do imposto: rendimentos do trabalho	15
2.2.2 Síntese de indicadores econômicos do IRPF	18
2.2.2.1 Rendimentos declarados na DIRPF	18
2.2.2.2 Evolução do número de contribuintes do IRPF	20
2.2.2.3 Evolução das alíquotas marginais e do limite de isenção	22
2.2.3 Apuração do imposto: rendimentos do capital	23
3 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS	24
3.1 Carga tributária bruta e estrutura do IRPF	25
3.2 Tributação da distribuição de lucros e dividendos	34
4 IMPOSTO DE RENDA E PROGRESSIVIDADE	37
4.2 Medidas de progressividade	38
4.2.1 Medidas de progressividade global (efetiva)	38
4.2.2.1 Curva de Lorenz, curva de concentração e o índice de Gini	39
4.2.2.2 O efeito redistributivo de um imposto de renda progressivo	40
4.2.2.3 O índice de Kakwani e o índice de Suits	41
4.2.2.4 Os índices de Reynolds-Smolensky, Musgrave-Thin e Pfähler	42
5 ANÁLISE DA PROGRESSIVIDADE E DO POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DO IRPF NO BRASIL	43
5.1 Metodologia e base de dados	43

5.2 Medidas de progressividade	45
5.2.1 Progressividade local: alíquota efetiva	45
5.2.2 Medidas de progressividade global	47
5.2.2.1 Desvio da proporcionalidade: índice de Kakwani e índice de Suits	47
5.2.2.2 Efeito redistributivo: índices de Reynolds-Smolensky, Musgrave-Thin e Pfähler	51
5.3 Decomposição da progressividade para o IRPF trabalho: efeito base e efeito alíquota.	53
5.4 Progressividade: comparações internacionais	58
5.5 Algumas alternativas para o IRPF brasileiro	61
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	68

Lista de Figuras

Figura 1. Curva de Lorenz da renda bruta e curva de concentração do IRPF para 2012.	49
Figura 2. Curva de Lorenz da renda bruta e da renda líquida para o ano de 2012	52

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Carga tributária bruta por base de incidência para 2003-2012	12
Tabela 2 – Participação percentual de cada base de incidência na carga tributária total para 2003-2012	13
Tabela 3 – Carga tributária bruta dos tributos diretos para o período de 2003 a 2012	14
Tabela 4 – Participação percentual dos tributos diretos na carga tributária total para o período de 2003 a 2012	14
Tabela 5 – Deduções aplicáveis ao rendimento bruto na DIRPF 2013 (Ano-base 2012)	16
Tabela 6 – Perfil dos rendimentos declarados na DIRPF para o período de 2006 a 2012	18
Tabela 7 – Rendimentos isentos e não tributáveis na DIRPF para 2006-2012	19
Tabela 8 – Gradiente populacional tributável para os anos 1999, 2003, 2009 e 2012	21
Tabela 9 – Percentual dos contribuintes irpf em relação aos diversos conceitos populacionais para os anos de 1999, 2003, 2009 e 2012	21
Tabela 10 – Evolução das alíquotas e do limite de isenção mensal de 1996 a 2012	22
Tabela 11 – Ir sobre aplicações em títulos e fundos de renda fixa	24
Tabela 12 – Carga tributária bruta para países selecionados no período de 2008 a 2012	25
Tabela 13 – Carga tributária bruta para países da América Latina no período de 2008 a 2012	27
Tabela 14 – Participação percentual de cada base de incidência na carga tributária total para países da al (2012) e média ocde (2011)	28
Tabela 15 – Estrutura do IRPF para países selecionados da OCDE (2012)	30
Tabela 16 – Estrutura do IRPF para países da AL (2012)	31

Tabela 17 – Limites anuais da 1ª faixa de tributação do IRPF: países selecionados (2012)	33
Tabela 18 – tipo de tributação dos dividendos: alguns países ocde e brasil (2012)	35
Tabela 19 – faixas de rendimento da PNAD utilizadas nas extrações de dados	44
Tabela 20 – alíquotas efetivas do IRPF trabalho e irpf total para o ano de 2012	45
Tabela 21 – Alíquotas efetivas para IRPF trabalho e IRPF total de 2006 a 2012	46
Tabela 22 – Valores utilizados para o cálculo dos índices de Kakwani e Suits – 2012	48
Tabela 23 – Índices de Kakwani e Suits calculados para o IRPF no período de 2006 a 2012	50
Tabela 24 – Valores utilizados para o cálculo dos índices redistributivos para 2012	51
Tabela 25 – Índices de Reynolds-Smolensky, Musgrave-Thin e Pfähler de 2006 a 2012	52
Tabela 26 – Quantidade de declarações, RTB, RTL e ID para o ano de 2012	56
Tabela 27 – Valores das deduções do RTB para o ano de 2012	56
Tabela 28. Efeito base e efeito alíquota para o período de 2006 a 2012	57
Tabela 29. Contribuição de cada dedução para o efeito base total de 2006 a 2012	57
Tabela 30 – Índices de progressividade do IRPF para países da OCDE e Brasil – 2008	59
Tabela 31 – Vários índices de progressividade do IRPF para países selecionados	60
Tabela 32 – valores recalculados para irpf capital de 2012 para 1ª hipótese	62
Tabela 33 – Tabela de tributação exclusiva na fonte para PLR relativa ao ano de 2012	63
Tabela 34 – Valores recalculados para IRPF capital de 2012 para 2ª hipótese	63
Tabela 35. Tabela progressiva anual, fictícia, para o ano de 2012, com alíquota de 35%	64
Tabela 36 – Valores recalculados para IRPF trabalho de 2012 para 3ª hipótese	64
Tabela 37 – Principais índices de progressividade para as hipóteses de alteração na legislação do IRPF	65

1 Introdução

A questão da desigualdade na distribuição de renda tem voltado de forma mais intensa ao palco dos debates nos países desenvolvidos, principalmente após a crise financeira de 2009. Não sem motivo, um dos livros mais vendidos atualmente nos Estados Unidos,¹ *O Capital no século XXI*, do economista francês Thomas Piketty, trata do assunto.

Na América Latina, uma região com histórico arraigado de iniquidade social, a questão não merece menos atenção, tendo a presidente do Chile, Michelle Bachelet, elegido como prioridade de seu segundo governo o combate à desigualdade em seu país.²

No Brasil, após décadas de uma estabilidade inaceitável conforme Barros, Henriques e Mendonça (2000), estudos como os de Hoffmann (2006) e Rocha (2012), entre outros, apontam uma queda ininterrupta nos índices que avaliam a pobreza e a desigualdade de renda do país.

O fato é que o Estado moderno exerce um papel importante na moldagem da distribuição de renda e do bem-estar entre seus cidadãos, moderando as desigualdades geradas pela economia de mercado. Ele busca esses objetivos por intermédio de várias políticas públicas como o estabelecimento do arcabouço legal do ambiente de negócios, regulando a concorrência econômica, provendo bens e serviços públicos, promovendo transferências monetárias às famílias de baixa renda e arrecadando os tributos necessários a seu financiamento. Desse modo, os governos contemporâneos têm retirado de um terço à metade da renda nacional na forma de impostos, sendo que o conhecimento de quem suporta a carga tributária e a avaliação de seus impactos distributivos passa a ser vital para a formulação da política tributária.

O estudo da progressividade é, portanto, central ao tema, pois um sistema tributário progressivo é aquele no qual os impostos aumentam mais que proporcionalmente com o aumento da renda dos contribuintes; é regressivo quando o pagamento dos impostos aumenta menos que proporcionalmente com a renda dos contribuintes; e proporcional (ou neutro) quando os impostos aumentam proporcionalmente com a renda (STIGLITZ, 2000. p. 159).

Nos países desenvolvidos há vários trabalhos avaliando a progressividade dos tributos, como os de Piketty e Saez (2007), para os Estados Unidos; Joumard, Pisu e Bloch (2012), para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvi-

1 Cf. Freitas (2014).

2 Cf. AFP (2014).

mento Econômico (OCDE); e Kesselman e Cheung (2004), para o Canadá. No Brasil há também vários trabalhos sobre o tema, como o de Payeras (2010), que avaliou a progressividade da distribuição da carga tributária sobre a população; e Siqueira, Nogueira e Souza (2000) que investigaram a progressividade dos tributos sobre o consumo.

No contexto do sistema tributário de qualquer país, o tributo que melhor possibilita a aplicação do princípio da progressividade é o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).

A motivação para a realização deste trabalho surgiu da constatação dos esparsos estudos existentes sobre o tema, como os de Rossi (1983), Rocha (2002) e Soares et al. (2010) e da possibilidade de acesso à base de dados das declarações de imposto de renda da pessoa física.

Assim, o objetivo deste estudo é avaliar a progressividade do IRPF brasileiro utilizando índices específicos criados para essa finalidade e que possibilitam a comparação entre diversos países ou entre o mesmo país em diferentes momentos do tempo. Apesar de ser um exercício de estática comparativa, acaba sendo de grande utilidade aos formuladores de política tributária porque lhes permite avaliar a progressividade dos tributos e do sistema tributário em sua intertemporalidade.

O trabalho se divide em 6 capítulos incluindo esta introdução. O Capítulo 2 procura mostrar o contexto econômico no qual o IRPF se insere, assim como algumas de suas características. O Capítulo 3 evidencia comparações internacionais sobre a carga tributária e a estrutura do imposto para países desenvolvidos e países da América Latina. O Capítulo 4 faz uma revisão da teoria sobre a progressividade do IRPF, mostrando quais os índices mais utilizados na sua medição e suas principais características. O Capítulo 5 avalia a progressividade e o potencial distributivo do IRPF no Brasil no período de 2006 a 2012, elucidando a metodologia adotada para os cálculos e fazendo uso dos índices mostrados no capítulo anterior. No Capítulo 6 são feitas algumas considerações finais em termos de política tributária em função dos achados deste trabalho.

2 O Contexto econômico do IRPF no Brasil

Para que se possa sugerir ou formatar possíveis políticas tributárias faz-se necessário conhecer o IRPF e o ambiente econômico no qual ele se insere, sendo esses os objetivos deste capítulo.

2.1 *Carga tributária bruta*

Em geral, define-se Carga Tributária Bruta (CTB) como sendo a razão entre o valor total de impostos, taxas e contribuições pagos pelo setor privado ao Estado e o Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado, ambos expressos em valores monetários nominais. Nesse cômputo, importa muito mais a natureza compulsória do pagamento que sua denominação jurídica, de modo que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo, apesar de, juridicamente, não possuir natureza tributária, encontra-se agregado aos cálculos que serão mostrados a seguir. Agora, o conceito de carga tributária líquida, por sua vez, subtrai do montante dos tributos pagos, as transferências feitas pelo Estado às famílias e às empresas.

O intuito aqui é muito mais examinar a composição da CTB em termos de base de incidência que debater sua adequabilidade ao ambiente econômico e às necessidades orçamentárias do país. As estatísticas utilizadas serão todas baseadas nos estudos de carga fiscal elaborados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), tendo em vista a constância da metodologia adotada e sua adequação ao que se pretende mostrar neste trabalho. Apenas para fins de comparação com outros estudos, a metodologia da RFB para o cálculo da carga adota a arrecadação líquida dos tributos e desconsidera a incidência de multas e juros moratórios.

Na Tabela 1, a seguir, observa-se a evolução da CTB como percentual do PIB no período de 2003 a 2012 para as principais bases de incidência tributária. Obviamente, o IRPF encontra-se no grupo dos tributos incidentes sobre a renda e a propriedade, junto com outros três tributos federais: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Ainda, figuram nesse grupo o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da esfera estadual e distrital; o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), de competência municipal e distrital; e os impostos sobre transmissão de bens que podem ser estaduais, distritais ou municipais dependendo do caso.

No grupo dos tributos incidentes sobre bens e serviços, por sua vez, figuram: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual e distrital; a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), todos de competência da União; e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal ou distrital. O grupo dos tributos incidentes sobre a

folha de salários, apesar de sua representatividade na carga, não será objeto de análise, sendo que nele estão inclusas as contribuições previdenciárias e o FGTS.

Por fim, o grupo de incidência sobre transações financeiras também não será abordado neste trabalho.

TABELA 1 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR BASE DE INCIDÊNCIA PARA 2003-2012

BASE DE INCIDÊNCIA	% PIB									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tributos sobre a Renda e Propriedade	6,95%	6,70%	7,45%	7,42%	7,84%	8,23%	7,78%	7,36%	8,02%	7,78%
Tributos sobre Bens e Serviços	15,59%	16,48%	16,64%	16,50%	16,47%	17,10%	16,09%	16,68%	17,38%	17,83%
Tributos sobre a Folha de Salários	7,59%	7,82%	8,24%	8,38%	8,42%	8,49%	8,80%	8,77%	9,10%	9,51%
Tributos sobre Transações Financeiras/Demais	1,66%	1,69%	1,70%	1,71%	1,79%	0,72%	0,64%	0,74%	0,81%	0,73%
Carga Tributária Total	31,80%	32,70%	34,03%	34,00%	34,52%	34,54%	33,30%	33,53%	35,31%	35,85%

Fonte: RFB/Elaboração do autor.

Do exame da Tabela 1, observa-se um paulatino aumento da carga tributária total exceto para o ano de 2009, quando ocorreu a crise financeira internacional. Entre 2003 e 2012, o avanço sobre o PIB foi de, aproximadamente, quatro pontos percentuais. Outras duas características importantes e incômodas saltam aos olhos: a estabilidade da distribuição da carga entre as bases de incidência e a elevada participação da base de incidência sobre bens e serviços na carga tributária total. Para que esses fatos fiquem mais evidentes, a Tabela 2, a seguir, mostra a participação percentual de cada base de incidência na carga tributária total para o mesmo período da Tabela 1.

A partir da Tabela 2, verifica-se que os tributos incidentes sobre bens e serviços tiveram sua participação na composição da carga oscilando entre 47,8% (2007) e 50,42% (2004) e os tributos sobre renda e propriedade oscilando entre 20,51% (2004) e 23,83% (2008), mas ambos sem uma tendência definida. Ao observar-se a distribuição da carga para 2012, os tributos sobre renda e propriedade ficam com 21,69% e os sobre bens e serviço com 49,73%, praticamente os mesmos percentuais de 2003. Isso mostra a constância da distribuição da carga ao longo do período.

TABELA 2 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA BASE DE INCIDÊNCIA
NA CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL PARA 2003-2012

BASE DE INCIDÊNCIA	% PIB									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tributos sobre a Renda e Propriedade	21,86%	20,51%	21,90%	21,82%	22,71%	23,83%	23,36%	21,94%	22,72%	21,69%
Tributos sobre Bens e Serviços	49,04%	50,42%	48,89%	48,52%	47,72%	49,50%	48,31%	49,73%	49,22%	49,73%
Tributos sobre a Folha de Salários	23,86%	23,90%	24,21%	24,63%	24,40%	24,59%	26,42%	26,14%	25,76%	26,53%
Tributos sobre Transações Financeiras/Demais	5,24%	5,17%	5,00%	5,02%	5,17%	2,07%	1,91%	2,20%	2,30%	2,04%

Fonte: RFB/Elaboração do autor.

O incômodo advém do fato de os tributos incidentes sobre bens e serviços, os ditos tributos indiretos, onerarem mais os pobres que os ricos proporcionalmente às suas rendas. Isto é, são, teoricamente, tributos regressivos. Os impostos incidentes sobre renda e propriedade, por sua vez, denominados tributos diretos, podem ser graduados de acordo com o nível de renda e riqueza da pessoa a ser gravada e, por isso, costumam incidir mais intensamente sobre os ricos. Por essa característica são, em tese, tributos progressivos.

A conclusão teórica imediata é que a carga tributária cresceu, mas seu perfil redistributivo manteve-se inalterado e com tendência regressiva, pois a tributação indireta participa com quase metade da carga. Apenas para que a conclusão possa ser complementada com estudos empíricos, o sistema tributário brasileiro é regressivo para Silveira (2010) e Payeras (2010). Para Immervoll et al. (2006), por sua vez, é levemente regressivo; e para Paes e Bugarin (2006) é levemente progressivo. A discrepância nos resultados se deve aos diferentes períodos e bases de dados adotadas. Portanto, a teoria e as evidências empíricas apontam na direção de um sistema tributário regressivo e, dentro desse contexto, o tributo com maiores possibilidades de contrabalançar essa situação seria o IRPF, uma vez que a sua focalização pode ser mais precisa que a dos demais tributos.

Cabe agora investigar a carga tributária do IRPF dentro do grupo dos tributos diretos e na perspectiva da receita total.

Observando-se a Tabela 3, percebe-se que a arrecadação do IRPF diante do PIB aumentou de 2,03% (2003) para 2,73% (2012) de forma contínua e paulatina ao longo de, praticamente, todo o período e que sua participação é a maior para todos os tributos do grupo renda e propriedade, considerando-se o ano de 2012.

Da mesma forma, a Tabela 4 mostra o crescimento percentual da carga do IRPF de 6,40% (2003) para 7,61% (2012).

TABELA 3 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA DOS TRIBUTOS DIRETOS
PARA O PERÍODO DE 2003 A 2012

	% PIB									
BASE DE INCIDÊNCIA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pessoa Física	2,03%	2,10%	2,25%	2,22%	2,33%	2,50%	2,35%	2,41%	2,60%	2,73%
Pessoa Jurídica	2,19%	2,17%	2,68%	2,65%	3,03%	3,18%	2,92%	2,56%	2,76%	2,38%
IR - Retenções não Allocáveis	1,59%	1,33%	1,39%	1,38%	1,26%	1,34%	1,22%	1,13%	1,36%	1,29%
Tributos sobre a Renda	5,82%	5,60%	6,32%	6,24%	6,63%	7,02%	6,49%	6,10%	6,72%	6,40%
Tributos sobre a Propriedade	1,13%	1,11%	1,13%	1,18%	1,21%	1,21%	1,28%	1,26%	1,31%	1,38%
Tributos sobre a Renda e Propriedade	6,95%	6,70%	7,45%	7,42%	7,84%	8,23%	7,78%	7,36%	8,02%	7,78%

Fonte: RFB/Elaboração do autor.

TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS TRIBUTOS DIRETOS NA CARGA TRIBUTÁRIA
TOTAL PARA O PERÍODO DE 2003 A 2012

	% CTB									
BASE DE INCIDÊNCIA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pessoa Física	6,40%	6,43%	6,61%	6,52%	6,76%	7,23%	7,07%	7,19%	7,36%	7,61%
Pessoa Jurídica	6,89%	6,63%	7,89%	7,79%	8,78%	9,22%	8,76%	7,62%	7,82%	6,63%
IR - Retenções não Allocáveis	5,01%	4,06%	4,08%	4,05%	3,66%	3,87%	3,67%	3,37%	3,85%	3,60%
Tributos sobre a Renda	18,30%	17,12%	18,57%	18,36%	19,20%	20,32%	19,50%	18,18%	19,02%	17,84%
Tributos sobre a Propriedade	3,56%	3,39%	3,33%	3,46%	3,51%	3,51%	3,86%	3,75%	3,70%	3,85%
Tributos sobre a Renda e Propriedade	21,86%	20,51%	21,90%	21,82%	22,71%	23,83%	23,36%	21,94%	22,72%	21,69%

Fonte: RFB/Elaboração do autor.

