

BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS E SEUS IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS¹

Fernando Gaiger Silveira²

Luana Passos³

Rodrigo Cardoso Fernandes⁴

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos distributivos de algumas rendas isentas e deduções no Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF). Para tanto, criou-se uma base de dados por meio de metodologia de associação da Pesquisa de Orçamentos Familiares, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE),⁵ relativa ao período 2008-2009, com informações da Receita Federal do Brasil (RFB) para o ano-base 2008. A metodologia foi identificar os favorecidos pelos benefícios tributários e os gastos decorrentes, para, então, fazer um contrafactual do impacto no Gini da ausência desses benefícios. Os achados apontam benefícios fiscais altamente concentrados no topo (isenção de lucros e dividendos e das pensões aos portadores de doenças crônicas), intermediários (deduções com gastos em saúde) e menos concentrados (parcela isenta para as aposentadorias e pensões e deduções com gastos em educação). A extinção dos benefícios fiscais aumentaria o poder de redução do Gini via IRPF em 3,30% (educação) e 9,92% (saúde), com notável impacto de 55% para a implementação da tributação progressiva dos lucros e dividendos.

Palavras-chave: Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas; isenções e deduções pessoais; benefícios fiscais; Gini; progressividade.

TAX BENEFITS OF PERSONAL INCOME TAX AND ITS REDISTRIBUTIVE IMPACTS

The objective of this work is to analyze the distributed impacts of some exempt income and deductions in the Personal Income Tax (IRPF). To this end, a database using the POF 2008/09 association methodology with information from the Federal Revenue for the base year 2008 was created. The methodology was to identify those favored by the tax benefits and the resulting expenses, so as to make a counterfactual of the impact on the Gini of the absence of these benefits. The findings point to highly concentrated tax benefits at the top (an exemption from profits and dividends and pensions for people with chronic diseases), intermediaries (deductions for health expenses) and less concentrated ones (an exempt portion for pensions and pensions and deductions for education expenses). The extinction of tax benefits would increase the power to reduce Gini via IRPF by 3.30% (education), 9.92% (health) and, with a notable impact of 55% for the implementation of progressive taxation of profits and dividends.

Keywords: Personal Income Tax; personal exemptions and deductions; tax benefits; Gini; progressivity.

JEL: H2; H23; H24.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppe54n1art1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* gaiger@ipea.gov.br.

3. Professora adjunta da Universidade Federal do Oeste da Bahia (Ufob); e assessora da ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *E-mail:* luanapassos_s@hotmail.com.

4. Auditor federal de finanças e controle na Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *E-mail:* rodrigocarf@gmail.com.

5. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protacao-social/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 mar. 2019.

1 INTRODUÇÃO

Em que pesem os avanços em prol de uma sociedade mais justa e solidária, distorções afastam o sistema tributário brasileiro do princípio basilar de equidade, preconizado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e da boa prática internacional. Destacam-se nessas distorções benefícios fiscais que se configuram como privilégios, na medida em que são apropriados pelos estratos mais ricos da população.

A isenção do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) sobre lucros e dividendos distribuídos às pessoas físicas figura como um dos temas centrais nas discussões sobre uma reforma do sistema tributário brasileiro. A intensificação de debates em torno dessa questão reflete preocupação crescente com o caráter iníquo do sistema tributário nacional e seu notório desrespeito ao preceito constitucional da capacidade contributiva – o qual determina que a carga tributária incidente sobre o contribuinte deve ser graduada de acordo com sua capacidade econômica. A defesa da não tributação, na pessoa física, de lucros e dividendos distribuídos tem por argumento principal o fato de que tal medida implicaria dupla tributação, uma vez que os lucros já teriam sido tributados na pessoa jurídica. Essa defesa, que se escorava na teoria da tributação ótima e seus preceitos de não tributação do capital, na prática, foi pouco adotada pelos países, e hoje apenas o Brasil e a Estônia aplicam a isenção. Vale lembrar Murphy e Nagel (2005, p. 196), ao afirmarem que “os impostos não são como as penas criminais, que não podem ser impostas duas vezes pelo mesmo crime” – ou seja, o argumento da bitributação coloca o tributo no mesmo patamar da sanção penal.

No entanto, além da isenção sobre lucros e dividendos, são diversos os benefícios concedidos ao contribuinte na forma de isenções e deduções que, pela longevidade, se naturalizaram sem que houvesse um exame mais detalhado de sua justificativa, seu impacto fiscal e do segmento populacional que realmente beneficiam. O pouco debate sobre o tema escamoteia os privilégios neste refletidos e o fato de estes serem mecanismos reprodutores de iniquidades.

Posto isso, este trabalho tem como objetivo estimar os impactos distributivos dos benefícios do IRPF, por meio da estimação da distribuição na população de três grupos específicos de isenções: i) as concedidas a aposentados e pensionistas com 65 anos ou mais; ii) as relativas aos portadores de moléstias graves; e iii) as referentes a lucros e dividendos distribuídos, bem como a dois gastos que se podem deduzir (saúde e educação formal privada).

Nesse sentido, este trabalho procura contribuir com a literatura voltada aos impactos distributivos da tributação, ao ampliar o espectro de benefícios tributários no bojo do IRPF a serem analisados. Conquanto a isenção da distribuição de lucros e dividendos para a pessoa física seja decisiva para explicar o baixo impacto redistributivo desse imposto no Brasil (Gobetti e Orair, 2015; Fernandes, Campolina e Silveira, 2017), procura-se refinar esse diagnóstico com a ampliação de seu raio

de ação. Assim, no intuito de enriquecer a análise e contribuir para o debate, são estimadas e simuladas a distribuição e a tributação não somente dos lucros e dividendos, mas também de rendas isentas e deduções especificadas no parágrafo anterior.