Dois fatos importantes emergem dessas análises. Primeiro, não há como fazer uma transformação radical na redistribuição de renda utilizando um tributo que representa 2,73% do PIB e 7,61% da arrecadação tributária total. Segundo, a desvantagem da tributação direta ante a indireta é mais que o dobro em 2012, de forma que se pode melhorar consideravelmente o perfil redistributivo desonerando-se os tributos sobre bens e serviços à medida que se oneram os tributos diretos. Essa mudança de perfil da carga deve ser feita respeitando-se as competências tributárias de cada ente federativo, o que pode dificultar sobremaneira sua coordenação política.

Feitas essas considerações iniciar-se-á uma análise mais detalhada do IRPF.

2.2 Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil

2.2.1 Apuração do imposto: rendimentos do trabalho

Nesta subseção mostra-se como a legislação brasileira do IRPF sobre os rendimentos do trabalho está estruturada e como se apura o imposto devido no ajuste anual.

São contribuintes do IRPF todas as pessoas físicas titulares de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza, inclusive rendimentos e ganhos de capital, bem como aqueles que perceberem rendimentos de bens de que tenham a posse como se lhes pertencessem.

No caso de sociedade conjugal ou união estável, os cônjuges ou companheiros são tributados individualmente em 100% de seus rendimentos próprios; e 50% dos rendimentos produzidos pelos bens comuns. Por opção, os rendimentos dos bens comuns podem ser tributados, na sua totalidade, por apenas um dos cônjuges. A declaração em conjunto deve ser apresentada em nome de um dos cônjuges e o outro cônjuge pode ser relacionado como dependente. Nela devem ser incluídos os rendimentos de ambos. Nesse sentido, observa-se que a declaração de IRPF apresentada pode exprimir a situação de um indivíduo, quando este apresentar declaração individual, de uma unidade familiar, quando uma declaração contiver rendimentos de todos os membros da família, e mista, se um dos cônjuges apresenta uma declaração com os dependentes, seus gastos e rendimentos, ao passo que o outro cônjuge declara individualmente.

A legislação estabelece uma sistemática de apuração do imposto de renda da pessoa física que compreende a tributação no curso do ano-calendário e um ajuste anual, concluído o referido ano. Os rendimentos recebidos pelo contribuinte no decorrer do ano, sujeitos à tributação na declaração, devem ser totalizados para a determinação do imposto anual efetivamente devido. Essa apuração é efetuada na Declaração de Ajuste Anual do IRPF (DIRPF) a ser apresentada até o último dia útil do mês de abril do ano subsequente ao do recebimento do rendimento. Somente são dedutíveis da renda bruta os gastos efetuados pela pessoa física para os quais exista determinação legal autorizativa de dedutibilidade, observados os limites legais.

A Tabela 5 resume os itens dedutíveis e seus respectivos limites para o ano-calendário 2012.

TABELA 5 – DEDUÇÕES APLICÁVEIS AO RENDIMENTO BRUTO NA DIRPF 2013 (ANO-BASE 2012)

DEDUÇÃO	PARCELA DEDUTÍVEL	LIMITE
1. Desconto Padrão – Form. Simplificado	Dedução única de 20% do rendimento tributável.	R\$ 14.542,60
2. Contribuição Previdenciária Oficial (INSS)	Despesa com pagamento de Previdência Social (União, Estados e Municípios).	Sem limite
3. Contr. Previdenciária Privada e FAPI	Despesa com pagamento de Previdência Social Privada e Fundos de Aposentadoria Programada Individual (FAPI).	12% dos rendimentos tributáveis
4. Dedução com dependentes	R\$ 1.974,72 por dependente	Sem limite
5. Dedução com gastos em educação	Despesa realizada com instrução própria ou dos dependentes.	R\$ 3.091,35 por pessoa
6. Dedução com despesas médicas	Despesas médicas próprias e de seus dependentes.	Sem limite
7. Dedução com pensão judicial	Importâncias pagas a título de pensão alimentícia quando em cumprimento de decisão ou acordo judicial ou por escritura pública	Sem limite
8. Despesas escrituradas no Livro-Caixa	Despesas escrituradas no Livro-Caixa e comprovadas por documentação idônea	Sem limite

Fonte: RFB/Elaboração do autor.

O declarante que optar pelo formulário simplificado (declaração simplificada) utiliza um desconto padrão de 20% do rendimento tributável, limitado a R\$ 14.542,60 (mostrado no item 1 da Tabela 5), em substituição a todas as demais deduções legais.

Feitas as deduções da renda tributável bruta, chega-se à **renda tributável líquida** do declarante ou à **base de cálculo** do imposto sobre a qual será aplicada a correspondente alíquota da tabela progressiva, de forma que se obtenha o imposto apurado. Ocorre que a legislação permite, em certas circunstâncias e dentro de certos limites, que o valor de contribuições, doações, patrocínios e investimentos efetuados pelo contribuinte, relacionados a atividades de cunho social ou cultural, possam ser deduzidos do valor do imposto apurado, como forma de incentivo à realização de tais atividades, obtendo-se daí o **imposto devido**. Importante destacar que as deduções ao imposto apurado não são permitidas quando o contribuinte faz a opção pela declaração simplificada.

A partir do valor do imposto devido serão subtraídas as antecipações feitas no curso do ano-calendário para que seja apurado o **saldo de imposto a pagar ou a restituir**. Conforme citado, parte da tributação do rendimento do trabalho ocorre durante o ano-calendário, por meio da retenção na fonte. Assim, a maior parcela do tributo incidente sobre a renda da pessoa física não é recolhida pela própria pessoa, mas pela fonte pagadora (pessoa jurídica ou pessoa física empregadora), à medida que os rendimentos lhe forem sendo pagos. Essa retenção é tratada pela legislação como antecipação do devido.

Além da retenção na fonte, há outras duas modalidades de antecipação: o **recolhimento mensal obrigatório (carnê-leão)** que, ocorre, regra geral, quando uma pessoa física recebe, de outras pessoas físicas, rendimentos tributáveis não sujeitos ao imposto de renda retido na fonte, inclusive os recebidos de fonte no exterior; e o **recolhimento complementar (mensalão)**, o qual consiste em uma antecipação opcional do imposto devido na DIRPF efetuado quando a pessoa física recebe rendimentos de mais de uma fonte pagadora. Cabe ressaltar que em função dessas antecipações várias pessoas apuram restituição de IRPF, sendo que isso não significa que o contribuinte não pagou tributo sobre a renda, mas tão somente que o imposto pago antecipadamente superou o imposto devido.

Importante ressaltar a existência de rendimentos que não entram no cômputo do rendimento bruto para fins de apuração do IRPF. Entre outros, são **isentos ou não tributáveis** os seguintes rendimentos: i) lucros e dividendos; ii) os proventos de aposentadoria ou reforma, desde que motivada por acidente em serviço, e os percebidos pelos portadores de moléstia grave ou profissional, mesmo que a doença tenha sido contraída após a aposentadoria ou reforma; iii) as pensões recebidas por portador de moléstia grave, exceto as decorrentes de moléstia profissional conforme definido em lei; e iv) aposentadorias, pensões, rendimentos da transferência para a reserva remunerada ou reforma pagas a contribuintes com 65 anos ou mais, até o valor anual de isenção previsto em lei.

Por fim, existem também alguns rendimentos **sujeitos à tributação exclusiva na fonte**, os quais, por conseguinte, não entram na apuração do imposto anual. Entre outros, os mais importantes são: décimo terceiro salário (informado na declaração de ajuste anual, mas não transita nos rendimentos para apuração do imposto); os rendimentos de algumas aplicações financeiras; e os rendimentos decorrentes de ganhos de capital na alienação de bens e direitos ou em apurações de ganhos líquidos em renda variável.

Duas modificações relativamente recentes diminuíram a carga tributária do IRPF. Uma passou a vigorar a partir de 28 de julho de 2010 e passou a facultar ao contribuinte a escolha entre a tributação exclusiva na fonte, em geral mais vantajosa, e a tributação na declaração de ajuste para os Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA) decorrentes de aposentadoria, pensão, transferência para a reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e os provenientes do trabalho. A outra, em vigor desde 1º de janeiro de 2013, determina a tributação exclusiva na fonte dos rendimentos oriundos da participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa (PLR), por meio de uma tabela progressiva separada, cujo limite de isenção vai até R\$ 6 mil, para 2013, e R\$ 6.270,00, para 2014. Ressalta-se que esses limites de isenção estão bem acima dos aplicados aos rendimentos tributados na DIRPF.

Mostrada a estrutura de apuração do IRPF, passa-se a analisar seu universo de contribuintes e a evolução de suas alíquotas marginais e limites de isenção.

2.2.2 Síntese de indicadores econômicos do IRPF

O objetivo desta seção é apresentar alguns indicadores econômicos importantes para as discussões posteriores sobre as possíveis políticas tributárias a serem futuramente adotadas em relação ao imposto.

2.2.2.1 Rendimentos declarados na DIRPF

A Tabela 6, a seguir, mostra o perfil dos rendimentos declarados, em bilhões de reais, para o período de 2006 a 2012.

Observa-se que os rendimentos tributáveis cresceram R\$ 552,9 bilhões (86,72%) entre 2006 e 2012. Os rendimentos isentos e não tributáveis, por sua vez, cresceram R\$ 341,1 bilhões (154,34%) e os rendimentos com tributação exclusiva na fonte R\$ 125,1 bilhões (229,54%).

TABELA 6 – PERFIL DOS RENDIMENTOS DECLARADOS NA DIRPF PARA O PERÍODO DE 2006 A 2012

	R\$ bilhões						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rend. Tributáveis Brutos	637,6	696,9	786,8	854,5	942,6	1.069,9	1.190,5
Deduções	157,9	171,3	188,4	199,2	215,0	238,3	264,6
Base de Cálculo	479,7	525,6	598,3	655,2	727,6	831,7	925,9
Imposto de Renda Devido	51,0	56,6	67,1	69,6	80,3	94,7	106,4
Rend. Isentos e Não Tributáveis	221,0	211,0	363,2	377,5	444,5	520,8	562,1
Rend. Tributação Excl. Fonte	54,5	77,4	113,9	111,1	137,0	183,0	179,6

Fonte: Sistema DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

O crescimento significativo dos dois últimos tipos de rendimento tem explicações razoáveis. No caso dos rendimentos com tributação exclusiva na fonte, a partir de 2006 houve um movimento de vendas de participações societárias em empresas na Bolsa de Valores. Tais vendas geraram ganhos de capital consideráveis

que se refletiram no aumento da arrecadação desse tipo de rendimento.³ A questão dos rendimentos isentos, por sua vez, merece uma investigação mais acurada em razão do aumento expressivo de R\$ 341 bilhões.

A Tabela 7 mostra o detalhamento da evolução desses rendimentos.

TABELA 7 – RENDIMENTOS ISENTOS E NÃO TRIBUTÁVEIS NA DIRPF PARA 2006-2012

	R\$ bilhões						
Tipo de Rendimento Isento e Não Tributável	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indenização rescisão contrato trab./FGTS	6,4	9,1	12,9	14,7	14,4	16,7	19,2
Lucros alienação bens/direitos peq. valor	5,5	8,5	19,7	19,9	27,4	36,2	38,2
Lucros e dividendos	83,8	102,7	129,8	133,3	162,7	192,6	207,6
Parc. isenta prov. aposent. 65 anos ou mais	6,5	8,6	26,2	27,9	30,8	33,0	37,0
Pensão prov. aposent. moléstia grave	10,2	12,8	22,6	24,4	26,4	28,4	30,5
Rend. caderneta poup./letra hipotecária	3,2	4,2	9,3	10,5	12,3	16,2	17,1
Transf. Patrimoniais: doações, heranças, etc	14,7	22,8	48,1	46,4	50,5	54,2	47,6
Demais rendimentos isentos	90,6	42,4	94,4	100,4	119,9	143,5	164,9
TOTAL	221,0	211,0	363,2	377,5	444,4	520,8	562,1

Fonte: Sistema DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

O maior valor dos rendimentos isentos provém dos lucros e dividendos distribuídos ao declarante e aos dependentes, e sua participação percentual girou em torno de 37% do total dos rendimentos isentos para todo o período, exceto para 2007, quando foi de, aproximadamente, 48,7%. Pode-se argumentar que a lucratividade das empresas no período favoreceu esse incremento, o que carece de maior sustentação empírica para o período como um todo, havendo, somente, análises anuais publicadas em jornais e revistas feitas pelas consultorias econômicas, principalmente voltadas às empresas de capital aberto.⁴

Outrossim, deve-se destacar que, com o advento da legislação isentando a distribuição dos lucros (art. 10 da Lei nº 9.249/95), houve uma migração dos profissionais prestadores de serviço como advogados, médicos, contabilistas e jornalistas, entre outros, da tributação da pessoa física para a tributação da pessoa jurídica, uma vez que sob o regime do lucro presumido as alíquotas acabam sendo inferiores. Outra situação a ser levada em conta nas discussões envolvendo a significativa erosão da base tributável do IRPF é aquela em que a empresa prefere contratar empregados como pessoa jurídica e não diretamente como pessoa física.

3 Ver os relatórios de análise da arrecadação federal para os respectivos anos. Cf. (SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Arrecadação. Resultado da Arrecadação)

4 Cf. Alves (2008); Rodrigues (2011)

Outros rendimentos isentos que aumentaram consideravelmente foram a parcela isenta da aposentadoria e a aposentadoria por moléstia grave, começando a refletir um envelhecimento da população brasileira e que, no futuro, talvez precisem ser reavaliados.

2.2.2.2 *Evolução do número de contribuintes do IRPF*

Uma investigação importante a ser feita é a base de incidência populacional do imposto, visto que a distribuição de renda no país ainda é uma das piores do mundo (BARROS, 2010).

Ao se considerar que a denominação (*strictu sensu*) de contribuinte do imposto caberia a quem possuísse imposto devido maior que zero em sua DIRPF, a realização de refinamento da população até se chegar ao universo de contribuintes torna-se um exercício interessante.

Para se ter uma ideia de quão restrito é o universo de contribuintes do IRPF, partindo-se da população total passa-se à População em Idade Ativa (PIA) que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁵ é o conjunto de todas as pessoas, a partir de uma determinada idade,⁶ teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica. Por sua vez, a PIA compreende a População Economicamente Ativa (PEA) e a População não Economicamente Ativa. A PEA é definida, conforme o IBGE,⁷ como o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo e divide-se em população ocupada, que são as pessoas que trabalham; e a população desocupada, que são as pessoas que não tem trabalho, mas estão dispostas a trabalhar.

Finalmente, da população ocupada deve-se eliminar, por hipótese, as pessoas atuantes na economia informal, uma vez que não se espera que essas pessoas entreguem DIRPF, e desse subconjunto ainda desconsiderar as pessoas que se não se enquadram na situação de obrigatoriedade da entrega da DIRPF. Para se obter todos esses dados utilizou-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo IBGE. Como a dinâmica populacional é mais lenta, faz-se esse exercício de refinamento para os anos 1999, 2003, 2009 e 2012, conforme mostrado nas Tabelas 8 e 9.

5 Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Emprego (Antiga Metodologia): Conceitos Principais.

6 A população considerada em idade economicamente ativa passou de 10 anos ou mais para 15 anos ou mais em 2011 Cf. Idem 5.

7 Idem 5.

TABELA 8 – GRADIENTE POPULACIONAL TRIBUTÁVEL PARA OS ANOS 1999, 2003, 2009 E 2012

	milhões			
	1999	2003	2009	2012
Pop. Total Estimada	168,7	178,7	191,5	196,5
Pop. Idade Ativa (PIA)	127,7	144,6	162,8	151,9
Pop. Economicamente Ativa (PEA)	76,9	88,8	101,1	100,1
PEA ocupada	70,0	80,1	92,7	93,9
PEA ocupada formal	28,7	29,3	39,0	44,2
Declarantes DIRPF	11,1	16,7	24,4	25,6
Declarantes DIRPF com Imp. Dev. > 0	4,4	4,9	10,9	14,4

Fonte: IBGE, RFB/Elaboração do autor.

TABELA 9 – PERCENTUAL DOS CONTRIBUINTES IRPF EM RELAÇÃO AOS DIVERSOS CONCEITOS POPULACIONAIS PARA OS ANOS DE 1999, 2003, 2009 E 2012

	% Pop.			
	1999	2003	2009	2012
% Pop. Total Estimada	2,6%	2,7%	5,7%	7,3%
% Pop. Idade Ativa (PIA)	3,4%	3,4%	6,7%	9,5%
% Pop. Economicamente Ativa (PEA)	5,7%	5,5%	10,8%	14,4%
% PEA ocupada	6,3%	6,1%	11,8%	15,3%
% PEA ocupada formal	15,3%	16,7%	27,9%	32,6%
% Declarantes DIRPF	39,6%	29,3%	44,7%	56,3%

Fonte: IBGE, RFB/Elaboração do autor.

Essas tabelas retratam que a base de contribuintes do IRPF após ficar aproximadamente constante entre 1999 e 2003, praticamente triplicou no período entre 2003 e 2012, passando de 4,9 milhões para 14,4 milhões de contribuintes. No entanto, a partir da Tabela 4 verifica-se que o crescimento percentual do IRPF na CTB foi de apenas 18,9%, passando de 6,4% para 7,61%. Duas explicações são possíveis para esse dilema: ou a arrecadação nominal do IRPF não cresceu tanto, o que não foi o caso, pois ela coincidentemente triplicou no período, ao passar de 34,2 bilhões para 99,4 bilhões ou a arrecadação dos demais tributos cresceu na mesma proporção, o que foi justamente o caso. Dessa forma, o perfil da carga não sofreu alteração significativa conforme já se constatou na subseção 2.1.

Outro aspecto é que os 14,4 milhões de contribuintes de 2012 representam 7,3% da população total, em que 14,4% são da PEA; 32,6% da PEA ocupada formal; e 56,3% dos declarantes. Esses percentuais demonstram que há um poderoso afunilamento até se chegar aos que efetivamente contribuem para o IRPF. Talvez o vácuo mais contundente seja aquele que ocorre entre a PEA ocupada formal e os contribuintes, que para 2012 foi de 30 milhões de pessoas. Esse fato mostra que há um grande contingente populacional cujos rendimentos do trabalho estão abaixo do limite de isenção, o que não é surpresa tendo em vista a baixa renda *per capita* do país.

No entanto, mostra também que há significativo número de pessoas com renda, mas que optaram por se transformar em pessoa jurídica para pagar menos imposto. Para dificultar ainda mais a situação, a Câmara dos Deputados aprovou recentemente a possibilidade de adesão de várias categorias de profissionais liberais ao Simples Nacional.⁸ A questão que fica é a quem restará o IRPF. A resposta mais ou menos óbvia é que restará somente aos assalariados.

Na próxima subseção analisar-se-á a evolução das alíquotas e dos limites de isenção, verificando sua relação com alguns pontos discutidos nessa subseção.