A seleção da isenção de lucros e dividendos deve-se à sua excepcionalidade em comparação com a tributação em outros países e à sua enorme importância entre as rendas isentas e nos rendimentos dos mais ricos. No que concerne às outras isenções aqui tratadas, que se inserem nas políticas de assistência social, a importância relativa de seu montante (12% dos rendimentos isentos) e a pouca atenção que esses benefícios recebem na literatura sustentam sua escolha. Por sua vez, a escolha das deduções em saúde e educação justifica-se diante da constatação de que a oferta pública desses bens e serviços são, entre as políticas tributária e de gasto social, as de maior impacto redistributivo, porém apresentam persistentes dificuldades de financiamento e gestão.

Não resta dúvida de que a realização de exercícios semelhantes para os outros grupos de rendimentos isentos pode jogar luz sobre os estratos a quem beneficiam e a progressividade ou regressividade que verdadeiramente produzem. Todavia, por motivos de escopo, estes não são analisados neste trabalho, não compondo a análise os rendimentos de indenização trabalhista, o gasto com a contribuição patronal de empregado doméstico, as bolsas de estudo e a atividade rural. No que concerne às deduções, sustenta-se que não cabe propor a alteração ou extinção das outras (dependentes, contribuição previdenciária, livro-caixa e padrão).

A despeito de a concessão dos benefícios fiscais amparar-se no apoio aos gastos com capital humano, na assistência aos idosos e no consumo de serviços de saúde, esta pesquisa procura, amparada na dimensão fiscal e distributiva em que esses se inserem, questionar o modelo vigente. Baseando-se nos princípios de equidade horizontal e vertical, busca lançar esse questionamento deveras relevante diante do panorama fiscal e do fato de que há inversão exacerbada na ênfase da carga tributária – com maior peso na indireta sobre a direta, onerando proporcionalmente os mais pobres (Silveira, 2008; 2012). No IRPF, há uma ênfase sobre rendimentos do trabalho em relação aos de capital, favorecendo o topo da distribuição em detrimento da classe média (Castro, 2014; Gobetti e Orair, 2015; Fernandes, 2016; Morgan, 2018).

Esse panorama é apenas uma entre diversas possibilidades e pode ser recalibrado de modo a obter-se uma mesma arrecadação de maneira mais equânime. Não obstante, é necessário ressaltar que o nível e a distribuição de renda no Brasil exercem um limite sobre o grau da substituição possível entre a tributação indireta e a tributação direta – sendo um país de renda média e concentrada, o consumo constitui base tributária muito mais ampla que a renda. Ao mesmo tempo, ante a verificação de um volume importante de rendas isentas no âmbito do IRPF, aponta-se que há ainda margem significativa para aumentar a tributação sobre a

renda, conforme será discutido. Nesse contexto pós-pandemia da covid-19, uma análise pormenorizada do sistema tributário, avaliando seus méritos e corrigindo eventuais deficiências, não é apenas relevante, mas essencial para a retomada de um crescimento inclusivo no país, devendo ser meta prioritária.

Este texto se organiza em cinco seções, incluindo-se esta introdução e as considerações finais. Na seção 2, analisam-se os privilégios do sistema tributário via benefícios fiscais do IRPF. Na seção 3, descrevem-se a elaboração da base de dados e o método utilizado na estimativa dos impactos distributivos do IRPF. Na seção 4, apresentam-se os resultados. Na seção 5, são realizadas as considerações finais.

2 OS PRIVILÉGIOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: ANÁLISE DE RENDIMENTOS E BENEFÍCIOS NO IRPF

Cada vez ganha mais destaque o fato de que o Estado brasileiro se apropria de parcela expressiva do produto interno bruto (PIB) em tributação, com carga tributária com perfil mais regressivo que países com cargas tributárias similares e efeitos distributivos de menor envergadura. Com isso, acalora-se o debate sobre a iniquidade da tributação nacional, e como esta privilegia o 1% mais rico em detrimento da classe média e dos pobres.

O princípio da progressividade demanda que os impostos tenham maior peso sobre os indivíduos com maior capacidade contributiva. Todavia, tratando-se do IRPF brasileiro, foco do texto, essa progressividade é rompida quando se considera por parâmetro de avaliação a renda total, e não somente a renda tributável – composta pelos rendimentos tributáveis e sujeitos à tributação exclusiva. Essa quebra da progressividade se faz acompanhar por uma redução generalizada das alíquotas efetivas, queda que se acentua justamente sobre os declarantes de maior renda (Gobetti e Orair, 2015). Além disso, as alíquotas efetivas sobre os rendimentos tributáveis mostram-se bem inferiores às alíquotas marginais, em razão das diversas opções de deduções.⁶

Diante desse cenário, é de se esperar que os benefícios fiscais concedidos no IRPF tenham efeitos regressivos, pois incrementam a renda disponível do quinto mais rico da população brasileira. Os gastos tributários via IRPF decorrem de rendas isentas e das deduções, cabendo apresentar o perfil dos rendimentos isentos e das deduções, apontando aqueles que aqui são objeto de análise e os respectivos gastos tributários destes decorrentes.

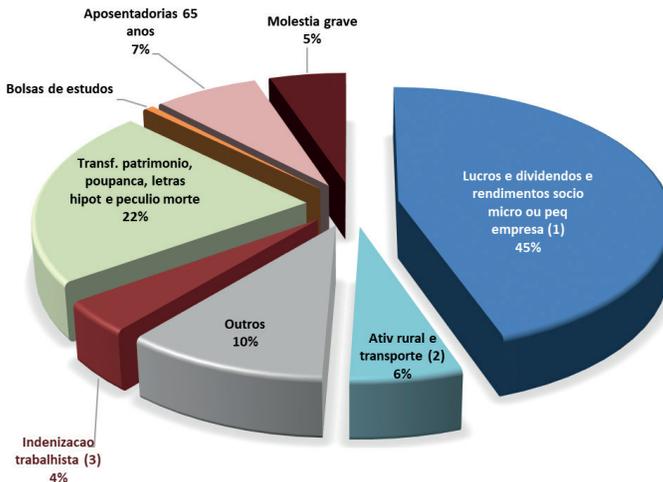
6. A tabela progressiva fornece as alíquotas marginais – ou seja, as alíquotas incidentes após determinado valor. As alíquotas efetivas são a razão entre o tributo e a renda – podendo ser a tributada ou a total. A tabela progressiva incide sobre os rendimentos não isentos e que não tiveram tributação exclusiva na fonte, descontadas as deduções permitidas. Com isso, as alíquotas efetivas reduzem-se ainda mais.

2.1 Rendimentos isentos

Nem todos os valores que o contribuinte recebe são passíveis de tributação, sendo vasta a lista de valores isentos (Sarmiento, 2018). A isenção da tributação faz com que as alíquotas efetivas sejam muito menores, dado que apenas uma parcela dos rendimentos do indivíduo que auferir rendas isentas é tributada, o que pode resultar em quebra na equidade horizontal da tributação (quando dois indivíduos com o mesmo nível de renda são sujeitos a tributação díspar). Vale notar que, em média, quanto maior a renda do indivíduo, maior a parcela de rendimentos isentos que este possui, pois maiores são os rendimentos provenientes do capital – padrão que encontra ressonância nos quatro cantos do globo, conforme evidenciado por Piketty (2014). Esse panorama representa uma ameaça para o princípio da capacidade de contribuição; afinal, quanto maior a renda do indivíduo, maior deveria ser o tributo a ser pago.

O gráfico 1, que exhibe a composição dos rendimentos isentos de tributação no IRPF, desnuda a prevalência de lucros e dividendos nos rendimentos isentos, cuja parcela alcança 45% do montante total. Ademais, destacam-se na composição desses rendimentos as transferências de patrimônio, poupança, letras hipotecárias e pecúlio por morte (22%); parcela isenta para aposentadorias de contribuintes com 65 anos ou mais (7%); e aposentadorias de portadores de moléstia grave (5%).

GRÁFICO 1
Composição dos rendimentos isentos e não tributáveis – Brasil (2015)



Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB).

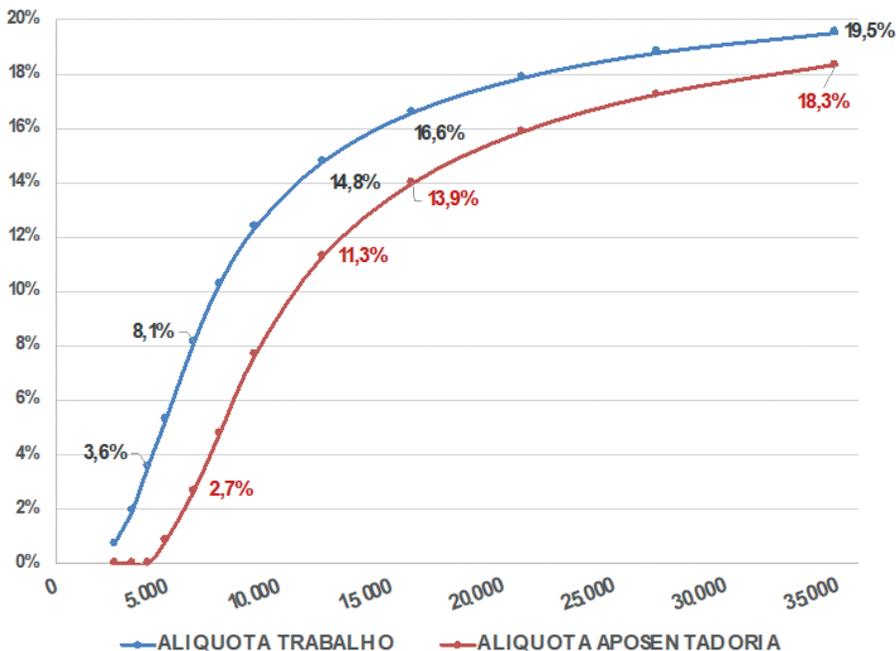
Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A parcela isenta para aposentadorias refere-se à ampliação – na verdade, duplicação – do limite de isenção da tabela do IRPF para os rendimentos oriundos de aposentadorias e pensões para os declarantes com 65 anos ou mais, tendo como resultado a redução das alíquotas efetivas incidentes sobre esses rendimentos. Como forma de ilustrar essa mudança de alíquota efetiva decorrente dessa isenção, apresenta-se o gráfico 2, em que constam as alíquotas efetivas para rendimentos, entre R\$ 2.700,00 – valor que, com desconto simplificado de 20%, é objeto da tabela progressiva – e R\$ 35 mil – montante próximo do teto de recebimento no setor público, de R\$ 33,7 mil, de 2015 a 2018, e R\$ 39,2 mil, em 2019 – mensais, oriundos do trabalho e de aposentadorias do ano-base de 2016, considerando-se o desconto simplificado de 20% sobre esses rendimentos. Em termos sintéticos, o gráfico mostra o efeito da ampliação do limite de isenção sobre a alíquota efetiva, admitindo-se que os declarantes contam somente com rendimentos de aposentadorias ou pensões e empregam o desconto simplificado, cotejando os resultados com a isenção e sem esta.