2.2.2.3 Evolução das alíquotas marginais e do limite de isenção

Tanto o limite de isenção quanto as alíquotas aplicáveis constam nas tabelas tanto anuais (DIRPF) quanto mensais (antecipações) do IRPF determinadas pela legislação pertinente para cada ano-calendário. Na Tabela 10, a seguir, se faz um resumo da evolução, de 1996 a 2012, das alíquotas marginais e dos limites de isenção mensais, expressos tanto em reais quanto em termos do salário mínimo (SM) do ano correspondente.

TABELA 10 – EVOLUÇÃO DAS ALÍQUOTAS E DO LIMITE DE ISENÇÃO MENSAL DE 1996 A 2012

Ano	Alíquotas (%)	Limite Isenção mensal (R\$)	Limite isenção mensal (SM)
1996	15 / 25	900,00	8,5
1997	15 / 25	900,00	7,8
1998	15 / 27,5	900,00	7,2
1999	15 / 27,5	900,00	6,8
2000	15 / 27,5	900,00	6,3
2001	15 / 27,5	900,00	5,4

8 Cf. Coletta (2014).

Ano	Alíquotas (%)	Limite Isenção mensal (R\$)	Limite isenção mensal (SM)
2002	15 / 27,5	1.058,00	5,3
2003	15 / 27,5	1.058,00	4,4
2004	15 / 27,5	1.058,00	4,1
2005	15 / 27,5	1.164,00	3,9
2006	15 / 27,5	1.257,12	3,6
2007	15 / 27,5	1.313,69	3,5
2008	15 / 27,5	1.372,81	3,3
2009	7,5 / 15 / 22,5 / 27,5	1.434,59	3,1
2010	7,5 / 15 / 22,5 / 27,5	1.499,15	2,9
2011	7,5 / 15 / 22,5 / 27,5	1.566,61	2,9
2012	7,5 / 15 / 22,5 / 27,5	1.637,11	2,6

Fonte: RFB/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Elaboração do autor.

Dois fatos emergem da tabela sem muito esforço: o limite de isenção ficou sem correção de 1996 a 2001 e depois de 2002 a 2004 e declinou drasticamente em relação ao salário mínimo no período observado, caindo a quase um quarto do seu valor inicial. Isso ajuda a explicar o aumento da base de contribuintes do IRPF constatado no item 2.2.2.2. De 2003 a 2012, que foi o período em que a base de contribuintes quase triplicou, o limite de isenção caiu, praticamente, à metade. Caso o limite de isenção de 1996 fosse reajustado pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como desejam várias entidades,⁹ o limite de isenção para 2012 seria de R\$ 2.829,13 (4,6 SM) e para 2014 seria de R\$ 3.188,98 (4,4 SM), o que nos faria retornar, grosso modo, para a participação percentual populacional de 2003, havendo, sem dúvida, reflexos na arrecadação que não serão quantificados neste trabalho.

2.2.3 Apuração do imposto: rendimentos do capital

A apuração do imposto sobre a renda relativo aos rendimentos do capital da pessoa física será analisada sob uma perspectiva geral e sem muito detalhamento. Vale lembrar que toda essa tributação é exclusiva na fonte, sendo declarada em caráter apenas informativo na DIRPF. O imposto de renda (IR) sobre aplicações em títulos de renda fixa e fundos de investimento em títulos de renda fixa, enquadrados nessa modalidade conforme a legislação vigente,¹⁰ é calculado como mostra a Tabela 11.

⁹ Cf. Lima e Ferreira (2014).

¹⁰ Cf. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (2010).

TABELA 11 – IR SOBRE APLICAÇÕES EM TÍTULOS E FUNDOS DE RENDA FIXA

Fato Gerador	Rendimentos auferidos no último dia útil dos meses de maio e novembro de cada ano, ou no resgate, se ocorrido em outra data.
Base de Cálculo	Diferença positiva entre o valor patrimonial da cota no dia da aplicação e o valor apurado no último dia útil do mês de maio e novembro de cada ano, ou no resgate, se ocorrido em data anterior.
Alíquotas para Fundos de Longo Prazo e títulos no resgate	- Semestralmente (maio e novembro): 15%. - No resgate será aplicada, se necessária, alíquota complementar em função do prazo da aplicação: Aplicações até 180 dias: 22,5%; Aplicações de 181 a 360 dias: 20%; Aplicações de 361 a 720 dias: 17,5%; Aplicações acima de 720 dias: 15%.
Alíquotas para Fundos de Curto Prazo	- Semestralmente (maio e novembro): 20%. - No resgate: será aplicada, se necessária, alíquota complementar em função do prazo da aplicação: Aplicações até 180 dias: 22,5%; Aplicações acima de 180 dias: 20%;

Fonte: RFB/Elaboração do autor.

No caso de operações com ganho de capital no mercado de renda variável (mercado à vista, opções, termo e futuros) o IR incidirá, via de regra, sobre o resultado positivo entre o valor de alienação do ativo e o seu custo de aquisição à alíquota de 15%.

Por fim, a legislação tributária prevê que o lucro ou ganho de capital recebido pela pessoa física em decorrência da alienação de bens e direitos do seu patrimônio estará sujeito à incidência do IR com tributação exclusiva na fonte à alíquota de 15%.

3 Comparações internacionais

Uma das formas de repensar a configuração do sistema tributário consiste em fazer comparações com outros países. Algumas comparações são relativamente fáceis de realizar como a carga tributária bruta, e, outras, mais capciosas, como a estrutura de alíquotas. Um lembrete importante é que o imposto de renda é, por sua própria natureza, um imposto complexo e com uma estrutura de deduções muito dependente das características socioculturais de cada país.

A fonte primária dos dados expostos a seguir é o Centro de Política e Administração Tributária da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual dispõe de dados não só para os países integrantes da referida organização, mas também para os países da América Latina. Alguns

dados foram obtidos juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Outra fonte subsidiária de dados será o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). Uma observação final é que tanto o México quanto o Chile são países membros da OCDE, mas seus dados serão mostrados no conjunto da América Latina justamente por serem economias construídas sobre uma estrutura histórico-cultural semelhante à do Brasil.

3.1 Carga tributária bruta e estrutura do IRPF

Uma primeira comparação relativamente simples de ser feita é a carga tributária bruta. Não se adentrará ao mérito do tamanho da carga em si, pois cada país dispõe de necessidades orçamentárias diferentes de acordo com a estrutura de bem-estar social que deseja prover a sua população. A preocupação aqui, assim como na discussão feita para o Brasil, estará mais voltada ao perfil da carga porque é ele que fornece um indicativo da progressividade do sistema tributário como um todo. A Tabela 12 mostra a carga tributária bruta para países selecionados da OCDE, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul para o período de 2008 a 2011.

TABELA 12 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA PARA PAÍSES SELECIONADOS NO PERÍODO DE 2008 A 2012

	% PIB				
	2008	2009	2010	2011	2012
Alemanha	36,5	37,4	36,2	36,9	37,6
Austrália	27,1	25,8	25,6	26,5	n.d.
Bélgica	44,0	43,1	43,5	44,1	45,3
Canadá	31,6	31,4	30,6	30,4	30,7
Coréia	26,5	25,5	25,1	25,9	26,8
Dinamarca	47,8	47,8	47,4	47,7	48,0
Estados Unidos	25,4	23,3	23,8	24,0	24,3
Espanha	33,1	30,9	32,5	32,2	32,9
França	43,5	42,5	42,9	44,1	45,3
Itália	43,0	43,4	43,0	43,0	44,4
Japão	28,5	27,0	27,6	28,6	n.d.

	% PIB				
	2008	2009	2010	2011	2012
Nova Zelândia	33,6	31,1	31,1	31,5	32,9
Polónia	34,2	31,7	31,7	32,3	n.d.
Portugal	32,5	30,7	31,2	33,0	32,5
Suécia	46,4	46,6	45,4	44,2	44,3
Reino Unido	35,8	34,2	34,9	35,7	35,2
Turquia	24,2	24,6	26,2	27,8	27,7
MÉDIA OCDE (34)	34,5	33,6	33,8	34,1	34,6
BRASIL	34,5	33,3	33,5	35,3	35,8
Rússia	39,2	35,0	34,6	37,4	37,4
Índia	19,7	18,5	18,8	18,8	19,4
China	19,7	20,2	21,3	22,6	22,7
África do Sul	29,8	27,4	27,3	28,1	27,9

Obs.¹: n.d. = não disponível

Obs.²: A média da OCDE é para os 34 integrantes e sem ponderação.

Fonte: OCDE, FMI e RFB/Elaboração do autor.

O que se observa é que a carga tributária brasileira está bem próxima da média da OCDE, composta, em sua maioria, por países mais desenvolvidos e com renda média bem mais elevada. Com relação aos chamados países emergentes, os quais possuem rendas médias mais próximas a do Brasil, sua carga só perde para a da Rússia e fica bem acima da Índia, China e África do Sul. Desse modo, o avanço do estado sobre o setor produtivo parece ter atingido um limite no Brasil, no sentido de haver pouco espaço para novos aumentos de carga tributária nos próximos anos.

No contexto da América Latina (AL), a situação fica bastante diferente como mostra a Tabela 13. Todos os países possuem carga inferior à do Brasil, exceto a Argentina para o ano de 2012.

TABELA 13 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA PARA PAÍSES DA AMÉRICA LATINA NO PERÍODO DE 2008 A 2012

	% PIB				
	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	30,8	31,5	33,5	34,7	37,3
Bolívia	20,5	22,7	20,7	24,2	26,0
BRASIL	34,5	33,3	33,5	35,3	35,8
Chile	21,4	17,2	19,5	21,2	20,8
Colômbia	18,8	18,6	18,0	18,8	19,6
Equador	14,0	14,9	16,8	17,9	20,2
México	20,9	17,4	18,9	19,7	19,6
Nicarágua	17,3	17,4	18,3	19,1	19,5
Panamá	16,9	17,4	18,1	18,1	18,5
Paraguai	14,6	16,1	16,5	17,0	17,6
Peru	18,2	16,3	17,4	17,8	18,1
Rep. Dominicana	15,0	13,1	12,8	12,9	13,5
Uruguai	26,1	27,1	27,0	27,3	26,3
Venezuela	14,1	14,3	11,4	12,9	13,7
AL (18)	19,5	18,9	19,3	20,1	20,7
OCDE (34)	34,5	33,6	33,8	34,1	34,6

Obs.: As médias para OCDE e AL são médias aritméticas simples e sem ponderação.

Fonte: OCDE, FMI e RFB/Elaboração do autor.

A carga brasileira é muito superior à do México, à do Chile e à média dos 18 países apresentados. Observa-se também leve tendência de aumento da carga para os países da América do Sul. Desse modo, na América Latina o país se constitui em exceção à regra, com a Argentina tendo ultrapassado o Brasil recentemente.

Com relação à composição da carga, a situação também é bastante diferente entre países da OCDE e da América Latina. A Tabela 14 mostra a participação percentual de cada base de incidência na carga tributária total para países da AL considerando o ano de 2012 e a média dos países da OCDE relativamente a 2011.

TABELA 14 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA BASE DE INCIDÊNCIA NA CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL PARA PAÍSES DA AL (2012) E MÉDIA OCDE (2011)

% CT

	Trib. sobre Renda e Lucros	Seg. Social e Folha salarial	Trib. sobre Propriedade	Trib. Sobre Bens e Serviços	Outros Tributos
Argentina	17,3	22,2	9,0	50,4	1,0
Bolívia	15,6	5,9	7,4	65,5	5,6
BRASIL	17,8	26,5	3,9	49,7	2,1
Chile	39,7	5,2	4,2	50,7	0,2
Colômbia	33,5	12,4	10,4	38,6	5,1
Equador	31,8	10,8	0,5	56,9	0,0
México	27,3	16,0	1,5	54,1	1,1
Nicarágua	27,7	22,9	0,0	49,4	0,0
Panamá	29,6	33,5	3,9	30,9	2,2
Paraguai	15,8	24,5	0,0	59,0	0,6
Peru	42,6	10,2	2,0	42,4	2,8
Rep. Dominicana	24,5	5,5	6,0	64,0	0,0
Uruguai	21,9	27,3	4,9	46,0	0,0
Venezuela	31,6	3,1	0,2	63,3	1,8
AL (18)	26,4	17,7	3,3	51,3	1,4
OCDE (34)	33,5	27,3	5,4	32,9	0,9

Obs: As médias para OCDE e AL são médias aritméticas simples e sem ponderação.

Fonte: OCDE e RFB/Elaboração do autor.

A Tabela 14 mostra que os países da América Latina possuem uma tributação muito centrada no consumo de bens e serviços, e menos voltada para a renda e a seguridade social. Esse resultado é o esperado, visto que são países de renda *per capita* baixa ou média, de população relativamente jovem e com a economia em processo de desenvolvimento, ao contrário dos países da OCDE.

Um ponto que chama a atenção é que o Brasil tributa pouco a renda mesmo em relação aos países da América Latina, sendo que só a Argentina, a Bolívia e o Paraguai tributam menos a renda que o Brasil. Outra característica atípica deste país, com população jovem e renda média, é a tributação da seguridade social ficar muito próxima à média dos países da OCDE, os quais possuem uma população mais envelhecida e com renda média mais elevada. A tributação do consumo tem uma das participações mais baixas da AL, mas, ainda assim, está 16,8 pontos percentuais acima da média da OCDE.

O México, por exemplo, parece ter uma composição da carga mais condizente com a realidade de um país mais jovem, tributando menos a seguridade social e conseguindo direcionar 27% da carga para renda e lucros. A despeito disso, verifica-se a forte incidência sobre o consumo, que alcança 54%. Verifica-se também que os países que mais conseguem tributar renda e lucro são Peru, Chile e Colômbia, respectivamente.

No caso da tributação sobre a propriedade, que, em tese, deve ser progressiva, verifica-se que o Brasil está acima da média da América Latina, mas abaixo da média da OCDE. O país que mais tributa a propriedade na AL é a Colômbia, seguida da Argentina. Diante disso, pode-se considerar que essa é uma base de incidência que pode ser ainda mais explorada no Brasil, considerando-se que há tributos sobre a propriedade na competência das três esferas de governo. Portanto, essa rápida e importante visão geral da composição da carga tributária da AL e da OCDE, mostra que o Brasil ainda precisará fazer um grande esforço para, ao longo do tempo, começar a alterá-la de forma consistente. Esse parece ser um passo importante em direção a um sistema tributário mais equânime.

Constatada a necessidade de mudança da composição da carga tributária, cabe agora investigar como o IRPF poderá colaborar nessa direção, assim como a estrutura do IRPF de alguns países está organizada. Nessa comparação será abordada a representatividade do tributo em relação ao PIB e em relação à arrecadação total, a estrutura de alíquotas e o limite de isenção. Desse modo, a Tabela 15 apresenta a estrutura do IRPF para alguns países da OCDE em 2012.

A partir da tabela, observam-se as idiosincrasias de cada sistema tributário. Os países escandinavos possuem poucas alíquotas e alíquotas máximas baixas porque há tributação da renda da pessoa física por governos locais. A maior participação percentual no PIB e na arrecadação é da Dinamarca, com 24,2% e 50,7%, respectivamente. A menor participação no PIB e na arrecadação é da Turquia com 3,8% e 13,5%. A representatividade do imposto para os países da OCDE é grande, pois ele ultrapassa 10% do PIB para Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Suécia e Reino Unido e supera 35% da arrecadação tributária total para Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos e Nova Zelândia. Países de renda menor como Turquia, Portugal e Polônia não possuem limite de isenção, ao passo que países de maior renda como Alemanha, Austrália e França concedem uma faixa de renda para a qual não há tributação.

Outro fato evidente da tabela é que os números do Brasil ficam bem abaixo da média da OCDE e são menores que os números da Turquia e da Polônia, países com rendas *per capita* mais próximas do Brasil, evidenciando que há algum espaço para o crescimento desse tributo. Quanto às alíquotas brasileiras, tanto a mínima quanto a máxima estão entre as mais baixas da tabela. Em relação ao número de alíquotas, quatro parece adequado considerando-se que o número modal de alíquotas é cinco. Nesse caso, a simplicidade da administração do imposto pode ser um fator importante.

TABELA 15 – ESTRUTURA DO IRPF PARA PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE (2012)

	IRPF / PIB (%)	Rec. IRPF / Rec. Total (%)	Alíquotas Marginais (%)		Número de Alíquotas
			Mínima	Máxima	
Alemanha #	9,1	24,8	14	45	2
Austrália #	10,4	39,3	19	45	4
Bélgica	12,5	28,3	25	50	5
Canadá*	10,9	35,7	15	29	4
Coréia	3,8	14,8	6	38	5
Dinamarca*	24,2	50,7	5,83	20,83	2
Estados Unidos	8,9	37,1	10	39,6	7
Espanha*	7,2	22,4	12,75	30,5	7
Finlândia* #	12,8	29,3	6,5	31,75	5
França #	7,5	17,0	5,5	45	5
Holanda	8,3	21,4	5,85	52	4
Itália	11,5	26,8	23	43	5
Japão	5,3	18,4	5	40	6
Noruega*	10,1	23,2	13,75	25,75	3
Nova Zelândia	11,6	36,9	10,5	33	4
Polônia	4,5	13,8	18	32	2
Portugal	6,1	18,6	14,5	48	5
Suécia* #	12,2	27,7	20	25	2
Reino Unido	10,1	28,2	20	45	3
Turquia	3,8	13,5	15	35	4
Brasil	2,7	7,6	7,5	27,5	4
Média OCDE (34)	8,5	24,1	+++	+++	+++

Obs.:* Esses países informam à OCDE alíquotas do governo central, mas há tributação de IRPF por entes subnacionais.

#Países com limite de isenção. Alíquota mínima é a da 1ª faixa posterior à faixa de isenção.

Nota: A média da OCDE é média aritmética simples sem ponderação.

Fonte: OCDE e RFB/Elaboração do autor.

A Tabela 16, a seguir, mostra a estrutura do IRPF para alguns países da AL em 2012. Da tabela fica evidente a dificuldade de arrecadação do IRPF nos países da América Latina. A maior participação frente ao PIB é do Uruguai (3%), sendo que Brasil, México e Argentina têm participação praticamente igual. Um aspecto interessante é comparar a coluna da participação percentual da tributação sobre renda e lucros da Tabela 14 e comparar com a coluna da participação percentual do IRPF na arrecadação tributária total.

TABELA 16 – ESTRUTURA DO IRPF PARA PAÍSES DA AL (2012)

	IRPF/PIB (%)	Rec.IRPF / Rec. Total (%)	Alíquotas Marginais (%)		Número de Alíquotas
			Mínima	Máxima	
Argentina #	2,5	6,7	9	35	7
Bolívia #	n.d.	n.d.	13	13	1
BRASIL	2,7	7,6	7,5	27,5	4
Chile	1,4	7,0	4	40	7
Colômbia	0,2	0,7	19	33	3
Equador	n.d.	n.d.	5	35	8
México#	2,6	13,6	1,92	30	8
Nicarágua	n.d.	n.d.	10	30	5
Panamá	0,1	0,6	15	25	2
Paraguai	0	0,1	10	10	1
Peru#	1,9	10,4	15	30	3
Rep. Dominicana	0,3	1,8	15	25	3
Uruguai	3,0	11,3	10	25	5
Venezuela#	n.d.	n.d.	6	34	8
AL (18)	1,3	6,4	+++	+++	+++
OECD (34)	8,5	24,1	+++	+++	+++

Obs.: # Países sem limite de isenção.