GRÁFICO 2

Alíquotas máximas estimadas para rendimentos do trabalho e de aposentadorias para 65 anos ou mais – Brasil (2017)



Fonte: RFB.

Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Pela Lei de Acesso à Informação (LAI), foram obtidos dados referentes à quantidade de declarantes de aposentadorias e pensões com 65 anos ou mais que tiveram acesso a essa isenção; número que totalizou, em 2015, pouco mais de 2,7 milhões de declarantes. Considerando-se que o conjunto de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)⁷ e dos regimes próprios de previdência social (RPPS)⁸ era, nesse mesmo ano, ao redor de 30 milhões de pessoas,⁹ tem-se que cerca de 10% dos beneficiários do sistema previdenciário contam com benefícios fiscais que reduzem entre 1,5 e 4,5 pontos percentuais (p.p.) as alíquotas efetivas às quais se sujeitam.

Associando-se os dados disponibilizados acerca do total de declarantes com parcela isenta de aposentadoria com os dados do total desse rendimento discriminado nos grandes números da Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF) e no Demonstrativo do Gasto Tributário (DGT), publicados pela RFB (Brasil, 2018a; 2018b), chega-se a um valor médio mensal (treze parcelas) de R\$ 156,75 em 2015, com a tabela 1 apresentando os resultados para o período 2008-2015. Em valores de 2016, o benefício médio mensal (valor que o declarante deixou de recolher em razão da majoração do limite de isenção) variou entre R\$ 163,58 e R\$ 200,17.

TABELA 1

Declarantes aposentados com 65 anos ou mais, valor total dos rendimentos isentos de parcela isenta de aposentadoria, da renúncia com o benefício e do benefício mensal médio – Brasil (2008-2015)

Ano	Declarantes (A)	Rendimento – parcela isenta (B)	Renúncia (C)	Benefício mensal (C/A/13)		Benefício/rendimento (C/B)
		R\$ 1 milhão nominal	R\$ nominais	R\$ de 2016	%	
2008	1.809.109	26.229	2.412	102,57	168,71	9,2
2009	1.811.702	27.867	2.480	105,32	163,58	8,9
2010	1.864.699	30.770	2.920	120,46	179,37	9,5
2011	1.948.247	32.953	3.306	130,53	183,51	10,0
2012	2.043.356	37.146	3.905	147,02	194,08	10,5
2013	2.262.244	42.930	4.684	159,28	198,66	10,9
2014	2.443.012	48.727	5.398	169,98	200,17	11,1
2015	2.722.025	56.674	5.547	156,75	173,48	9,8

Fonte: RFB.

Elaboração dos autores.

7. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>.

8. No nível federal. Para mais detalhes, ver Brasil, INSS e Dataprev (2017).

9. Nos níveis estadual e municipal. Disponível em: <https://bit.ly/2LBDyqQ>.

No caso das isenções sobre os rendimentos oriundos de aposentadorias ou pensões de declarantes portadores de moléstias graves,¹⁰ o público beneficiado foi da ordem de 580 mil pessoas, em 2015. Considerando-se que o gasto tributário estimado pela Receita Federal do Brasil nesse ano foi de mais de R\$ 9 bilhões, chega-se a um benefício médio mensal (treze parcelas) de R\$ 1.347,14. Esse valor se refere à razão entre o gasto tributário estimado pela RFB com esse benefício e o número de declarantes com isenção por doenças crônicas, considerando-se treze parcelas anuais. A tabela 2 apresenta os dados do número de declarantes com doenças crônicas, que são beneficiados da isenção, o valor total dessas aposentadorias/pensões isentas e o gasto tributário estimado, com os benefícios médios mensais em valores nominais de 2016.

TABELA 2

Declarantes com moléstias graves, valor total dos rendimentos isentos e da renúncia, do benefício mensal médio e da proporção do benefício em relação ao rendimento – Brasil (2008-2015)

Ano	Declarantes (A)	Rendimento – moléstias graves (B)	Renúncia (C)	Benefício mensal (C/A/13)		Benefício/rendimento (C/B)
		R\$ 1 milhão nominal	R\$ nominal	R\$ de 2016	%	
2008	645.659	22.639	5.535	659,39	1.084,61	24,4
2009	635.411	24.401	5.636	682,24	1.059,65	23,1
2010	599.432	26.412	6.169	791,59	1.178,67	23,4
2011	491.283	28.447	6.976	1.092,32	1.535,71	24,5
2012	541.161	30.975	7.197	1.023,07	1.350,53	23,2
2013	563.992	33.554	7.924	1.080,79	1.348,02	23,6
2014	574.362	37.892	9.008	1.206,47	1.420,79	23,8
2015	584.952	41.869	9.256	1.217,22	1.347,14	22,1

Fonte: RFB.

Elaboração dos autores.

Como se pode verificar, o valor médio do benefício cresceu significativamente entre 2008 e 2015, tendo alcançado novo patamar no biênio 2011-2012. Há de ter-se presente que o crescimento do valor médio se deve, em parte, à redução no número de beneficiários, mas com o crescimento da renda desse grupo populacional exercendo um papel maior nesse incremento. Isso é evidenciado pela redução de importância do benefício diante do rendimento.

10. Buscou-se com a RFB, por intermédio da LAI, a discriminação dos cerca de 500 mil beneficiários segundo a moléstia, mas fomos informados que a instituição não tem condições de atender ao pedido, pela ausência da informação no banco de dados. Ou seja, sua base de dados possui os declarantes beneficiários, mas os dados do processo de concessão não estão incorporados à base.

No que se refere à isenção para a distribuição de lucros e dividendos, não é possível fazer uma análise análoga às contidas nas tabelas 1 e 2, porque, curiosamente, ao contrário da parcela isenta para aposentadoria e rendimentos de portadores de moléstias graves, a RFB não considera a isenção de lucros e dividendos em seu DGT. De toda forma, sua inclusão nesta análise é justificada não somente pela parcela que esse tipo de ganho representa nos rendimentos isentos, mas também por sua concentração na renda dos declarantes mais ricos. Conforme estimativas de Fernandes (2016) sobre os dados da DIRPF do ano-base de 2013, os pouco mais de 71 mil declarantes que possuíam rendimento mensal acima de 160 salários mínimos – SMs (0,27% dos declarantes) concentravam 43,3% de todos os lucros e dividendos declarados. Essa estimativa, por sua vez, representava explicação fundamental para a constatação de que as alíquotas efetivas do IRPF declinavam para os indivíduos mais ricos em comparação ao miolo e à base das declarações, e, até mesmo quando se confrontavam declarações na mesma faixa de renda, indivíduos que auferiam lucros e dividendos pagavam sistematicamente menos imposto que pares com renda equivalente que não declararam esse tipo de rendimento.

2.2 Deduções

Somadas às isenções sobre determinados tipos de rendimentos, figuram em paralelo as deduções (um conjunto de despesas incorridas pelo contribuinte que a legislação autoriza abater da base de cálculo do IRPF e que, portanto, diminui o imposto devido). As deduções mais comuns são as concernentes à dependência econômica, ao pagamento de contribuições previdenciárias, às pensões alimentícias e aos gastos com saúde e educação. No caso da dependência, busca-se considerar a redução da capacidade contributiva em função da presença de crianças, adolescentes e inativos, havendo, assim, redução da alíquota para uma pessoa com dependentes ante outra que não os possui. Em relação às contribuições à Previdência Social, não caberia tributar a parcela da renda destinada ao financiamento desta, uma vez que o recebimento dos benefícios será objeto do imposto de renda futuramente. As pensões alimentícias serão objeto de tributação pelos recebedores desses valores – ou seja, o IRPF incidirá sobre os alimentados.

Por sua vez, as deduções de gastos em educação e saúde fundamentam-se, no primeiro caso, na concessão de benefícios fiscais para o capital humano que se acumula com esses gastos e, no segundo, na imprevisibilidade dos gastos em saúde, que reduz, por vezes, de modo substancial, a capacidade contributiva das famílias. O que coloca em xeque a pertinência dessas deduções é seu caráter discriminatório, uma vez que somente 20% da população adulta se encontra entre os declarantes do IRPF, e a oferta pública em saúde e educação é, usualmente, de qualidade inferior à que pode ser contratada por meios privados e que então serão objeto de dedução nesse imposto a ser pago pelos contribuintes mais afluentes.

TABELA 3
Declarações do IRPF de rendimentos e deduções em educação e saúde *per capita* – Brasil (2016)
 (Em R\$)¹

Faixa de SM mensal	Rendimentos totais	Deduções	
		Educação	Saúde
Até ½	391	16	73
De 1/2 a 1	9.558	26	88
De 1 a 2	16.141	48	175
De 2 a 3	27.240	70	221
De 3 a 5	41.278	483	1.109
De 5 a 7	62.266	975	2.284
De 7 a 10	87.834	1.315	3.369
De 10 a 15	128.298	1.519	4.786
De 15 a 20	181.958	1.600	6.499
De 20 a 30	256.394	1.549	8.240
De 30 a 40	363.058	1.502	10.094
De 40 a 60	508.542	1.541	11.054
De 60 a 80	724.596	1.515	11.710
De 80 a 160	1.135.459	1.367	11.661
De 160 a 240	2.041.086	1.267	13.353
De 240 a 320	2.908.460	1.236	14.285
Mais de 320	11.152.496	1.276	18.206

Fonte: RFB.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em valores correntes.

Somado a esse fato, verifica-se nos dados das declarações de IRPF que, por não possuírem limite de dedução, os gastos com saúde são crescentes quando se analisa de modo *per capita* para o ano-base de 2016. Enquanto os declarantes com renda mensal entre 3 e 5 SMs declararam em média R\$ 1.109,00 de gastos anuais em saúde, os declarantes com renda mensal acima de 320 SMs afirmaram ter gasto médio de R\$ 18.206,00. Para o caso dos gastos com educação, isso não ocorre, pois há um limite de valor para tal dedução. Os valores estão dispostos na tabela 3.

2.3 Gastos tributários

A RFB realiza estimativas dos montantes que se deixa de arrecadar em razão de algumas isenções e deduções, o que se denomina *gastos tributários*. Tais gastos são definidos como os originários de tratamentos especiais ante o que a norma determina. A instituição considera como gastos tributários os decorrentes de algumas isenções e das deduções do IRPF, a parcela isenta de aposentadorias, a isenção das aposentadorias/pensões por moléstias graves, a isenção dos valores recebidos por indenização trabalhista e as deduções dos gastos com educação e saúde – e,

conforme mencionado anteriormente, desconsidera dessa lista as isenções sobre a distribuição de lucros e dividendos.