Nota: A média da AL e da OCDE é média aritmética simples sem ponderação.

Fonte: OCDE, CIAT e RFB/Elaboração do autor.

O IRPF do Chile, por exemplo, participa com 7% de um total de 39,7% da base renda e lucros. Os outros 32,7% são conseguidos das pessoas jurídicas, provavelmente. A situação da Colômbia é mais assimétrica ainda, pois o IRPF participa com 0,7% de

um total de 33,5%. No México, por sua vez, a situação é bem mais equilibrada visto que o IRPF participa com 13,6% de uma base total de 27,3%, sendo responsável por metade da arrecadação da base renda e lucros. No Brasil, o IRPF participa com 7,6% de um total de 17,8%, sobrando 10,2% para as pessoas jurídicas, mostrando que o Brasil tem arrecadado pouco nessa base de incidência.

No tocante às alíquotas, novamente se constata que há vários países com alíquotas máximas e mínimas maiores que as do Brasil. Isso mostra que a adoção de mais uma alíquota acima de 27,5% não seria uma medida fora de contexto, pois a maioria dos países da Tabela 17 tem renda média inferior ao Brasil. O número modal de alíquotas é três, sendo que Bolívia e Paraguai aplicam um IRPF com alíquota única (*flat tax*), com a diferença que a Bolívia não possui limite de isenção e o Paraguai sim. Isso se justifica pela pouca estrutura de administração tributária de ambos os países, que, pragmaticamente, optam pela simplicidade na gestão do tributo.

As médias de participação no PIB e na arrecadação total da América Latina são 7 e 17,7 pontos percentuais inferiores às médias da OCDE, respectivamente, evidenciando a diferença na renda *per capita* entre esses grupos de países, entre outros fatores antes comentados. Resta agora, em relação à estrutura do IRPF, breve investigação sobre uma questão importante do tributo que é o limite de isenção, selecionando-se apenas um pequeno conjunto de países para essa tarefa.

A Tabela 17 resume como alguns países organizam sua tabela do IRPF em termos de limites anuais de tributação para a faixa de renda mais baixa, comparando-se esses limites às suas respectivas rendas *per capita*, de forma que haja uma adaptação do limite à realidade socioeconômica do país. A conversão foi feita pela cotação média de venda, para o ano de 2012, obtida no sítio do Banco Central do Brasil.¹¹

O que se observa é que para países de renda alta, sem limite de isenção e com primeira alíquota elevada, a primeira faixa vai além da renda *per capita* como forma, talvez, de alívio fiscal. Esse parece ser o caso da Polônia e do Reino Unido. Quando a primeira alíquota não é tão alta, a primeira faixa parece ficar, aproximadamente, na metade da renda *per capita* como no caso da Coreia, de Portugal e da Turquia. Os Estados Unidos fogem a essa regra, mas sua renda *per capita* é a segunda mais alta de todas e o IRPF americano possui sete alíquotas (Tabela 15), o que permite uma ascensão mais gradual das faixas.

11 Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL (Câmbio e capitais internacionais: Taxas de câmbio. Cotações e boletins).

TABELA 17 – LIMITES ANUAIS DA 1ª FAIXA DE TRIBUTAÇÃO DO IRPF:
PAÍSES SELECIONADOS (2012)

País	Limite Superior da 1ª faixa de renda (US\$ 1,00) (A)	Alíquota da 1ª faixa (%)	Renda per capita ¹² (US\$ 1,00) (B)	C = (A) / (B) (C)
Alemanha	10.448	isento	45.170	0,23
Austrália	18.898	isento	59.260	0,32
Coréia	10.645	6	22.670	0,47
Estados Unidos	8.925	10	52.340	0,17
França	7.663	isento	41.850	0,18
Polônia	26.238	18	12.660	2,07
Portugal	8.995	14,5	20.690	0,43
Reino Unido	50.720	20	38.500	1,32
Turquia	5.940	15	10.830	0,55
Argentina	2.200	9	9.740 ¹³	0,23
Brasil	10.051	isento	11.630	0,86
Chile	12.885	isento	14.310	0,90
Colômbia	15.785	isento	7.020	2,25
México	455	1,92	9.640	0,05
Uruguai	10.675	isento	13.580	0,79

Fonte: OCDE, CIAT, Banco Mundial e RFB/Elaboração do autor.

Para países de renda alta com limite de isenção (Alemanha, Austrália e França), a primeira faixa fica entre 20% e 35% da renda *per capita*, aproximadamente.

No caso de países de renda média e sem limite de isenção, o México posiciona sua primeira faixa num valor bastante baixo de sua renda *per capita* por dois motivos: a alíquota é muito baixa e o IRPF do país possui oito alíquotas (Tabela 16). Na mesma lógica, a Argentina posiciona a primeira faixa a 20% da renda *per capita* e possui sete alíquotas em sua tabela de IRPF (Tabela 16). À primeira vista essa não parece ser uma opção adequada do ponto de vista de simplicidade para a administração do imposto e para o próprio cidadão.

Os países de renda média e com limite de isenção (Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai) situam sua primeira faixa entre 80% e 90% da renda *per capita*, sendo

12 Cf. THE WORLD BANK (Data: GNI per capita. Atlas Method - current US\$).

13 Cf. THE WORLD BANK (Relatório Doing Business 2014: Argentina).

que a Colômbia é um forte *outlier*, talvez por sua renda ser a mais baixa de todas e pelo reflexo desse fato em termos de administração do imposto, uma vez que, na maioria das vezes, não vale a pena tributar um grande contingente que irá gerar uma arrecadação baixa e um custo de gestão alto.

Dessa forma, pode-se concluir que o limite de isenção do Brasil parece adequado aos padrões da América Latina, estando próximo do valor de sua renda *per capita*. Talvez a melhor solução para a tabela do IRPF brasileiro seja reajustá-la a partir de agora pelo IPCA ou, até mesmo, numa solução mais ousada, reajustá-la de acordo com a variação percentual do salário mínimo, o que manteria o limite de isenção próximo aos atuais 2,6 salários mínimos (Tabela 10). O reajuste das defasagens pode representar um retrocesso, uma vez que, como será visto mais adiante, as alíquotas efetivas ou médias são muito baixas para as faixas de renda iniciais.

No universo dos países da OCDE, da Polônia, da Turquia e de Portugal são os que têm renda mais próxima do Brasil, mas nenhum deles possui limite de isenção. Isso mostra que a política tributária não se baseia exclusivamente em fatores econômicos e reflete, também, os valores culturais da sociedade.

Passa-se agora a verificar como os países tributam a distribuição do lucro das empresas, visto que esse será um ponto importante a ser abordado mais à frente.

3.2 Tributação da distribuição de lucros e dividendos

Quando se fala de imposto de renda é necessário lembrar que ele é arrecadado não apenas de pessoas físicas, mas também de pessoas jurídicas. Em muitos países, a mesma legislação básica se aplica a ambos os casos, com disposições específicas fazendo a distinção entre a renda dos indivíduos e das empresas. Sob o ponto de vista econômico a principal questão é como evitar a bitributação da renda que é auferida pela empresa, mas termina revertendo aos indivíduos que são, em última instância, seus verdadeiros proprietários. Assim, faz muito sentido o debate sobre como tributar os lucros e dividendos distribuídos. Qual a metodologia mais adequada a ser adotada sob o ponto de vista econômico é uma questão cuja resposta está longe de ser conclusiva, apesar dos vários estudos empíricos existentes para os países desenvolvidos. O interesse deste trabalho é verificar como, na prática, os países lidam com a situação descrita.

As metodologias de tributação e alívio fiscal são, muitas vezes, complexas, mas de forma geral, segundo Ault e Arnold (2010), os sistemas de tributação de dividendos são classificados da seguinte forma: i) sistema clássico: a renda proveniente do dividendo é tributada no acionista do mesmo modo que outros rendimentos do capital; ii) sistema clássico modificado: a renda proveniente do dividendo é tributada no acionista a alíquotas menores que outros rendimentos do

capital; iii) imputação plena: o acionista recebe um crédito equivalente ao total do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido; iv) imputação parcial: o acionista recebe um crédito equivalente a uma parte do imposto pago pela pessoa jurídica em relação ao dividendo recebido; v) inclusão parcial: uma parte dos dividendos recebidos é incluída na renda tributável do acionista; e vi) isenção: os dividendos recebidos pelos acionistas são isentos de tributação.

Um ponto importante a ser ressaltado é que cada país adota uma metodologia condizente com a estrutura de sua administração tributária, uma vez que a complexidade crescente da sistemática adotada vai exigir controles mais sofisticados e maiores custos de gestão do tributo.

A Tabela 18 mostra a tributação de dividendos adotada por alguns países da OCDE em 2012 e as alíquotas líquidas máximas (alíquotas resultantes após a consideração de todos os alívios fiscais previstos na legislação) decorrentes da sistemática adotada para cada país.

TABELA 18 – TIPO DE TRIBUTAÇÃO DOS DIVIDENDOS: ALGUNS PAÍSES OCDE E BRASIL (2012)

País	Tipo de tributação do dividendo	Alíquota líquida máxima (%)
Alemanha	Clássico	26,4
Austrália	Imputação plena	23,5
Brasil	Isenção	0,0
Canadá	Imputação plena	31,7
Chile	Imputação plena	25,0
Coreia	Imputação parcial	35,4
Estados Unidos	Clássico modificado	21,2
Espanha	Clássico modificado	27,0
França	Inclusão parcial	38,5
Itália	Clássico/ Inclusão parcial	20,0
Japão	Clássico modificado	10,0
México	Imputação plena	0,0
Nova Zelândia	Imputação plena	6,9
Polônia	Clássico modificado	19,0
Portugal	Clássico modificado	25,0
Suécia	Clássico	30,0
Reino Unido	Imputação parcial	36,1
Turquia	Inclusão parcial	17,5

Fonte: OCDE/Elaboração do autor.

O que se observa da tabela são alíquotas líquidas máximas superiores a 20% mesmo para países com renda não tão alta como é o caso do Chile. A maior alíquota máxima foi a da França (38,5%). Somente o México adota um sistema de imputação plena que, na prática, acaba isentando o contribuinte do imposto de renda. Ressalta-se que a tabela expõe alíquotas máximas. A alíquota de cada contribuinte vai depender de sua alíquota marginal na estrutura de tributação dos rendimentos de capital de cada país. Merece destaque o fato de o Brasil isentar a distribuição de dividendos desde 1996, sendo que essa é uma escolha que merecerá uma análise mais detalhada pelos formuladores de política tributária.

Cabe agora resumir as principais constatações encontradas nas comparações feitas entre a carga tributária e a estrutura do IRPF brasileiro e a dos demais países.

Foi visto que o perfil de distribuição da carga tributária brasileira é característico de países com renda média como os da América Latina, sendo mais voltado para a tributação do consumo e menos para a tributação da renda e propriedade. Viu-se também que o Brasil arrecada pouco na base de incidência renda e lucros, mesmo em relação aos países da AL. Desse modo, o sistema tributário brasileiro tenderia a ser, em teoria, um sistema tributário regressivo, sendo que os estudos empíricos apontam resultados nesse sentido.

O IRPF arrecadado no Brasil representa 2,7% do PIB e 7,6% da arrecadação tributária total do país, não tendo, portanto, a mesma relevância econômica encontrada para os países da OCDE, onde o IRPF representa, em média, 8,5% do PIB e 24% da arrecadação total. No tocante à América Latina, a participação do IRPF brasileiro diante do PIB é praticamente o dobro da média da AL (1,3%), ao passo que o percentual brasileiro em relação à arrecadação total é, aproximadamente, 18,8% maior que a média da AL (6,4%).

Com relação à estrutura da tabela do IRPF, verificou-se que o Brasil possui a menor alíquota marginal máxima quando comparado a países com renda semelhante como Argentina, Chile, México, Turquia e Polônia. O número de alíquotas do Brasil, quatro, é condizente com as tabelas de outros países da OCDE, mas, nota-se que, na AL, o México possui oito alíquotas; e a Argentina e o Chile, sete.

Quanto à primeira faixa da tabela, o Brasil adota um limite de isenção equivalente a 2,6 salários mínimos e a 86% de sua renda *per capita* em 2012. Portugal, Turquia, Argentina e México não adotam faixa de isenção, ainda que para este último país a primeira alíquota marginal seja muito baixa (1,92%). Chile e Uruguai adotam uma faixa isenta de tributação cujo limite superior corresponde a um percentual da renda *per capita* próximo ao percentual do Brasil.

No tocante à tributação dos dividendos, o Brasil é um dos poucos países que adota a isenção total da tributação dos dividendos e lucros distribuídos. O México adota a mesma prática por meio de um método diferente. Apesar de a tributação

do dividendo configurar bitributação econômica do lucro, esse é um tema que, em breve, terá de ser rediscutido no Brasil, tomando-se como ponto de partida as metodologias adotadas por outras jurisdições fiscais que procuram proporcionar certo alívio fiscal de acordo com a situação de cada contribuinte.

Feitas essas comparações e ponderações será possível agora iniciar a análise da progressividade do IRPF brasileiro conforme modelos teóricos já bastante consolidados por estudos feitos em diversos países.

4 Imposto de renda e progressividade

A questão da progressividade trata, basicamente, de quem suporta a carga tributária, sendo central para a formulação da política tributária. Assim, cabe investigar mais profundamente seu conceito e suas formas de medição.

4.1 Progressividade de um tributo

Diz-se que um tributo é progressivo se a alíquota média (também chamada de alíquota efetiva) atribuída a uma “unidade tributável” aumenta na medida em que cresce sua renda. Isso significa que uma unidade com maior renda não só paga mais tributo, mas também perde uma parcela maior de sua renda ao pagar o imposto. Matematicamente, se o tributo pago por uma unidade que possui renda x for escrito como $t(x)$, de forma que $t(x)$ seja a estrutura do imposto, a definição será:

$t(x)$ é progressivo $\Leftrightarrow \frac{t(x)}{x}$ cresce à medida que x cresce.

Decorre que o tributo será regressivo se a alíquota média decresce com o aumento da renda; e proporcional ou neutro, se a alíquota média se mantém constante.

Se $t(x)$ for derivável, como se costuma admitir por conveniência analítica, o critério de progressividade estrita será:

$$\frac{d}{dx} \left[\frac{t(x)}{x} \right] > 0 \text{ para todo } x > 0. \quad (1)$$

e para progressividade fraca será:

$$\frac{d}{dx} \left[\frac{t(x)}{x} \right] \geq 0 \text{ para todo } x > 0. \quad (2)$$

A última definição inclui o caso do tributo proporcional ou neutro, para o qual a derivada da alíquota média se iguala a zero e também o caso em que a tributação incide somente a partir de um determinado valor e sendo estritamente progressiva a partir de então.

4.2 Medidas de progressividade

Na literatura econômica recente há uma extensa variedade de medidas de progressividade para os tributos ou sistemas tributários, sendo que não existe uma medida única ou correta, mas sim a medida mais adequada ao enfoque que o investigador dará a sua pesquisa.

Em seu trabalho seminal, Musgrave e Thin (1948) apresentaram vários indicadores de progressividade e os distinguiram entre indicadores de **progressividade estrutural** e de **progressividade efetiva**, referidos também como indicadores de **progressividade local** ou **global**, respectivamente. A principal diferença entre essas duas classificações é que os indicadores locais medem a progressividade com base na configuração do tributo, ao passo que os globais o fazem com base em alguma medida de desigualdade de renda antes e após a incidência do tributo.

O presente trabalho terá como foco principal as medidas de progressividade efetiva ou global, uma vez que uma desvantagem das medidas locais é que elas não permitem um ordenamento da progressividade dos tributos sem ambiguidade (LAMBERT, 2001, p.196), sendo que se podem estabelecer comparações somente para um certo nível de renda ou para faixas de renda.

4.2.1 Medidas de progressividade global (efetiva)

Como foi visto na subseção 4.2, os indicadores locais ou estruturais não permitem comparar, para toda a distribuição de renda, os sistemas tributários ou tributos em termos de progressividade. Entretanto, o formulador de política e até mesmo o cidadão comum gostaria de ser capaz de apontar entre dois sistemas tributários qual o mais progressivo em seus efeitos. Se o imposto de renda da França é mais progressivo que o do Japão, por exemplo. Esse tipo de questão nos remete às medidas de progressividade efetiva ou global. Medir a progressividade global requer reduzir a estrutura do sistema tributário e a distribuição de renda a um número real, denominado, muitas vezes, número índice. O mesmo sistema tributário pode ser mais progressivo quando aplicado a duas distribuições de renda diferentes. Tendências de progressividade ao longo do tempo podem ser

examinadas para um mesmo país ou diferenças entre países podem ser examinadas utilizando-se esses índices.

Antes de serem apresentados os índices de progressividade faz-se necessário entender os índices utilizados para se medir a desigualdade de renda, até porque, muitos deles fazem uso dessas medidas.

4.2.2.1 *Curva de Lorenz, curva de concentração e o índice de Gini*

De todas as formas gráficas usadas para representar a desigualdade em uma distribuição, a Curva de Lorenz é a mais conhecida. A construção desta Curva é simples e consiste em um gráfico onde se acumulam as frações da população no eixo horizontal e as frações da variável que se deseja medir a desigualdade no eixo vertical (no caso, a renda da população). A primeira informação que a curva de Lorenz dos rendimentos fornece é sobre a fração da renda acumulada até determinado estrato da população. Em uma distribuição perfeitamente igualitária, os 10% mais pobres devem receber 10% da renda, metade da população, metade da renda, e assim sucessivamente. Se isso ocorresse, a curva de Lorenz seria uma linha reta com inclinação de 45 graus no gráfico. Essa linha é chamada de reta da perfeita igualdade e é usada como parâmetro de referência para a análise de distribuições reais.

Em Razão do fato de a população ser colocada em ordem crescente de renda, a curva de Lorenz de uma população desigual é sempre convexa, isto é, ela sempre forma um arco abaixo da reta da perfeita igualdade. Nas curvas de Lorenz são usadas frequências acumuladas relativas, isto é, cada valor como uma fração do total, porque isso assegura independência em relação às escalas. Essa independência facilita, por exemplo, a comparação de populações de tamanhos diferentes ou que usam moedas distintas.

Um dos índices mais utilizados para se aferir a desigualdade de uma distribuição qualquer recebe o nome de Índice de Gini. A curva de Lorenz e o índice de Gini estão intrinsecamente associados, sendo que o referido Índice equivale a duas vezes a área entre a Curva de Lorenz da distribuição e a reta da perfeita igualdade.

Para distribuições discretas divididas em n grupos distintos e disjuntos existe uma fórmula, deduzida por Brown (1994), que permite flexibilidade no cálculo do índice de Gini e será utilizada ao longo deste trabalho. Nesse caso o índice de Gini pode ser calculado como:

$$G = 1 - \sum_{k=0}^n (X_k - X_{k-1})(Y_k + Y_{k-1}) \quad (3)$$

Em que: (X_k, Y_k) são pontos da curva de Lorenz;

X_k é a proporção acumulada da população ordenada de forma crescente; e

Y_k é a proporção acumulada da renda.

As curvas de concentração guardam bastante semelhança com as curvas de Lorenz. Porém, enquanto estas se referem à distribuição de uma única variável ao longo da população, as curvas de concentração são construídas a partir da distribuição de duas variáveis na população. Mais especificamente, a noção de concentração diz respeito à distribuição de uma variável em uma população classificada segundo outra variável. Na verdade, a Curva de Lorenz pode ser entendida como um caso particular de curva de concentração onde as variáveis da distribuição e ordenação são as mesmas.

No caso deste trabalho, serão construídas curvas de concentração das frações acumuladas do imposto de renda contra as frações acumuladas da população ordenada por sua renda. Conforme Medeiros (2006), os passos para a construção das citadas curvas são os seguintes: i) Ordenar a população pela renda bruta total; ii) no eixo horizontal acumular a população ordenada pela renda; e iii) no eixo vertical acumular o imposto de renda pago.

4.2.2.2 O efeito redistributivo de um imposto de renda progressivo

Pode-se mostrar, matematicamente, seguindo Lambert (2001, p. 39), que a renda líquida (após imposto) será menos desigual que a renda bruta (antes do imposto), se, e somente se, o imposto for mais desigualmente distribuído que as rendas às quais ele se aplica.

Assim, se a alíquota média é crescente com a renda, o que a definição de progressividade exige, então, o imposto será aplicado mais desigualmente que as rendas sobre as quais ele incide. Portanto, **um tributo progressivo exerce um efeito equalizador na distribuição de renda**, sendo que esse efeito equalizador é também conhecido como **efeito redistributivo** do imposto.

Por fim, cabe ressaltar que toda vez que características não relacionadas à renda são levadas em consideração na determinação da incidência do tributo (e isso é uma característica relevante dos sistemas de imposto de renda atuais), trocas de posição podem ocorrer na transição da renda bruta para a renda líquida. Esse efeito é denominado **reordenamento**¹⁴ e não será considerado neste trabalho pelo fato dos dados estarem agrupados.

14 Esse efeito não será considerado neste trabalho, mas uma abordagem teórica consistente está apresentada em Lambert (2001, p.37-42).

4.2.2.3 O índice de Kakwani e o índice de Suits

Pode-se inferir da exposição feita no item anterior, que a imposição tributária se desvia da proporcionalidade em relação à renda bruta (antes da incidência do imposto) no caso de um imposto progressivo, sendo essa a lógica que sustenta a proposição dos índices a serem apresentados.

Kakwani (1977) observou que a desproporcionalidade da incidência do imposto era evidenciada pela separação das curvas de Lorenz da renda bruta (L_x) e a Curva de Concentração do imposto (L_T). Desse modo, propôs um índice de progressividade que pode ser calculado como a diferença entre o índice de concentração¹⁵ dos impostos (ordenados pela renda bruta) e o índice de Gini associado à Curva de Lorenz. Matematicamente tem-se que:

$$\Pi^K = C_T - G_x \quad (4)$$

Assim, se $\Pi^K > 0$ o imposto é progressivo, se $\Pi^K = 0$ o imposto é proporcional e se $\Pi^K < 0$ o imposto é regressivo.

O índice de Kakwani pode ser calculado como o dobro da área compreendida entre a curva de concentração do imposto e a curva de Lorenz da renda bruta.

Uma maneira diferente de olhar a mesma situação foi proposta por Suits (1977). Assim, Suits desenvolveu uma análise baseada em curvas de concentração relativas, ao invés de curvas de concentração, para examinar a desproporcionalidade. A ideia é considerar a concentração do imposto diretamente como função da concentração da renda bruta (antes da incidência do imposto). Portanto, a curva de concentração relativa para o tributo $R_T(q)$ apresenta a distribuição acumulada do imposto em função das frações acumuladas da renda bruta. Para um imposto de alíquota única $R_T(q) = q$; que representa uma linha de 45° que funciona como referência para a tributação proporcional. Além disso, $R_T(q)$ é crescente e convexa se o tributo é progressivo. Desse modo, Suits define o desvio da proporcionalidade como o dobro da área entre a curva de concentração relativa $R_T(q)$ para os tributos e a reta de 45° da tributação proporcional.

Matematicamente, o índice de Suits é representado por Π^S e o imposto será progressivo se $\Pi^S > 0$; regressivo se $\Pi^S < 0$ e proporcional se $\Pi^S = 0$. Uma propriedade atrativa do índice de Suits, não compartilhada pelo índice de Kakwani, é que seu valor varia entre -1 (extrema regressividade) e 1 (extrema progressividade). Os limites do índice de Kakwani, no entanto, dependem da desigualdade da distribuição da renda bruta. Eles são: $(-1 + G_x)$ para máxima regressividade e $(1 - G_x)$ para máxima progressividade.

15 O índice de concentração é definido da mesma forma que o índice de Gini, como sendo o dobro da área entre a curva de concentração e a reta da perfeita igualdade.

Feitas essas considerações, apresentar-se-á alguns outros índices de progressividade mais focados nos efeitos redistributivos da tributação.

4.2.2.4 Os índices de Reynolds-Smolensky, Musgrave-Thin e Pfähler

Assim como os índices de Kakwani e Suits quantificam a desproporcionalidade da tributação em termos da separação entre as curvas L_X e L_T , os correspondentes índices de efeito redistributivo podem ser compreendidos em termos da separação entre as curvas de Lorenz da renda bruta (L_X) e a curva de Lorenz da renda líquida (L_{X-T}).

$$\text{Define-se: } \Pi^{RS} = G_X - C_{X-T} \quad (5)$$

Em que: G_X é o coeficiente de Gini da renda bruta e C_{X-T} é o coeficiente de concentração da renda líquida, que se iguala ao coeficiente de Gini sem efeito de reordenamento.

O índice Π^{RS} mede, portanto, a redução no coeficiente de Gini alcançada pela tributação. Foi nomeado após os economistas Reynolds e Smolensky (1977) o terem aplicado ao sistema tributário americano. Também da mesma forma que os outros índices, pode ser obtido calculando-se o dobro da área entre as curvas L_X e L_{X-T} .

Outro índice de redistributividade foi proposto por Pfähler (1985) e difere do índice de Reynolds e Smolensky da mesma forma que o índice de Suits difere do índice de Kakwani. O índice Π^{RS} pode ser calculado como o dobro da área entre a curva de concentração relativa da renda líquida $R_{T-X}(q)$ e a reta de 45° da tributação proporcional.

Um índice mais antigo e menos usado atualmente é o de Musgrave e Thin (1948), o qual os autores denominaram de progressividade efetiva, e que se baseia, assim como Π^{RS} , nos índices de Gini da renda bruta e da renda líquida. Assim:

$$\Pi^{MT} = \frac{1 - G_{X-T}}{1 - G_X} \quad (6)$$

Tem-se que o imposto será progressivo se $\Pi^{MT} > 1$; regressivo, se $\Pi^{MT} < 1$; e proporcional, se $\Pi^{MT} = 1$.

Uma importante observação é que desproporcionalidade e redistributividade são dois lados da mesma moeda. Com um tributo progressivo, parte da carga tributária é deslocada para as rendas mais altas e, concomitantemente, alguma renda líquida é deslocada para as rendas mais baixas. Claramente os dois efeitos

estão conectados. Pode-se mostrar que o efeito redistributivo é determinado pelo desvio da proporcionalidade (progressividade) e pelo nível de tributação expresso pelo parâmetro $\frac{g}{1-g}$.

$$\text{Assim } \Pi^{RS} = \frac{g}{1-g} \Pi^K; \text{ e} \quad (7)$$

$$\Pi^{PA} = \frac{g}{1-g} \Pi^S \quad (8)$$

Onde g é a razão entre a arrecadação do tributo e a renda bruta total do país.

5 Análise da progressividade e do potencial redistributivo do IRPF no Brasil

A motivação para este trabalho surgiu da percepção de que há poucos e esparsos trabalhos nacionais que avaliassem diretamente a progressividade do IRPF por meio do cálculo dos índices anteriormente apresentados. Além disso, a Receita Federal do Brasil possui uma base de dados bastante detalhada das declarações entregues, de forma que possibilite a coleta dos dados. Assim, surgiu a oportunidade de, com base nos dados coletados das declarações de IRPF no Brasil, fazer-se o cálculo dos índices e compará-los com os resultados existentes para outros países.

No âmbito da OCDE, a maioria dos estudos relativos à progressividade do IRPF é baseada em microdados, isto é, retira-se uma amostra representativa de toda a população dos registros tributários, que, no caso de alguns países, é complementada por dados oriundos de pesquisas domiciliares conforme relatado por Verbist (2013).

5.1 Metodologia e base de dados

No caso do presente trabalho não foram utilizados microdados, uma vez que se dispunha de todas as declarações de IRPF para o período de 2006 a 2012. As informações foram extraídas da base de dados da RFB por meio de um sistema de *Data Warehouse (DW)*, que permite a manipulação de um grande volume de dados.

Apesar da vantagem na utilização da base completa do IRPF, houve a necessidade de uma grande depuração, uma vez que muitas declarações contêm informações incorretas que provocavam grandes distorções nos dados obtidos.

Não foi possível realizar a depuração completa dos diversos dados extraídos, mas a inspeção dos valores de rendimento tributável, rendimento sujeito à tributação exclusiva, rendimento isento, valor agregado de bens e direitos e valor agregado de algumas deduções do imposto de renda bruto, resultaram na exclusão da base de, aproximadamente, 2.800 contribuintes no contexto de todos os anos examinados.

Como nem todas as pessoas que possuem rendimentos são obrigadas à entrega da DIRPF, houve a necessidade de que se complementasse a base de dados com os rendimentos das pessoas isentas da entrega da declaração. A base de dados da DIRF foi complementada, então, utilizando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente, e pelo Censo para o ano específico de 2010. Foi utilizada a Tabela 4.1 do Volume Brasil¹⁶ da PNAD para todos os anos, exceto 2010, e a Tabela 1.8.1 do Censo 2010. Essas tabelas contêm informações dos rendimentos mensais dos indivíduos para todo Brasil, separadas em oito faixas indexadas ao salário mínimo, as quais originaram faixas de rendimento bruto anual que foram utilizadas para a extração de dados das declarações do IRPF de cada ano. No caso da Tabela 1.8.1, antes mencionada, existem 11 faixas que puderam ser readequadas para as respectivas faixas da PNAD, as quais estão mostradas na Tabela 19.

TABELA 19 – FAIXAS DE RENDIMENTO DA PNAD UTILIZADAS NAS EXTRAÇÕES DE DADOS

Faixas de rendimento mensal
1. Até 1/2 salário-mínimo
2. Mais de 1/2 a 1 salário-mínimo
3. Mais de 1 a 2 salários-mínimos
4. Mais de 2 a 3 salários-mínimos
5. Mais de 3 a 5 salários-mínimos
6. Mais de 5 a 10 salários-mínimos
7. Mais de 10 a 20 salários-mínimos
8. Mais de 20 salários-mínimos

Fonte: PNAD/Elaboração do autor.

Assim, como na PNAD as pessoas são solicitadas a informar a sua renda bruta, foi criada uma variável denominada renda bruta no sistema *DW* de forma que os contribuintes pudessem ser ordenados nas faixas de acordo com ela. Esta variável constituía-se na soma dos rendimentos tributáveis, dos rendimentos

16 Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Volume Brasil.

sujeitos à tributação exclusiva e dos rendimentos isentos e não tributáveis. Importante destacar que essa variável foi criada exclusivamente para a ordenação das declarações, mantendo-se a informação da renda bruta informada na PNAD para fins de cálculo da distribuição dos rendimentos.

Outra inovação trazida foi a estimativa do imposto sobre os rendimentos do capital feita com base nas declarações de IRPF apresentadas e nos dados de arrecadação federal, uma vez que se considera que os rendimentos do capital são uma informação mal captada pela PNAD conforme assevera Rocha (2002).

Feitas essas breves considerações metodológicas passa-se ao cálculo dos índices de progressividade para o IRPF.

5.2 Medidas de progressividade

5.2.1 Progressividade local: alíquota efetiva

A medida de progressividade local mais comumente utilizada é a alíquota média ou efetiva. A Tabela 20 mostra as alíquotas efetivas para as oito faixas de renda anual bruta da PNAD para o ano de 2012, uma vez que o perfil não muda significativamente para os anos anteriores.

TABELA 20 – ALÍQUOTAS EFETIVAS DO IRPF TRABALHO E IRPF TOTAL PARA O ANO DE 2012

	R\$ milhões					
Faixa Rend. Anual	RT	IRPF Trab.	Aliq. Ef. Trab. (%)	RT+RTE	IRPF total	Aliq. Ef. IRPF (%)
Até 3.732	185	0	0,0	214	4	1,8
Mais de 3.732 a 7.464	3.147	0	0,0	3.204	8	0,2
Mais de 7.464 a 14.928	10.120	0	0,0	10.500	20	0,2
Mais de 14.928 a 22.392	37.343	1	0,0	38.484	32	0,1
Mais de 22.392 a 37.320	194.758	827	0,4	204.773	966	0,5
Mais de 37.320 a 74.640	301.318	9.961	3,3	322.710	10.746	3,3
Mais de 74.640 a 149.280	260.847	26.692	10,2	283.249	28.307	10,0
Mais de 149.280	382.750	68.780	18,0	506.975	86.327	17,0
TOTAL	1.190.467	106.261	8,9	1.370.109	126.410	9,2

Obs.: RT = Rendimento Tributável; RTE = Rendimento com Tributação Exclusiva na Fonte.

IRPF total = IRPF trabalho mais IRPF capital.

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

Como se poderia esperar, somente as duas últimas faixas possuem alíquotas efetivas de alguma expressividade. Nota-se que para o caso da tributação dos rendimentos do trabalho, a alíquota marginal de 27,5% passa a incidir para rendimentos anuais a partir de R\$ 49.051,80 (valor situado no início da antepenúltima faixa), mostrando que há certo alívio fiscal proporcionado pelas deduções do rendimento tributável bruto. Mesmo na última faixa, a alíquota efetiva se distancia bastante da alíquota marginal, sendo que a progressividade das deduções será discutida com mais detalhe adiante.

Outro fato interessante no caso do IRPF total (IRPF trabalho mais IRPF capital) é a contribuição dos rendimentos do capital para as faixas de renda mais baixas, em que não há um significativo rendimento tributável do trabalho, mas acabam existindo valores recolhidos referentes a ganhos de capital e aplicações financeiras.

A alíquota marginal da primeira faixa é anômala e uma explicação especulativa seria a presença de profissionais liberais e cônjuges que entregam a declaração sem imposto oriundo do trabalho, mas com pequeno imposto originado na renda do capital, uma vez que nela se encontram, aproximadamente, 1.300.000 declarações.

A Tabela 21 mostra a evolução das alíquotas efetivas do IRPF.

TABELA 21 – ALÍQUOTAS EFETIVAS PARA IRPF TRABALHO E IRPF TOTAL DE 2006 A 2012

Ano	Alíquota Efetiva IRPF Trab. (%)	Alíquota Efetiva IRPF Total (%)
2006	8,0	8,5
2007	8,1	8,9
2008	8,5	8,9
2009	8,1	8,4
2010	8,8	8,8
2011	9,1	9,1
2012	8,9	9,2

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

O exame da Tabela 21 mostra um tênue aumento das alíquotas efetivas denotando estabilidade da tributação tanto do trabalho quanto do capital ao longo desse período, mas sem uma tendência clara de crescimento contínuo. As alíquotas são baixas quando se lembra, por exemplo, que a alíquota marginal mínima do IRPF trabalho é 7,5% e a alíquota marginal do capital é, grosso modo, de 15%. Isso denota claramente a progressividade do imposto, uma vez que a maioria dos contribuintes é

tributada a uma alíquota efetiva muito baixa, e somente os contribuintes com renda elevada (última faixa) são tributados a alíquotas efetivas mais elevadas.

5.2.2 Medidas de progressividade global

5.2.2.1 Desvio da proporcionalidade: índice de Kakwani e índice de Suits

Tanto para o cálculo de Π^k como para Π^s precisa-se da distribuição da população, da renda bruta e do IRPF entre as faixas de renda trazidas da PNAD e mostradas na Tabela 20. No cálculo do índice de Gini foi considerada a renda bruta declarada na PNAD para todas as faixas.

O imposto de renda oriundo dos rendimentos do trabalho foi obtido pela soma do imposto devido na declaração de ajuste anual mais uma estimativa do imposto devido pelo 13º salário. É importante lembrar que o 13º salário sofre tributação exclusiva na fonte, submetida à tabela progressiva de cada ano. A apuração do imposto não transita na DIRPF, mas o contribuinte informa na declaração o valor do 13º salário, o que permitiu a estimativa de valores para cada faixa.

Para o imposto de renda originado dos rendimentos do capital, foram somadas quatro parcelas diferentes: o valor do imposto pago na alienação de bens e direitos (declarado na DIRPF); o valor do imposto pago decorrente de ganhos no mercado de renda variável (declarado na DIRPF); o valor do imposto pago decorrente do ganho de capital na alienação de moeda estrangeira (declarado na DIRPF); e o valor do imposto pago sobre aplicações financeiras de renda fixa. As duas primeiras parcelas são informadas na DIRPF, mas não foi feita nenhuma depuração desses valores e, além disso, o programa gerador da declaração não faz nenhuma crítica aos valores informados. Felizmente, há dois códigos de arrecadação: 4600 (IRPF – ganho de capital na alienação de bens e direitos) e 6015 (IRPF – ganhos no mercado de renda variável) que serviram de ajuste aos valores apresentados na declaração.

Para os anos de 2006 a 2012, os valores informados na declaração foram sempre inferiores à arrecadação dos códigos, de forma que a arrecadação destes foi distribuída proporcionalmente entre as faixas de acordo com a informação prestada na declaração.

O valor do imposto pago na alienação de moeda estrangeira não traz valores expressivos e foi retirado da DIRPF sem a necessidade de qualquer acerto. Finalmente, há a parcela relativa às aplicações de renda fixa. Os declarantes informam na DIRPF os rendimentos líquidos recebidos nas aplicações financeiras, mas não o imposto pago decorrente das aplicações. A estimativa do valor foi feita utilizando-se a seguinte equação:

Rendimento líquido = Rendimento Bruto – (Rendimento Bruto x alíquota média)

As alíquotas marginais para rendimentos do capital oriundos de aplicações de renda fixa variam entre 15% e 22,5% como antes mostrado na Tabela 11, sendo que a alíquota média foi calculada para cada ano fazendo-se proporções com códigos de arrecadação que agregam pessoa física e pessoa jurídica, situando-se sempre entre 15% e 17%.

A Tabela 22 foi utilizada para o cálculo dos índices de progressividade.