Na tabela 4, são apresentados os valores das estimativas dos gastos tributários no universo do IRPF realizados em 2016, em que se pode notar que os benefícios aqui analisados representam mais de 80% dos gastos tributários no IRPF. Ficam fora do escrutínio do texto os benefícios ligados à indenização trabalhista, ao incentivo à formalização do trabalho doméstico, ao recebimento de seguro ou pecúlio e à categoria *outros*, cujo peso é marginal. Então, essa exposição busca mostrar o tamanho desses gastos – da ordem de R\$ 38 bilhões em 2016 – e quais estratos de renda se beneficiam de tais deduções. Fica evidente a pressão que esses benefícios exercem sobre o sistema tributário como um todo, pois, como bem aponta Afonso (2014), o que se deixa de arrecadar via IRPF é compensado em outros tributos, notadamente mais regressivos, como os tributos sobre o consumo. Assim, constata-se que o sistema tributário brasileiro lança mão da tributação indireta, proporcionalmente mais onerosa sobre a base da pirâmide, para financiar benefícios tributários que se dirigem ao quinto mais rico da população, o que contribui para reforçar a concentração de renda.

Como se pode notar, o principal gasto tributário por meio do IRPF refere-se às despesas médicas, alcançando ao redor de R\$ 12 bilhões. Ocké-Reis e Fernandes (2018) mostram que os gastos tributários representam cerca de um terço dos gastos federais em saúde, com os concedidos via IRPF respondendo por mais de 10% dos gastos do Ministério da Saúde (MS). E, como se sabe, esse benefício tributário se dirige aos 20% mais ricos, enquanto os gastos federais em assistência à saúde têm caráter universal.

TABELA 4
Valor dos gastos tributários com IRPF – Brasil (2016)

Categoria de gasto tributário – IRPF	Valor (R\$ 1 milhão)	Participação (%)
Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas	39.933	100,0
Despesas médicas	11.588	29,0
Aposentadoria por moléstia grave	10.588	26,5
Aposentadoria de declarante com 65 anos ou mais	6.468	16,2
Indenizações por rescisão de contrato de trabalho	5.954	14,9
Despesas com educação	3.766	9,4
Seguro ou pecúlio pago por morte ou invalidez	846	2,2
Incentivo à formalização do emprego doméstico	594	1,5
Outros ¹	131	0,3

Fonte: RFB.

Nota: ¹ Fundos da criança e do adolescente; Programa Nacional de Apoio à Cultura; incentivo ao desporto; Fundo Nacional do Idoso; Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon); Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD); e atividade audiovisual.

Em segundo lugar na lista, figura o gasto tributário decorrente da isenção do IRPF sobre aposentadorias e pensões dos declarantes com doenças crônicas, somando um montante de quase R\$ 11 bilhões, que, como se apontou, é direcionado para menos de 600 mil pessoas. A seguir, os gastos decorrentes da maior faixa de isenção para os rendimentos de aposentadorias e pensões percebidas por pessoas de 65 anos ou mais, que atingiu, em 2016, cerca de R\$ 6,5 bilhões. Somando-se esses dois benefícios a aposentados e pensionistas, tem-se pouco mais de R\$ 17 bilhões, valor similar ao gasto com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos. As populações atendidas em 2017 foram de 2,7 milhões no IRPF e de 2 milhões no BPC idosos,¹¹ cabendo notar que as primeiras se situam no quinto superior da distribuição de renda e as do BPC se concentram ao redor do percentil 60.

Em quinto lugar no ranqueamento dos gastos tributários do IRPF, estão as deduções de gastos com educação (cerca de R\$ 4 bilhões), despesa que tem por particularidade ser limitada a determinado valor para o titular e cada dependente, o que a torna mais importante para os declarantes de renda intermediária ou inferior. Por serem sujeitos a essa limitação, tais gastos não têm, por exemplo, a envergadura das deduções com despesas médicas. Ainda assim, as deduções do IRPF com gastos em educação possuem grande peso quando analisadas à luz dos gastos tributários existentes na área da educação. Conforme Brasil (2018b), os gastos tributários em educação foram, em 2016, de pouco mais de R\$ 13 bilhões – ou seja, quase um terço dos gastos nessa rubrica refere-se ao benefício no IRPF.

Assim, são focalizadas deduções e isenções que representam significativa renúncia de receitas da União em favor de grupos específicos de contribuintes. Resta esmiuçar sua composição e como estas se distribuem na população, para, então, aferir o impacto distributivo de alterações no IRPF.

3 METODOLOGIA

Associaram-se os dados da DIRPF, publicados pela RFB, com os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (POF/IBGE),¹² referente ao período 2008-2009, por meio de metodologia empregada por vários autores (Medeiros, Souza e Castro, 2015; Gobetti e Orais, 2015; Morgan, 2018), e, no caso deste trabalho, similar a Fernandes, Campolina e Silveira (2017).

Adicionalmente às duas bases de dados mencionadas, foram utilizados dados subsidiários, organizados por Castro (2014) e publicados pela RFB (Brasil, 2018c), que complementam os dados da DIRPF ao disponibilizarem abertura para a distribuição dos valores dos rendimentos isentos por estratos de renda bruta mensal

11. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>.

12. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=microdados>. Acesso em: 20 mar. 2019.

em salários mínimos. Efetivamente, os dados dessa declaração discriminam por estrato de renda os rendimentos tributáveis, tributados exclusivamente e isentos, além de cada tipo de dedução, apropriados por cada faixa de renda. No entanto, as subcategorias de rendimento – entre estas, os lucros e dividendos, a parcela isenta e a moléstia grave – que compõem cada uma das três categorias (tributáveis, exclusivas e isentos) não são discriminadas por faixa de renda, possuindo apenas o total informado em tabelas auxiliares da DIRPF. Dessa forma, é preciosa a contribuição dada por Castro (2014), ao permitir delinear com mais precisão a distribuição de cada subcategoria de rendimento entre os estratos de renda.

3.1 Base de dados: combinação POF 2008-2009, dados da RFB e das Contas Nacionais do IBGE

A metodologia utilizada consistiu na combinação de duas bases de dados distintas, na tentativa de espelhar de modo mais fiel a distribuição de renda entre os estratos da sociedade brasileira. Para isso, lançou-se mão dos dados da POF 2008-2009, utilizada como estrutura básica para a distribuição de renda dos indivíduos adultos (18 anos ou mais) do Brasil, e da DIRPF 2008, empregado como um referencial para ajustar a renda dos percentis superiores, usualmente subdimensionada por escaparem na peneira amostral das pesquisas domiciliares (Medeiros, Souza e Castro, 2015) e pela não resposta ou subestimação intencional do respondente (Piketty, 2014).

O manuseio dos dados de 2008 – ou seja, relativamente antigos – é, de um lado, devido ao fato de serem esses os empregados em trabalhos anteriores (Fernandes, 2016; Fernandes, Campolina e Silveira, 2017), em que o uso da POF permitiu examinar alterações nos tributos e/ou gastos. De outra parte, os dados desagregados das isenções aqui examinadas apenas foram disponibilizados pela RFB até 2012; resultado da dissertação de mestrado de Castro (2014).

3.1.1 DIRPF

Os rendimentos totais da DIRPF são subdivididos em três categorias: i) rendimentos tributáveis; ii) rendimentos sujeitos à tributação exclusiva na fonte; e iii) rendimentos isentos. Para cada categoria de rendimento, essa declaração disponibiliza uma tabela específica, segmentada com as diversas subcategorias de rendimentos que as compõem. Essas tabelas auxiliares, contudo, não fornecem os valores estratificados por faixa de renda, apenas seu valor total, o que gera a necessidade de estimar a composição dos rendimentos por faixa de renda. Assim, foi utilizado o suplemento elaborado pela RFB (Brasil, 2018c), com o objetivo de distribuir os valores de cada categoria de rendimento entre as faixas. No entanto, o suplemento não possui abertura de valores para as faixas de renda superiores exibidas na DIRPF (acima de 20 SMs), o que exigiu estimação ajustada da distribuição para as faixas superiores.

Desse modo, para estimar a composição dos rendimentos tributados exclusivamente na fonte e isentos dos estratos acima de 20 SMs, foi utilizado procedimento similar ao aplicado em Fernandes (2016) e Gobetti e Orair (2015), que consistiu no agrupamento de tipos de rendimentos de acordo com sua afinidade entre o trabalho e o capital, cuja classificação e tratamento estão sintetizados no quadro 1. A etapa posterior à classificação consistiu no uso de pesos para a distribuição das subcategorias de rendimentos de acordo com sua característica, como renda derivada do trabalho ou do capital.

No caso dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, foi estimado um peso para as categorias de rendimentos advindos do trabalho a partir da razão entre os rendimentos tributáveis e a soma dos rendimentos tributáveis e isentos nas faixas de renda superiores (uma *proxy* para a proporção entre os rendimentos do trabalho e a soma entre os rendimentos do trabalho e do capital). Para as categorias de rendimentos do capital, estimou-se o segundo peso, com o saldo residual dos estratos superiores sobre o saldo residual da renda sujeita à tributação exclusiva. O valor total do suplemento Receita Federal (Brasil, 2018c) para a faixa de renda acima de 20 SMs foi então distribuído para os estratos de acordo com os pesos estimados.

Uma vez que os rendimentos tributados exclusivamente na fonte são dispostos em valores líquidos, procedeu-se com o ajuste efetuado por Gobetti e Orair (2015), de imputar o imposto pago sobre cada tipo de rendimento de acordo com alíquotas teóricas, de forma a dispor de seu montante bruto, pré-tributação. Assim, consideram os passos a seguir.

- 1) Para o 13º salário, considerou-se a aplicação da alíquota efetiva da faixa de renda sobre seus rendimentos tributáveis.
- 2) Para os outros rendimentos vinculados ao trabalho, também foi aplicada a alíquota efetiva, mas multiplicada por um coeficiente de 0,75; um redutor sobre o tributo exigível como forma de abarcar as possibilidades de maiores deduções sobre esses rendimentos.
- 3) Sobre os rendimentos de aplicações financeiras, determinou-se a alíquota incidente de 16% como a tributação efetiva média para esse tipo de rendimento, verificada por Castro (2014) no período 2006-2012.
- 4) Sobre as outras rendas da propriedade do capital, foi aplicada a alíquota de 15%, a regra geral para rendimentos de capital do IRPF.

Em relação aos rendimentos isentos, dado que é possível discriminar o grupo que recebe lucros e dividendos a partir de uma tabela própria fornecida na DIRPF, estes foram distribuídos em proporção da renda isenta das faixas superiores sobre o volume total de renda isenta desse grupo de estratos. Com o saldo remanescente, foi aplicada a mesma sequência de pesos para a distribuição dos rendimentos sujeitos

à tributação exclusiva: na primeira etapa, estimou-se um peso para as categorias de rendimento do trabalho a partir da proporção dos rendimentos tributáveis no que concerne aos isentos; na segunda etapa, distribuíram-se as categorias de rendimentos do capital conforme a renda isenta remanescente para cada faixa superior.¹³

QUADRO 1

Classificação e tratamento de rendimentos tributados exclusivamente na fonte e isentos

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

Fonte: Gobetti e Orair (2015).

Elaboração: Fernandes (2016).

13. Resta salientar que o suplemento apresentou diferença média de R\$ 4 milhões nos valores de rendimentos exclusivos e isentos em cada faixa de renda em relação ao total computado na DIRPF. Dessa forma, aplicou-se correção linear sobre todas as faixas, para que o valor total de cada uma correspondesse ao valor dessa declaração.