TABELA 22 – VALORES UTILIZADOS PARA O CÁLCULO DOS ÍNDICES DE KAKWANI E SUITS – 2012

Valores em R\$ milhões					
Faixa Rendimento Anual	Nº pessoas	Renda Bruta Anual	Valor IRPF Trabalho	Valor IRPF Capital	IRPF TOTAL
Até 3.732	12.178.323	25.136,06	0,01	3,85	3,86
Mais de 3.732 a 7.464	29.857.867	207.094,17	0,04	7,74	7,78
Mais de 7.464 a 14.928	39.072.265	433.233,27	0,30	19,56	19,85
Mais de 14.928 a 22.392	13.197.578	240.882,19	1,17	30,47	31,64
Mais de 22.392 a 37.320	11.824.922	340.132,06	826,92	138,64	965,56
Mais de 37.320 a 74.640	6.094.781	321.365,61	10.245,53	500,73	10.746,25
Mais de 74.640 a 149.280	2.075.849	214.925,10	27.318,60	988,51	28.307,11
Mais de 149.280	737.731	200.816,28	70.251,11	16.076,34	86.327,45
TOTAL	115.039.316	1.983.584,74	108.643,68	17.765,83	126.409,51

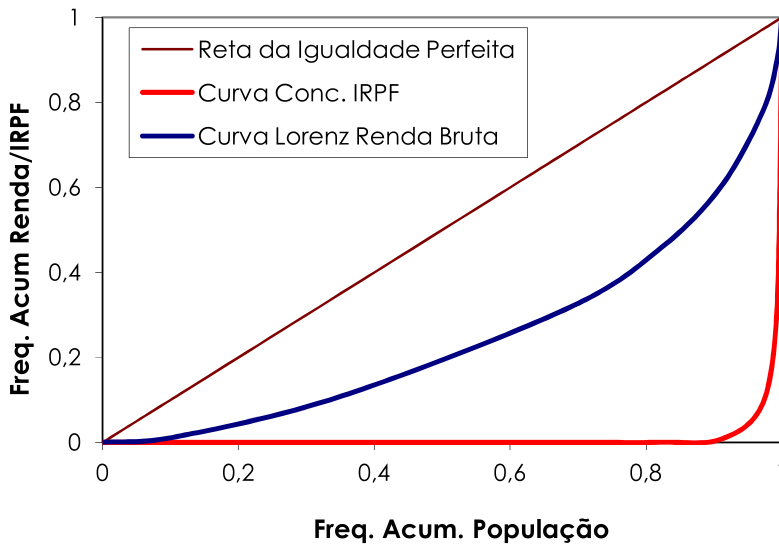
Fonte: PNAD (IBGE) e DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

Com os valores da Tabela 22 foram calculados os seguintes valores utilizando-se a fórmula de Brown mostrada na equação (3), sendo que, como os dados são agrupados não se considera o efeito de reordenamento.

Da equação (4) tem-se: $C_T = 0,978$; $G_X = 0,491$; $\Pi^K = 0,487$

Como se tem apenas oito faixas de renda, o índice de Gini acaba tendo seu valor subestimado. À medida que o número de faixas aumenta, a precisão do cálculo melhora.

Na Figura 1, são mostradas a curva de Lorenz para o rendimento bruto e a curva de concentração para o imposto referentes ao ano de 2012.



Fonte: PNAD (IBGE) e DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

FIGURA 1. CURVA DE LORENZ DA RENDA BRUTA E CURVA DE CONCENTRAÇÃO DO IRPF PARA 2012.

A Figura 1 mostra uma curva de Lorenz bastante desigual para os padrões mundiais, conforme assinala Barros et al. (2010). Mas a curva de concentração dos impostos é realmente dramática, com a última faixa de renda respondendo por nada mais e nada menos que 68,3% do imposto de renda total, 64,7% do IRPF trabalho e 89,9% do IRPF capital. Rossi (1983) encontrou um índice de Kakwani de 0,418 para o ano de 1980, utilizando somente o universo de declarantes do IRPF e os rendimentos do trabalho. Resultado semelhante para a curva de concentração do IRPF foi encontrado, mais recentemente, por Soares et al. (2010) num excelente estudo de mesma natureza que utilizou os microdados da PNAD.

Portanto, o IRPF brasileiro se apresenta como bastante focado no segmento populacional de renda mais elevada. Esse segmento tem facilidade para se esquivar do imposto originado do rendimento do trabalho, visto que possuem renda para arcar com os custos adicionais de se transformar em pessoa jurídica, mas não tem tanta facilidade de se esquivar do imposto relativo ao capital como mostra a própria Tabela 22. Essa, talvez, possa ser uma boa estratégia de política tributária para tentar focar ainda mais um alvo que, sem sombra de dúvida, está bem atingido.

Outro aspecto que parece interessante, mas que foge ao escopo deste trabalho, é colocar uma lupa nesse segmento populacional, uma vez que as origens de renda e outras idiosincrasias merecem ser estudadas no sentido de entender como formular políticas que possam gravar tributariamente essas pessoas, sem, no entanto, desmotivá-las a produzir e a beneficiar o país.

Para decompor a progressividade do IRPF em seus componentes da renda do trabalho e da renda do capital utiliza-se um resultado demonstrado por Kakwani (1977) que mostra que:

$$\Pi_{IMP}^K = \sum_{i=1}^n \frac{t_i}{t} C_{IMP_i} - \sum_{i=1}^n \frac{t_i}{t} G_X = \sum_{i=1}^n \frac{t_i}{t} \Pi_{IMP_i}^K \quad (9)$$

Assim, o índice de Kakwani do IRPF será a soma dos índices do IRPF trabalho e do IRPF capital ponderados pela alíquota média de cada componente.

Desse modo, a partir da equação (9) obtêm-se os seguintes resultados:

$$\Pi_{TRAB}^K = 0,418 ; \Pi_{CAP}^K = 0,069 ; \Pi_{IRPF}^K = 0,487$$

Dessa forma, observa-se que, apesar de o IRPF capital ser mais concentrado que o IRPF trabalho, sua contribuição acaba sendo ponderada pela sua menor representatividade arrecadatória no contexto do imposto de renda total. Portanto, verifica-se que o maior peso à progressividade advirá dos rendimentos oriundos do trabalho. Prossegue-se agora para o cálculo da progressividade no contexto das curvas de concentração relativas.

Com a mesma Tabela 22, calcula-se o índice de Suits por intermédio da fórmula de Brown. Assim, para 2012: $\Pi^S = 0,804$. Conclui-se que, pela filosofia de desvio da proporcionalidade, tanto pelo critério de Kakwani quanto pelo enfoque de Suits, o IRPF brasileiro é bastante progressivo.

Os mesmos cálculos foram efetuados para o período de 2006 a 2011 utilizando-se tabelas semelhantes à construída para o ano de 2012. Os resultados obtidos são mostrados na Tabela 23.

TABELA 23 – ÍNDICES DE KAKWANI E SUITS CALCULADOS PARA O IRPF NO PERÍODO DE 2006 A 2012

	C_{IRPF}	G_X	Π_{IRPF}^K	Π_{TRAB}^K	Π_{CAP}^K	Π^S
2006	0,976	0,534	0,442	0,395	0,047	0,788
2007	0,972	0,521	0,451	0,384	0,067	0,782
2008	0,977	0,518	0,458	0,394	0,064	0,799
2009	0,979	0,510	0,469	0,413	0,056	0,814
2010	0,980	0,513	0,467	0,408	0,059	0,802
2011	0,978	0,494	0,484	0,412	0,072	0,817
2012	0,978	0,491	0,487	0,418	0,069	0,804

Fonte: Elaboração do autor.

O que se nota desta tabela é um aumento de 10,2% no índice de Kakwani e uma correspondente diminuição de 8,1% no índice de Gini da renda bruta entre 2006 e 2012. O coeficiente de concentração do IRPF se manteve praticamente constante. O índice de Suits teve um aumento percentual de 2,03%, mostrando uma variação coerente com o índice de Kakwani. Este último índice dos rendimentos do trabalho teve ligeiro aumento a partir de 2009 por conta da introdução de duas novas alíquotas na tabela progressiva, de 7,5% e 22,5%. Agora, o índice de Kakwani dos rendimentos do capital oscilou, provavelmente acompanhando os principais parâmetros macroeconômicos que os influenciam, como taxa de juros e volume de aplicações no mercado financeiro, visto que a legislação não conheceu alterações no período em questão.

De forma geral, o IRPF conheceu um ligeiro aumento em termos de progressividade para o período examinado.

5.2.2.2 Efeito redistributivo: índices de Reynolds-Smolensky, Musgrave-Thin e Pfähler

Dentre os índices de efeito redistributivo, o que figura com mais frequência nos estudos comparativos é o índice de Reynolds-Smolensky. A Tabela 24 mostra os valores utilizados no cálculo dos três índices para o ano de 2012.

TABELA 24 – VALORES UTILIZADOS PARA O CÁLCULO DOS ÍNDICES REDISTRIBUTIVOS PARA 2012

Valores em R\$ milhões				
Faixa Rendimento Anual	Nº pessoas	Renda Bruta Anual	IRPF TOTAL	Renda Líquida Anual
Até 3.732	12.178.323	25.136,06	3,86	25.132,20
Mais de 3.732 a 7.464	29.857.867	207.094,17	7,78	207.086,38
Mais de 7.464 a 14.928	39.072.265	433.233,27	19,85	433.213,42
Mais de 14.928 a 22.392	13.197.578	240.882,19	31,64	240.850,55
Mais de 22.392 a 37.320	11.824.922	340.132,06	965,56	339.166,50
Mais de 37.320 a 74.640	6.094.781	321.365,61	10.746,25	310.619,36
Mais de 74.640 a 149.280	2.075.849	214.925,10	28.307,11	186.617,99
Mais de 149.280	737.731	200.816,28	86.327,45	114.488,83
TOTAL	115.039.316	1.983.584,74	126.409,51	1.857.175,23

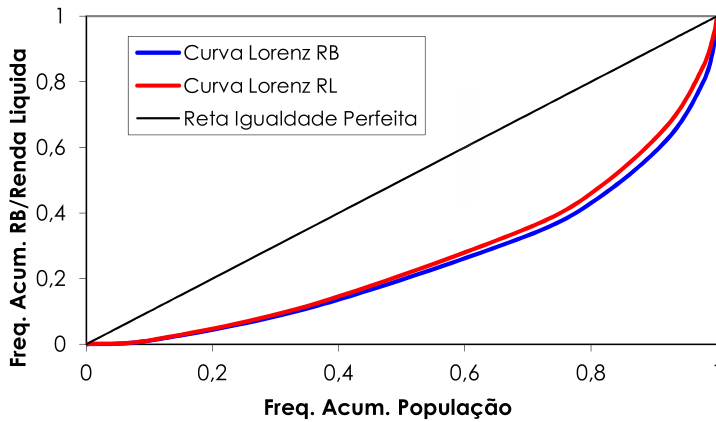
Fonte: PNAD (IBGE) e DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

A Figura 2 mostra as curvas de Lorenz para a renda bruta e a renda líquida, mostrando que, no caso brasileiro, o efeito redistributivo do IRPF não é tão significativo.

Para 2012 tem-se: $G_X = 0,491$; $G_{X-T} = 0,458$

A partir das equações (5) e (6) obtém-se, respectivamente, que:

$$\Pi^{RS} = -0,033 ; \Pi^{MT} = 1,065$$



Fonte: PNAD (IBGE) e DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

FIGURA 2. CURVA DE LORENZ DA RENDA BRUTA E DA RENDA LÍQUIDA PARA O ANO DE 2012

Ambos os resultados demonstram que o IRPF brasileiro é um imposto progressivo também sob a ótica redistributiva. O índice de Pfähler segue o mesmo enfoque dado ao índice de Suits, obtido como o dobro da área entre a curva de concentração relativa para a renda líquida e a reta da tributação proporcional.

Desse modo, $\Pi^{PA} = -0,055$, mostrando também a progressividade sob a perspectiva da curva de concentração relativa. A Tabela 25 mostra o cálculo dos índices de efeito redistributivo para os anos de 2006 a 2012.

TABELA 25 – ÍNDICES DE REYNOLDS-SMOLENSKY, MUSGRAVE-THIN E PFÄHLER DE 2006 A 2012

	g (%)	G_X	G_{X-T}	Π^{RS}	$\Pi^{RS} / G_X (%)$	Π^{MT}	Π^{PA}
2006	5,35	0,534	0,509	-0,025	4,68	1,054	-0,044
2007	5,89	0,521	0,493	-0,028	5,37	1,059	-0,049
2008	6,05	0,518	0,488	-0,030	5,79	1,061	-0,051
2009	5,70	0,510	0,482	-0,028	5,49	1,058	-0,049
2010	6,43	0,513	0,481	-0,032	6,24	1,066	-0,055
2011	6,62	0,494	0,460	-0,034	6,88	1,068	-0,058
2012	6,37	0,491	0,458	-0,033	6,72	1,065	-0,055

Fonte: Elaboração do autor.

O ano de 2011 foi o ano em que todos os indicadores de progressividade foram os maiores, correspondendo, portanto, ao maior valor de alíquota média total. O ano de 2006 registrou os menores valores de todos os índices. O que se percebe é uma elevação tênue da capacidade redistributiva do IRPF que, em 2012, reduziu o índice de Gini da renda bruta em 6,72%; e, para o período de 2006 a 2012, houve um incremento de 2,04% na redução do referido índice.

Desse modo, quanto maior for a representatividade arrecadatória do IRPF, maior será seu potencial distributivo conforme já demonstrado nas equações (7) e (8), a despeito do extremo desvio da proporcionalidade do tributo como demonstram os valores obtidos para os índices de Kakwani e Suits.

5.3 Decomposição da progressividade para o IRPF trabalho: efeito base e efeito alíquota.

O IRPF incidente sobre os rendimentos do trabalho possui uma estrutura complexa derivada das tradições histórico-culturais de cada país. Entender as diferentes contribuições de cada parcela (deduções, créditos, isenções, entre outros) da estrutura do imposto para sua progressividade geral é uma tarefa importante para o formulador de política tributária, porque ele saberá antever as consequências de suas propostas e quais grupos de cidadãos serão favorecidos por elas.

Em geral, há três tipos de parcelas que determinam a progressividade do imposto de renda da pessoa física: as deduções a partir da renda bruta; a estrutura de alíquotas aplicada à renda tributável; e as deduções aplicáveis ao próprio imposto devido. A maior ou menor progressividade do tributo pode advir de qualquer uma das parcelas citadas, variando conforme a legislação aplicável a cada jurisdição.

Dessa forma, a maioria dos estudos adota a decomposição do índice de Kakwani proposta por Pfähler (1990), dentre outras possíveis, justamente porque ela segue a lógica da apuração do imposto de renda da pessoa física.

Seja então a seguinte estrutura de apuração do IRPF trabalho, com os termos em inglês, entre parênteses, seguindo a nomenclatura dos estudos de progressividade das deduções do IRPF no âmbito dos países da OCDE:

i) Imposto Apurado = IA ; ii) Imposto Devido Final = ID ; iii) $r(\cdot)$ = estrutura de alíquotas aplicável ao rendimento tributável líquido (RTL); iv) RTB = rendimento tributável bruto (antes das deduções); v) E = isenções (*exemptions*); vi) A = deduções de valor fixo da RTB (*allowances*); vii) $D(RTB)$ = deduções da RTB que são funções da renda do declarante (*deductions*); viii) C = deduções do imposto apurado ou créditos ao contribuinte (*tax credits*).

Assim, a renda tributável líquida pode ser escrita como:

$$RTL = RTB - E - A - D(RTB) \quad (10)$$

O imposto apurado será:

$$IA = r(RTB - E - A - D(RTB)) \quad (11)$$

E o imposto devido final será:

$$ID = r(RTB - E - A - D(RTB)) - C \quad (12)$$

No caso do Brasil, as deduções do imposto apurado possuem baixíssima representatividade econômica, de forma que se fará a decomposição a partir da equação (11), considerando-se que o imposto apurado será o imposto devido, visto que $C = 0$ na equação (12).

A progressividade do imposto apurado resulta, de um lado, do efeito da estrutura de alíquotas aplicável à renda tributável líquida (efeito alíquota ou progressividade direta) e de outro das deduções legalmente permitidas à renda tributável bruta (efeito base ou progressividade indireta). Assim:

$$\Pi_{IA}^K = C_{IA} - G_{RTB} = (C_{IA} - C_{RTL}) + (C_{RTL} - G_{RTB}) \quad (13)$$

O primeiro termo da equação (13) mede a progressividade advinda da aplicação da estrutura das alíquotas à renda tributável líquida. Desse modo é a medida do efeito alíquota e corresponde à diferença entre o coeficiente de concentração do imposto apurado e da renda tributável líquida. Logo:

$$\Pi_R^K = C_{IA} - C_{RTL} \quad (14)$$

O segundo termo da equação (13) mede a progressividade oriunda da estrutura de deduções aplicáveis à renda tributável bruta, sendo, portanto a medida do efeito base, calculada como a diferença entre o coeficiente de concentração da renda tributável líquida e o índice de Gini da renda tributável bruta. Utilizando-se a equação (9) e alguns resultados auxiliares pode-se mostrar que:

$$C_{RTL} - G_{RTB} = \frac{1}{1-e-a-d} [e(G_{RTB} - C_E) + a(G_{RTB} - C_A) + d(G_{RTB} - C_D)] = \frac{e}{1-e-a-d} \Pi_E^K + \frac{a}{1-e-a-d} \Pi_A^K + \frac{d}{1-e-a-d} \Pi_D^K \quad (15)$$

Em que: \underline{e} é a alíquota média das isenções e Π_E^K mede a desproporcionalidade das isenções; \underline{a} é a alíquota média das deduções fixas e Π_A^K mede a desproporcionalidade dessas deduções; \underline{d} é a alíquota média das deduções dependentes da renda do declarante e Π_D^K mede a desproporcionalidade dessas deduções.

O raciocínio é o mesmo para o índice de Kakwani, sendo que valores positivos representarão progressividade das deduções e corresponderão a um benefício maior aos contribuintes de renda mais baixa.

A aplicação das equações (13), (14) e (15) à estrutura do IRPF brasileiro é imediata. Desse modo, utilizando-se a equação (13) serão calculados os efeitos alíquota e base para o IRPF brasileiro. Além disso, utilizando-se a equação (15) calculam-se as contribuições de cada dedução para o efeito base total.

A Tabela 5, antes citada, mostra as deduções da renda tributável bruta para o IRPF brasileiro. As deduções por dependentes e com gastos em educação se aproximam mais das deduções de valor fixo (*allowances*), sendo as demais deduções relacionadas à renda do declarante. Entretanto, isso é irrelevante para a aplicação da equação (15).

Para fins de facilidade na apresentação dos resultados, as deduções foram agrupadas da seguinte forma: DS = Desconto Simplificado; CPO = Contribuição Previdenciária Oficial; DM = Despesas Médicas; DI = Despesas com Dependentes e Instrução; e O (Outras) = Despesas de Contribuição para a Previdência Privada, Livro-Caixa e Pensão Alimentícia.

Cabem aqui duas ressalvas metodológicas. Para esse cálculo foram utilizadas somente as informações constantes das declarações de IRPF e, portanto, a renda tributável bruta não é a da PNAD. Dessa forma, os valores dos índices de Kakwani para o IRPF trabalho não coincidirão com os mostrados na Tabela 24. Além disso, para a construção desta última tabela foi adicionado o 13º salário ao IRPF trabalho, o que não ocorre aqui. De qualquer forma os resultados obtidos continuam relevantes para o entendimento de como se comportam o efeito alíquota e o efeito base no IRPF brasileiro. Outra questão metodológica é que o valor informado das deduções não sofre nenhuma crítica pelo programa e foi alvo de depuração.

As Tabelas 26 e 27 mostram os dados utilizados para os cálculos da progressividade direta e indireta do IRPF trabalho para o ano de 2012.

TABELA 26 – QUANTIDADE DE DECLARAÇÕES, RTB, RTL E ID PARA O ANO DE 2012

Valores em R\$ milhões

Faixa de Rend. Anual	Quant. Declarações	RTB	RTL	IA = ID
Até R\$ 3.732,00	1.304.948	184,75	150,25	0,00
De 3.732,01 a R\$ 7.464,00	497.333	3.147,41	2.595,36	0,04
De 7.464,01 a 14.928,00	1.034.305	10.119,61	8.402,82	0,26
De 14.928,01 a 22.392,00	2.163.528	37.343,19	30.812,08	1,08
De 22.392,01 a 37.320,00	7.718.283	194.757,64	149.515,54	829,92
De 37.320,01 a 74.640,00	7.166.909	301.317,62	220.316,60	10.018,56
De 74.640,01 a 149.280,00	3.456.902	260.846,68	199.151,47	26.797,69
Acima de 149.280,00	2.275.345	382.749,84	314.925,64	68.643,81
TOTAL	25.617.553	1.190.466,73	925.869,76	106.291,36

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

TABELA 27 – VALORES DAS DEDUÇÕES DO RTB PARA O ANO DE 2012

Valores em R\$ milhões

Faixa de Rend. Anual	DS	CPO	DM	DI	Outras
Até R\$ 3.732,00	16,66	14,08	0,37	3,12	0,26
De 3.732,01 a R\$ 7.464,00	415,53	93,57	20,27	18,71	3,96
De 7.464,01 a 14.928,00	1.266,35	214,49	93,06	120,34	22,54
De 14.928,01 a 22.392,00	5.069,12	471,10	210,02	730,48	50,39
De 22.392,01 a 37.320,00	27.078,62	3.147,38	3.546,08	10.330,27	1.139,75
De 37.320,01 a 74.640,00	31.381,75	12.805,42	11.726,59	20.765,06	4.322,20
De 74.640,01 a 149.280,00	20.321,46	9.726,65	12.314,54	12.176,63	7.155,93
Acima de 149.280,00	7.509,70	15.656,96	15.258,91	7.740,75	21.657,87
TOTAL	93.059,20	42.129,65	43.169,84	51.885,37	34.352,91

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

Tem-se, para 2012: $C_{IA} = C_{ID} = 0,7850$; $C_{RTL} = 0,4397$; $G_{RTB} = 0,4309$

Logo, da equação (25) o efeito alíquota será: $\Pi_R^K = 0,3453$

E o efeito base será: $\Pi_B^K = 0,0088$ e a progressividade total será: $\Pi_{ID}^K = 0,3541$

Esses índices permitem concluir que as deduções são proporcionais, isto é, praticamente não alteram a distribuição da renda tributável líquida em relação à renda tributável bruta e que, basicamente, toda a progressividade do imposto advém da estrutura das alíquotas. A Tabela 28 mostra a evolução desses índices.

A observação da tabela mostra uma grande estabilidade do IRPF em termos de efeito base e efeito alíquota. No caso brasileiro a progressividade decorre totalmente da estrutura de alíquotas, sendo que, no período de 2006 a 2008, o efeito base foi levemente regressivo e depois passou a ser levemente progressivo, mas com magnitudes bastante próximas a zero.

TABELA 28. EFEITO BASE E EFEITO ALÍQUOTA PARA O PERÍODO DE 2006 A 2012

	C_{ID}	C_{RTL}	G_{RTB}	Π_{ID}^K	Π_R^K	Π_B^K
2006	0,8418	0,4831	0,4855	0,3563	0,3587	-0,0024
2007	0,8486	0,5046	0,5095	0,3391	0,3440	-0,0049
2008	0,8266	0,4825	0,4832	0,3434	0,3441	-0,0007
2009	0,8257	0,4627	0,4603	0,3654	0,3630	0,0024
2010	0,8045	0,4515	0,4463	0,3582	0,3529	0,0053
2011	0,7927	0,4475	0,4397	0,3530	0,3452	0,0078
2012	0,7850	0,4397	0,4309	0,3541	0,3453	0,0088

Fonte: Elaboração do autor.

Resta agora aplicar a equação (13) e desmembrar o efeito base para verificar a progressividade das deduções. A Tabela 29 mostra os resultados.

TABELA 29. CONTRIBUIÇÃO DE CADA DEDUÇÃO PARA O EFEITO BASE TOTAL DE 2006 A 2012

	Π_B^K	Π_{DS}^K	Π_{CPO}^K	Π_{DM}^K	Π_{DI}^K	Π_0^K
2006	-0,0024	0,0342	-0,0075	-0,0124	-0,0036	-0,0131
2007	-0,0005	0,0310	-0,0070	-0,0125	-0,0033	-0,0130
2008	-0,0007	0,0246	-0,0046	-0,0093	0,0013	-0,0130
2009	0,0024	0,0245	-0,0045	-0,0076	0,0028	-0,0127
2010	0,0053	0,0255	-0,0045	-0,0073	0,0041	-0,0125
2011	0,0078	0,0247	-0,0046	-0,0065	0,0059	-0,0118
2012	0,0088	0,0259	-0,0051	-0,0061	0,0055	-0,0115

Fonte: Elaboração do autor.

A Tabela 29 mostra também a estabilidade da participação de cada dedução na progressividade indireta do IRPF. A dedução mais progressiva é o desconto

simplificado e as mais regressivas são as outras deduções que representam a soma da contribuição previdenciária privada, livro-caixa e pensão alimentícia. As demais deduções são praticamente proporcionais, sendo que, a partir de 2007, as despesas com dependentes e instrução que eram levemente regressivas passaram a ser levemente progressivas.

As demais deduções são praticamente proporcionais. Com esses resultados se obtém uma visão mais clara da estrutura do IRPF brasileiro, quantificando-se a progressividade de cada componente da base, da própria base e da estrutura de alíquotas. No caso específico do Brasil, a estrutura de alíquotas é responsável por toda a progressividade do imposto.

Tendo em vista os índices globais obtidos para o IRPF brasileiro passa-se a uma breve comparação com alguns resultados de outros países.

5.4 Progressividade: comparações internacionais

Como foi visto no Capítulo 4, a grande vantagem dos índices de progressividade global é encapsular em um único número índice a distribuição de renda e dos impostos e permitir a comparação entre os diversos países. Todos os trabalhos citados nesta seção utilizaram simulações com base em microdados, assim com neste trabalho.

Os índices de progressividade mais utilizados são o de Kakwani e Reynolds-Smolensky, havendo poucos trabalhos utilizando o índice de Suits. Há também poucos estudos específicos para o IRPF na América Latina. Em geral, os trabalhos procuram avaliar a progressividade de todo o sistema tributário ao invés de um único tributo. No âmbito da OCDE há vários estudos abordando o IRPF e apresentando sua decomposição na forma mostrada na subseção 5.3, sendo que as comparações, nesse caso, devem ser feitas com a devida cautela dada a especificidade da legislação de cada país e os objetivos que se deseja atender com o respectivo alívio fiscal. Há também estudos empíricos para alguns outros países que serão incorporados às comparações feitas.

A Tabela 30, a seguir, mostra os resultados obtidos por Verbist (2013), relativos ao ano de 2008, para 15 países da OCDE e mais os resultados para o Brasil obtidos na subseção 5.2.2.

Os dados apresentados na Tabela 30 permitem concluir que os países da OCDE não precisam de tanto foco na renda mais alta, visto que sua distribuição de renda bruta (antes do imposto) é bem melhor que a do Brasil. O maior índice de Kakwani para os países selecionados é o da Irlanda, sendo o nosso índice 43% maior. Quanto ao potencial redistributivo do IRPF, a primeira coluna já é um bom

indício de que o índice de Reynolds – Smolensky do Brasil seria o menor, apesar de não se estar tão distante do índice apresentado pela Grécia, provavelmente porque a distribuição da renda bruta não é das melhores e a desproporcionalidade do imposto também não é alta.

TABELA 30 – ÍNDICES DE PROGRESSIVIDADE DO IRPF
PARA PAÍSES DA OCDE E BRASIL – 2008

	g (%)	G_x	G_{x-T}	Π^{RS}	Π^{RS} / G_x (%)	Π_{IRPF}^K
Alemanha	30,19	0,3321	0,2671	0,0650	19,6	0,1727
Áustria	27,87	0,3100	0,2497	0,0602	19,4	0,1634
Bélgica	29,47	0,3150	0,2322	0,0828	26,3	0,2082
Dinamarca	34,64	0,2781	0,2377	0,0405	14,5	0,0816
Espanha	15,07	0,3263	0,2919	0,0344	10,5	0,2025
Finlândia	27,74	0,3034	0,2543	0,0491	16,2	0,1328
França	20,18	0,3075	0,2731	0,0344	11,2	0,1450
Grécia	19,01	0,3618	0,3278	0,0340	9,4	0,1901
Holanda	30,81	0,3128	0,2651	0,0476	15,2	0,1142
Irlanda	17,19	0,3328	0,2680	0,0648	19,5	0,3205
Itália	25,52	0,3527	0,3071	0,0457	12,9	0,1388
Luxemburgo	21,25	0,2942	0,2480	0,0463	15,7	0,1797
Portugal	18,36	0,3954	0,3494	0,0459	11,6	0,2122
Reino Unido	23,78	0,3638	0,3109	0,0529	14,5	0,1780
Suécia	28,98	0,2698	0,2330	0,0368	13,7	0,0976
Brasil	6,05	0,518	0,488	0,030	5,8	0,458

Fonte: Verbist (2013)/Elaboração do autor.

Portanto, o potencial redistributivo do IRPF brasileiro fica claramente limitado por sua representatividade arrecadatória, apesar da acentuada desproporcionalidade do tributo.

Alguns resultados obtidos por Verbist (2013) sobre a composição do efeito base e efeito alíquota merecem ser citados. Em todos os países da Tabela 30 a estrutura de alíquotas contribui positivamente para a progressividade do IRPF, mas não parece haver relação entre a progressividade, o número de faixas e a alíquota marginal mais elevada. Em 10 dos 15 países, a estrutura de alíquotas é a parcela que mais contribui para a progressividade total do IRPF, sendo que na Irlanda, em Portugal e no Reino Unido a maior contribuição da progressividade

advém do efeito base. Na Áustria e na Bélgica há um claro equilíbrio na contribuição do efeito base e do efeito alíquota para a progressividade do IRPF. Interessante registrar que para o Brasil a progressividade é originada integralmente da estrutura de alíquotas do imposto, o que foge à regra dos países da OCDE. De qualquer forma, esse é um quesito de difícil julgamento dadas as idiosincrasias de cada legislação.

A Tabela 31 mostra alguns resultados para países selecionados segundo os trabalhos de Nyamongo e Schoeman (2007); Hyun e Lim (2005); Jorratt (2010); Roca (2010) e Mathews (2014).

TABELA 31 – VÁRIOS ÍNDICES DE PROGRESSIVIDADE DO IRPF PARA PAÍSES SELECIONADOS

	G_x	G_{x-T}	Π^{RS}	Π^{MT}	Π^K	Π^S
África do Sul (2000)	0,626	0,578	-0,048	1,083	0,145	—
África do Sul (2004)	0,592	0,575	-0,017	1,030	0,132	—
Brasil (2006)	0,518	0,488	-0,030	1,054	0,458	0,788
Chile (2003)	0,5791	0,5584	-0,021	1,049	0,389	—
Coréia do Sul (2000)	0,4007	0,3789	-0,022	1,036	0,426	—
Estados Unidos (2006)	—	—	-0,036	1,068	0,364	0,454
Estados Unidos (2010)	—	—	-0,034	1,060	0,412	0,512
Paquistão (2005)	—	—	-0,011	—	0,564	—
Uruguai (2008)	0,4995	0,4874	-0,012	1,024	0,364	—

Fonte: Nyamongo e Schoeman (2007); Hyun e Lim (2005); Jorratt (2010); Roca (2010) e Mathews (2011)/Elaboração do autor.

O exame da tabela mostra o quão difícil seria tirar conclusões olhando-se para apenas um índice de progressividade. A tabela mostra países com renda próxima ao Brasil, exceto Coreia do Sul e Estados Unidos.

O que se verifica para os países em desenvolvimento é um índice de Gini da renda bruta elevado, o que, em tese, obrigaria os países a se valer da desproporcionalidade na incidência do IRPF. Esse, entretanto, não parece ser o caso da África do Sul como sugere os índices de Kakwani apresentados. Por isso, o poder redistributivo é baixo para 2004, ainda que, segundo Nyamongo e Schoeman (2007), o IRPF represente em torno de 30% da arrecadação total dos impostos.

O Paquistão, por sua vez, apresenta um índice de Kakwani superior ao do Brasil, mas padece de uma capacidade redistributiva baixa, provavelmente em razão da pouca representatividade arrecadatória do imposto.

Uruguai e Chile parecem sofrer do mesmo problema brasileiro, apesar dos índices de Kakwani mais baixos, o que poderia sugerir a possibilidade de um maior avanço do tributo sobre as rendas mais altas nesses países.

Estados Unidos e Coreia do Sul possuem índices de Kakwani elevados frente aos países da OCDE mostrados na Tabela 31, mas a Coreia redistribui menos que os Estados Unidos, provavelmente em razão da representatividade da receita do IRPF. Fica evidente a maior dificuldade dos países com renda média mais baixa em explorar o potencial redistributivo de seu IRPF, na medida em que a receita tributária oriunda do tributo não tem a mesma representatividade que nos países de renda alta.

Feitas essas breves comparações, tenta-se, agora, explorar algumas opções de política tributária com as lições aprendidas.

5.5 Algumas alternativas para o IRPF brasileiro

A partir dos resultados obtidos observa-se que o IRPF brasileiro apresenta um elevado desvio da proporcionalidade diante dos demais países, onerando, de fato, os contribuintes com renda mais alta. Entretanto, seu potencial redistributivo é moderado porque a receita obtida não é tão significativa, uma vez que o país possui uma renda *per capita* média.

Há uma dificuldade adicional com relação aos rendimentos do trabalho e que foi vista na subseção 2.2.2.1. Trata-se da transformação dos profissionais liberais em pessoa jurídica, fugindo assim da tributação mais onerosa da pessoa física. Para piorar, recentemente o Congresso Nacional franqueou a entrada desses profissionais no Simples Nacional, o que complica ainda mais uma situação complexa. Muitas pessoas advogam uma aproximação da tributação do Lucro Presumido à tributação da pessoa física. Isso implicaria em aumentar o percentual de presunção da receita bruta para os prestadores de serviço, que hoje é de 32%. Essa não parece ser a melhor solução.

Como foi visto na subseção 3.2, o Brasil isenta totalmente a distribuição de lucros e dividendos de forma a evitar a bitributação do lucro empresarial. O fato é que o resto do mundo continua a fazer essa dupla tributação sem nenhum problema, ainda que os países mais avançados contem com esquemas razoavelmente complexos de alívio fiscal. Os países fazem isso porque reconhecem que os verdadeiros beneficiários dos rendimentos distribuídos são seus proprietários e sócios que nada mais são do que pessoas físicas.

Portanto, a volta da tributação exclusiva na fonte para a distribuição dos lucros apresenta-se uma solução que deixaria o Lucro Presumido como está e

garantiria mais presença arrecadatória ao IRPF capital. Poderia ser levantada, eventualmente, uma preocupação quanto ao impacto da tributação dos dividendos nos investimentos das empresas, mas os estudos empíricos nesse assunto parecem longe de conclusivos e, como já dito, essa base de incidência continua a pleno vigor em várias jurisdições fiscais ao redor do mundo. Para recordar o montante envolvido recomenda-se a releitura da Tabela 7.

Assim, nessa proposta de tributação exclusiva na fonte para lucros e dividendos são feitas duas hipóteses diferentes: adoção de tributação exclusiva na fonte à alíquota de 20% para os lucros distribuídos ou a adoção da tabela progressiva do PLR para essa mesma tributação. A princípio, os lucros recebidos por sócio ou titular de empresas do Simples Nacional permaneceriam isentos de tributação.

Uma segunda proposta seria a adoção de mais uma alíquota para o IRPF trabalho, visto que mesmo no contexto da América Latina a alíquota marginal máxima do Brasil é inferior à do México, Argentina e Chile. Será simulada uma tabela progressiva do IRPF com uma nova alíquota de 35%. Não se propõe modificação do atual limite de isenção, pois essa seria uma hipótese politicamente inviável, e, como visto nas Tabelas 10 e 17, o limite parece adequado ante ao existente em outros países. Ainda, são mantidas inalteradas as deduções da renda tributável.

Essas propostas serão simuladas para o ano de 2012 e serão recalculados alguns índices de progressividade para cada uma das hipóteses apresentadas.

1ª Hipótese: Tributação exclusiva na fonte à alíquota de 20% sobre os lucros e dividendos recebidos por pessoa física. A Tabela 32 mostra os valores do IRPF recalculados para o ano de 2012, sendo que, neste caso, há um aumento de, aproximadamente, 41,5 bilhões na arrecadação do IRPF sobre os rendimentos do capital.

TABELA 32 – VALORES RECALCULADOS PARA IRPF CAPITAL DE 2012 PARA 1ª HIPÓTESE

Valores em R\$ milhões

Faixa Rendimento Anual	Nº pessoas	Renda Bruta Anual	Valor IRPF Trabalho	Valor IRPF Capital	IRPF TOTAL
Até 3.732	12.178.323	25.136,06	0,01	5,14	5,14
Mais de 3.732 a 7.464	29.857.867	207.094,17	0,04	10,60	10,64
Mais de 7.464 a 14.928	39.072.265	433.233,27	0,30	35,46	35,76
Mais de 14.928 a 22.392	13.197.578	240.882,19	1,17	69,98	71,15
Mais de 22.392 a 37.320	11.824.922	340.132,06	826,92	321,09	1.148,01
Mais de 37.320 a 74.640	6.094.781	321.365,61	10.245,53	1.474,71	11.720,24
Mais de 74.640 a 149.280	2.075.849	214.925,10	27.318,60	3.588,10	30.906,70
Mais de 149.280	737.731	200.816,28	70.251,11	53.778,44	124.029,55
TOTAL	115.039.316	1.983.584,74	108.643,68	59.283,52	167.927,19

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

2ª Hipótese: Aplica-se a tabela idêntica à tabela progressiva para tributação exclusiva na fonte dos rendimentos oriundos da Participação dos Trabalhadores nos Lucros ou Resultados da Empresa (PLR). Será utilizada a tabela progressiva do ano de 2013, que é o mais próximo a 2012, tendo em vista que já houve reajuste nos valores para 2014.

A Tabela 33 reproduz o esquema de tributação exclusiva na fonte destinada aos rendimentos oriundos de PLR.

TABELA 33 – TABELA DE TRIBUTAÇÃO EXCLUSIVA NA FONTE
PARA PLR RELATIVA AO ANO DE 2012

VALOR DO PLR ANUAL (EM R\$)	ALÍQUOTA	PARCELA A DEDUZIR DO IR (EM R\$)
de 0,00 a 6.000,00	0%	—
de 6.000,01 a 9.000,00	7,50%	450,00
de 9.000,01 a 12.000,00	15%	1.125,00
de 12.000,01 a 15.000,00	22,50%	2.025,00
acima de 15.000,00	27,50%	2.775,00

Fonte: Legislação Tributária (RFB)/Elaboração do autor.

A Tabela 34 mostra os valores recalculados para o IRPF capital relativos ao ano de 2012, sendo que, nesta hipótese há um aumento de, aproximadamente, R\$ 50 bilhões na arrecadação.

TABELA 34 – VALORES RECALCULADOS PARA IRPF CAPITAL DE 2012 PARA 2ª HIPÓTESE

Valores em R\$ milhões

Faixa Rendimento Anual	Nº pessoas	Renda Bruta Anual	Valor IRPF Trabalho	Valor IRPF Capital	IRPF TOTAL
Até 3.732	12.178.323	25.136,06	0,01	3,85	3,86
Mais de 3.732 a 7.464	29.857.867	207.094,17	0,04	8,10	8,14
Mais de 7.464 a 14.928	39.072.265	433.233,27	0,30	25,83	26,13
Mais de 14.928 a 22.392	13.197.578	240.882,19	1,17	41,21	42,39
Mais de 22.392 a 37.320	11.824.922	340.132,06	826,92	235,59	1.062,50
Mais de 37.320 a 74.640	6.094.781	321.365,61	10.245,53	1.531,53	11.777,06
Mais de 74.640 a 149.280	2.075.849	214.925,10	27.318,60	4.436,24	31.754,84
Mais de 149.280	737.731	200.816,28	70.251,11	61.586,55	131.837,66
TOTAL	115.039.316	1.983.584,74	108.643,68	67.868,91	176.512,58

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

3ª Hipótese: Cria-se uma alíquota de 35% para os rendimentos do trabalho conforme a Tabela 35 a seguir.

TABELA 35. TABELA PROGRESSIVA ANUAL, FICTÍCIA,
PARA O ANO DE 2012, COM ALÍQUOTA DE 35%

Base de Cálculo anual em R\$	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até 19.645,32	—	—
De 19.645,33 até 29.442,00	7,5	1.473,40
De 29.442,01 até 39.256,56	15,0	3.681,55
De 39.256,57 até 49.051,80	22,5	6.625,79
De 49.051,80 até 59.100,00	27,5	9.078,38
Acima de 59.100,00	35,0	13.510,88

Fonte: Elaboração do autor.

Utilizou-se o simulador de novas tabelas do IRPF desenvolvido pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB e uma arrecadação adicional de R\$ 18.586 milhões para o ano de 2012 foi obtida.

Essa arrecadação foi então distribuída proporcionalmente entre as faixas de renda.

A Tabela 36 mostra o resultado obtido.

TABELA 36 – VALORES RECALCULADOS PARA IRPF TRABALHO DE 2012 PARA 3ª HIPÓTESE

Valores em R\$ milhões

Faixa Rendimento Anual	Nº pessoas	Renda Bruta Anual	Valor IRPF Trabalho	Valor IRPF Capital	IRPF TOTAL
Até 3.732	12.178.323	25.136,06	0,01	3,85	3,86
Mais de 3.732 a 7.464	29.857.867	207.094,17	0,05	7,74	7,79
Mais de 7.464 a 14.928	39.072.265	433.233,27	0,35	19,56	19,91
Mais de 14.928 a 22.392	13.197.578	240.882,19	1,37	30,47	31,84
Mais de 22.392 a 37.320	11.824.922	340.132,06	968,38	138,64	1.107,02
Mais de 37.320 a 74.640	6.094.781	321.365,61	11.998,26	500,73	12.498,99
Mais de 74.640 a 149.280	2.075.849	214.925,10	31.992,08	988,51	32.980,59
Mais de 149.280	737.731	200.816,28	82.269,18	16.076,34	98.345,52
TOTAL	115.039.316	1.983.584,74	127.229,68	17.765,83	144.995,51

Fonte: DW IRPF (RFB)/Elaboração do autor.

Feitas as hipóteses, a Tabela 37, a seguir, resume os resultados para os principais índices de progressividade.

Da observação da Tabela 37, verifica-se que as alterações promovidas por meio da tributação do capital levam a um maior potencial redistributivo por fornecerem valores maiores de arrecadação extra e por serem mais concentradas nas faixas mais de renda mais alta.

TABELA 37 – PRINCIPAIS ÍNDICES DE PROGRESSIVIDADE PARA AS HIPÓTESES DE ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO DO IRPF

	Π_{IRPF}^K	Π_{TRAB}^K	Π_{CAP}^K	g (%)	Π^{RS}	Π^S
2012	0,487	0,418	0,069	6,37	-0,033	0,804
1ª Hip.	0,489	0,314	0,175	8,47	-0,045	0,820
2ª Hip.	0,490	0,299	0,191	8,89	-0,048	0,824
3ª Hip.	0,487	0,426	0,061	7,31	-0,038	0,804

Fonte: Elaboração do autor.

Ao lembrar que o índice de Gini da renda bruta para esse ano era 0,491, as hipóteses 1 e 2, por exemplo, promovem quedas próximas a 10% no índice, o que é bastante significativo. Portanto, em termos de progressividade, a conjugação dos fatores conspira a seu favor. A tributação do trabalho praticamente não alterou os índices de Kakwani e Suits porque a receita adicional foi distribuída, por simplificação teórica, proporcionalmente entre as faixas, o que não altera as curvas de concentração do imposto.

Obviamente, uma mistura da 1ª hipótese (tributação exclusiva dos dividendos à alíquota de 20%) com a 3ª hipótese (criação de mais uma faixa da tabela progressiva anual com alíquota marginal de 35%) parece ser interessante, tanto em termos de arrecadação quanto de aumento da progressividade, balanceando as duas bases de incidência e possibilitando, talvez, um aumento gradual da alíquota máxima à medida que a renda média da sociedade fosse aumentando e trazendo a população para dentro da base de incidência do imposto.

Aqui cabe fazer uma ressalva importante quanto às propostas apresentadas anteriormente. Como foi visto na subseção 2.1, o perfil da carga tributária brasileira é muito centrado no consumo, de forma que os aumentos de arrecadação obtidos nas simulações anteriores seriam compensados com a diminuição no mesmo montante de tributos federais incidentes sobre o consumo, como o Pis e a Cofins, por exemplo. Assim, haveria uma mudança no perfil da carga, mantendo-a em seu nível atual, e também uma melhor redistribuição da renda líquida (após a

incidência do imposto) induzida pela maior capacidade redistributiva do tributo, potencializada por meio do aumento de arrecadação.

Conclui-se esse capítulo recordando que o atual IRPF brasileiro é bastante focado nas faixas de renda alta, apresentando índices de Kakwani e Suits bastante elevados frente a diversos outros países. Em termos de potencial redistributivo, sua ação é mitigada pela receita obtida com o imposto não ser tão elevada em relação à renda bruta total do país. Mesmo assim, o índice de Reynolds-Smolensky consegue chegar a valores próximos a países participantes da OCDE. Em termos de América Latina há pouquíssimos dados disponíveis e os que existem mostram que nossos vizinhos padecem do mesmo problema da baixa representatividade arrecadatória do tributo.

Em termos de tributação dos rendimentos do trabalho, a decomposição da progressividade do imposto mostrou que a progressividade decorre inteiramente da estrutura de alíquotas, sendo que a contribuição das deduções da renda bruta é praticamente proporcional.

Em termos de futuras modificações propostas ao IRPF, a tributação da distribuição dos lucros fornece os melhores resultados em termos de progressividade e receita adicional, mas a conjugação das bases de incidência trabalho e capital não deixa de ser uma possibilidade interessante.

6 Considerações finais

Trazer o assunto da progressividade para o âmbito da formulação de política tributária significa, fundamentalmente, tratar de questões de equidade, as quais se respondem não somente por meio da teoria econômica, mas também por juízos éticos e morais. A tributação é uma das expressões máximas da soberania de um país e sela um compromisso entre cidadão e Estado, de modo que as discussões sobre a progressividade do sistema tributário e dos tributos que o compõem devem sempre ser levadas ao escrutínio da sociedade.

Além de ter sua aplicação apoiada pelo princípio da capacidade de pagamento, viu-se que a progressividade de um tributo ajuda a equalizar a distribuição de renda antes de sua incidência, de forma a ajudar o Estado a cumprir seu papel redistributivo, uma de suas facetas de atuação segundo os estudiosos da economia do setor público.

Dentro do contexto brasileiro, em que a carga tributária continua muito concentrada nos tributos sobre o consumo, o imposto de renda da pessoa física pode desencadear um processo paulatino de alteração desse perfil indesejável que

é compartilhado por muitos países da América Latina. Para isso, basta que cada aumento de arrecadação do IRPF seja retribuído com uma diminuição correspondente nos tributos federais incidentes sobre o consumo, de forma que se obtenha uma alteração gradual do perfil da carga.

A vantagem do IRPF como indutor desse movimento reside justamente em sua progressividade. Como foi visto, o tributo consegue gravar mais intensamente os contribuintes de renda mais elevada, exibindo índices de desvio da proporcionalidade bastante altos em relação a outros países, mas sua capacidade distributiva é moderada pela baixa representatividade de sua arrecadação, que alcançou 2,73% do PIB e 6,71% da receita tributária total em 2012.

Dentro das investigações feitas em termos de estrutura intrínseca do imposto, constatou-se que o número de contribuintes triplicou no período de 2003 a 2012, atingindo 32,6% da PEA ocupada formal em 2012, mostrando que a renda média do cidadão brasileiro ainda é um forte impeditivo para a tributação direta. O limite de isenção da tabela progressiva anual demonstrou-se adequado em termos de comparações internacionais, mas a alíquota marginal máxima ainda é a menor mesmo dentre os países da América Latina.

Da análise da configuração do IRPF ficou constatado que a progressividade advém inteiramente das alíquotas, sendo que as deduções da renda tributável bruta apresentam um perfil proporcional para fins de distribuição da progressividade entre as faixas de renda na apuração do imposto devido.

De posse dessa fotografia do IRPF foram apresentadas algumas sugestões para o incremento de sua arrecadação, sempre dentro da filosofia do correspondente alívio na tributação do consumo, de forma que se mantenha a carga tributária no nível atual. A melhor sugestão de mudança parece ser a volta da tributação exclusiva na fonte da distribuição dos lucros empresariais, pois essa hipótese é capaz de manter o gravame nas faixas de renda mais elevadas, mantendo o desvio da proporcionalidade e aumentando sua capacidade distributiva, com a vantagem de tornar desnecessária qualquer alteração no Lucro Presumido. Nesse caso, a arrecadação do IRPF passaria a representar 3,65% do PIB e 10,21% da receita tributária total a valores de 2012.

A queda no índice de Gini após a incidência do imposto seria de, aproximadamente, 9,1%, o que não é desprezível. A elevação da alíquota marginal máxima é uma opção que tributará os assalariados em maior intensidade, sem dar a esse segmento a opção de planejamento tributário por intermédio de uma pessoa jurídica, como ocorre com os profissionais liberais. Se o imposto é um instrumento de solidariedade como tanto desejam vários filósofos e juristas renomados, essa opção acaba gerando uma “solidariedade assimétrica” no contexto brasileiro.

Uma terceira hipótese seria uma mistura de ambas as sugestões, implementando-se a tributação da distribuição do lucro e elevando-se gradualmente

a alíquota marginal máxima sobre os rendimentos do trabalho à medida que a renda per capita fosse aumentando, por exemplo. Combinando-se as hipóteses 1 e 3, a arrecadação do IRPF passaria a representar 4,08% do PIB e 11,42% da receita tributária total a valores de 2012, sendo que a queda no índice de Gini após a incidência do imposto seria de, aproximadamente, 10%.

Entende-se que a tributação não tem como finalidade precípua a melhoria da distribuição de renda, mas a adequação gradual do perfil da carga tributária, em uma década ou duas, a uma nova realidade mais voltada à tributação direta é, sem dúvida, um objetivo econômico de longo prazo que merece reflexão aprofundada por parte dos formuladores de política tributária.

Espera-se que o presente trabalho tenha lançado alguma luz no debate sobre a progressividade do IRPF brasileiro e de sua importância em melhorar, ainda que com limitações, a desigualdade de renda no Brasil. Se essa é uma questão que vai adentrar ou não na futura agenda política do país, depende inteiramente da conscientização da sociedade por parte de quem se predispõe a entender um pouco melhor do assunto.

Referências

AFP. Em 1º dia de governo, Bachelet envia ao Congresso projeto sobre pobres. **G1 Online**: 12 mar. 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/03/em-1-dia-de-governo-bachelet-envia-ao-congresso-projeto-sobre-pobres.html>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

ALVES, A. Empresas na Bovespa tiveram maior lucro do governo Lula em 2007. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo: 10 abr. 2008. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,empresas-na-bovespa-tiveram-maior-lucro-do-governo-lula-em-2007,154505>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

AULT, H. J.; ARNOLD, B. J. **Comparative Income Taxation**. New York: Aspen Publishers. 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Câmbio e capitais internacionais: Taxas de câmbio. Cotações e boletins). Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.

BARROS, R. et al. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010 (Texto para discussão n. 1460).

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.

COLETTA, R. D. Câmara amplia o Simples Nacional, mas com menos benefícios. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo: 07 mai. 2014. Seção Economia. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,camara-amplia-o-simples-nacional-mas-com-menos-beneficios,184110e>>. Acesso em: 30 mai. 2014.

FREITAS, A. Livro de economia lidera lista de mais vendidos da Amazon. **O Globo**, Rio de Janeiro: 26 abr. 2014. Seção Economia. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/livro-de-economia-lidera-lista-de-mais-vendidos-da-amazon-12309989#ixzz36bukKHnh>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

HYUN, J. K.; LIM, B. The financial crisis and income distribution in Korea: The Role of Income Tax Policy. **The Journal of the Korean Economy**, v. 6, n. 1, p. 51-65, 2005.

IMMERVOLL, H. et al. Simulating Brazil's tax-benefit system using BRAHMS, the brazilian household microsimulation model. **Revista de Economia Aplicada**, v. 10, n. 2, p. 203-223, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Mensal de Emprego** (Antiga Metodologia): Conceitos Principais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. **Pesquisa Nacional por mostra de Domicílios**: Volume Brasil. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>> Acesso em: 25 mar. 2014.

JORRAT, M. Equidad fiscal en Chile: un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social. In: **Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay**. Serie de Equidad Fiscal Del BID, 2010. Parte II, p.106-177. Disponível em: < <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/6449893fc621b9dbdf16df6e7a3ca293.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

JOUMARD, I.; PISU, M.; BLOCH D. Tackling income inequality: the role of taxes and transfers. **OECD Journal: Economic Studies**, v. 2012, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eo/publicfinance/TacklingincomeinequalityTheroleoftaxesandtransfers.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

t progressivity: an international comparison. **The Economic Journal**, v. 87, n. 345, p. 71-80, 1977.

KESSELMAN, J. R.; CHEUNG, R. Tax incidence, progressivity and inequality in Canada. **Canadian Tax Journal**, v. 52, n. 3, p. 709-789, 2004.

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

LIMA, B. P.; FERREIRA, G. S. Tabela do Imposto de Renda, com defasagem de 61,42%, será corrigida em 4,5%”. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo: 30 abr. 2014. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/entenda-seu-ir/2014/04/30/tabela-do-imposto-de-renda-com-defasagem-de-6142-sera-corrigida-em-45/>>. Acesso em: 23 maio 2014.

MATHEWS, T. Historical trends in the degree of federal income tax progressivity in the United States. **The Social Science Journal**, v. 51, n. 1, p. 90-99, 2014.

MEDEIROS, M. **Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão n. 1202).

MUSGRAVE, R. A.; THIN, T. Income tax progression, 1929-48. **Journal of Political Economy**, v. 56, n. 6, p. 498-514, 1948.

NYAMONGO, M. E.; SCHOEMAN, N. J. Tax reform and the progressivity of personal Income tax in south Africa. **South African Journal of Economics**, v. 75, n. 3, p. 478–495, 2007.

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

PAYERAS, J. A. P. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 40, n. 2, p. 153-186, 2010.

PFÄHLER, W. Relative concentration curve: functional form and measures of non-proportionality. **Bulletin of Economic Research**, v. 37, p. 201-211, 1985.

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

PIKETTY, T.; SAEZ, E. How progressive is the U.S. Federal tax system? A historical and international perspective. **Journal of Economic Perspectives**, v. 21, n. 1, p. 3-24, 2007.

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

ROCA, J. Equidad fiscal en Uruguay: cuánto y cómo modifica el estado el bienestar de los uruguayos. In: **Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay**. Serie de Equidad Fiscal Del BID, 2010. Parte IV, p. 240-298. Disponível em: <<http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/6449893fc621b9dbdf16df6e7a3ca293.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

ROCHA, S. O declínio sustentado da desigualdade de renda no Brasil (1997-2009). **Economia**, v.13, n. 3a, p. 629-645, 2012.

_____. O Impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.32, n.1, p. 73-105, 2002.

RODRIGUES, A. Secretário prevê queda no ritmo de crescimento da arrecadação federal. **Valor OnLine**. 19 abr. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/04/secretario-preve-queda-no-ritmo-de-crescimento-da-arrecadacao-federal.html>>. Acesso em: 22 fev 2014.

ROSSI, J. W. A progressividade do IRPF e o seu efeito redistributivo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 13, n. 3, p. 905-919, 1983.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Arrecadação**: resultado da arrecadação. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/arrecadacao/>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. **Instrução Normativa nº 1022**, de 05 de abril de 2010. Dispõe sobre o imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos e ganhos líquidos auferidos nos mercados financeiro e de capitais. DOU, Brasília, DF. 7 abr. 2010.

SILVEIRA, F. G. Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos. In: CASTRO, Jorge Abraão de; SANTOS, Cláudio H. M. dos; RIBEIRO, José A. C. (org.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010. cap. 2, p. 67-124.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J.R.; SOUZA, E. S. Os impostos sobre consumo no Brasil são regressivos? **Economia Aplicada**, v. 4, n. 4, p. 705-722, 2000.

SOARES, S. et al. O potencial distributivo do imposto de renda – pessoa física (IRPF). In: CASTRO, Jorge Abraão de; SANTOS, Cláudio H. M. dos; RIBEIRO, José A. C. (org.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: IPEA, 2010. cap. 5, p. 213-256.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3rd. ed. New York: W.W Norton & Company, 2000.

SUITS, D. B. Measurement of tax progressivity. **The American Economic Review**, v. 67, n. 4, p. 747-752, 1977.

THE WORLD BANK. **Data**: GNI per capita. Atlas Method (current US\$). Disponível em: < <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Relatório doing business 2014: Argentina. Disponível em: < <http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreconomies/argentina/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

VERBIST, G.; FIGARI, F. The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: an international comparison across the European Union. **AIAS, GINI Discussion Paper** 88, 2013. Disponível em: < <http://www.gini-research.org/system/uploads/594/original/DP88.pdf?1390754552>>. Acesso em: 2 maio 2014.