3.1.2 POF

Com a base de dados da POF, foram extraídos os rendimentos declarados pelos indivíduos, com discriminação entre rendimentos vinculados ao trabalho e ao capital. Os indivíduos com idade abaixo de 18 anos foram excluídos da base – ao todo, representavam 0,4% da renda total, o que foi desconsiderado no exercício. As despesas de consumo são dispostas por unidade domiciliar; porém, como os dados da DIRPF são apurados por indivíduo, foi necessário realizar uma imputação das despesas da POF para a transição de domicílio para indivíduo neste artigo. Assim, as despesas foram imputadas em proporção da renda de cada indivíduo remanescente – com a exclusão dos menores de 18 anos – na unidade domiciliar. Os indivíduos, então, foram ordenados pela renda e estratificados em 2 mil partes – ou seja, em 0,5 milésimo (0,05 percentis) da população adulta total.

Em seguida, para contornar possível subestimação da renda nos rendimentos dos estratos inferiores, aplicou-se o procedimento aventado por Silveira (2008) e realizado por Siqueira, Nogueira e Souza (2012), que consiste em eliminar os eventuais *deficit* orçamentários, ajustando-se a renda declarada pelo indivíduo à sua despesa.

As rendas mais altas, por sua vez, foram substituídas pelas rendas do topo da fonte de dados da DIRPF, controlando-se pela população equivalente no topo das duas fontes de dados. Assim, os estratos a partir de 5 SMs – equivalentes, em população, aos nove percentis superiores da POF – foram utilizados no ajuste, com base na premissa de que esse valor mínimo mensal obriga todos os indivíduos com tal renda a declararem o IRPF, o que garante que esse topo seja equivalente em população ao topo da POF. Essa forma tem a vantagem de refletir de maneira mais fidedigna a renda apropriada pelos estratos superiores. Em seguida, os estratos que não foram ajustados pela renda da DIRPF sofreram ajuste linear em sua renda, com o objetivo de que a soma total da base resultasse na renda disponível bruta (RDB).

3.1.3 Base combinada POF-DIRPF

Com a base resultante da combinação dos dados da POF e da DIRPF, os rendimentos foram classificados separadamente entre renda do trabalho e do capital – com desagregação para os rendimentos isentos por moléstia grave (trabalho), parcela isenta por aposentadoria (trabalho) e lucros e dividendos (capital). Para cada estrato de 0,5 milésimo da população, a composição dos rendimentos foi parametrizada de acordo com a proporção apresentada na DIRPF.¹⁴ Esse procedimento foi seguido para a atribuição dos valores da base de cálculo do IRPF e das deduções de saúde e educação.

14. Por exemplo, de acordo com os procedimentos aplicados na DIRPF, estimou-se que cerca de 11,1% da renda de capital dos indivíduos que recebem entre 3 e 5 SMs seja correspondente a lucros e dividendos. Portanto, tal percentual foi aplicado aos rendimentos da base POF-DIRPF para todos os indivíduos em tal faixa de rendimento. E assim sucessivamente para cada faixa de renda, de acordo com o percentual estimado para determinada subcategoria de rendimento.

De posse dessas variáveis (a renda do trabalho, os lucros e dividendos, os rendimentos isentos de aposentadoria, as deduções e a base de cálculo), foi possível então aplicar variações na estrutura tributária, de modo a aferir-se como essas variações afetam a distribuição de renda.

3.2 Método da estimação

A estrutura de distribuição da renda resultante da metodologia utilizada é composta de 2 mil estratos populacionais, ordenados pela renda bruta mensal da população adulta (18 anos ou mais), sendo estimados também os valores da renda de capital, das deduções em saúde e educação, dos rendimentos isentos (lucros e dividendos, parcela isenta de aposentadorias e isenção para portadores de moléstias graves) e o imposto devido para 2008. Ou seja, por meio da compatibilização dos dados da POF 2008-2009 com os dados da DIRPF e de Castro (2014), estimou-se a estrutura de distribuição da renda total no Brasil e de suas principais categorias (trabalho e capital), bem como de isenções e deduções selecionadas (parcela isenta, moléstias graves e gastos em saúde e educação).

Por fim, cumpre destacar que as estimativas do impacto de alterações no IRPF – como a incidência da tabela progressiva sobre as aposentadorias de forma integral, sem a parcela isenta; o fim da isenção para as aposentadorias de doentes crônicos; e a extinção das deduções em educação e saúde – podem ser bastante afetadas pelo fato de os dados do IRPF estarem agregados por faixas de rendimento. No caso das doenças crônicas, cujo universo de beneficiários é relativamente reduzido, sua concentração nos estratos superiores de renda diminui potenciais desvios. Por sua vez, a parcela isenta da aposentadoria, cujos beneficiários se distribuem por todas as faixas de renda e são de pouca expressão, implica maiores desvios nas estimativas. Educação e saúde, por serem empregados por contingente expressivo de beneficiários, têm suas estimativas menos afetadas pelo uso dos valores médios dos estratos, sem conhecimento do número de declarantes que realizaram tais deduções.

4 RESULTADOS

Conforme discutido, estimaram-se os impactos redistributivos provenientes de três isenções (lucros e dividendos, aposentadorias e doentes crônicos) e duas deduções (saúde e educação pública). Os resultados evidenciam a desproporcional concentração desses benefícios tributários nos estratos superiores de renda da sociedade, o que contribui para reforçar ainda mais a desigualdade brasileira, conforme se pode verificar a seguir.

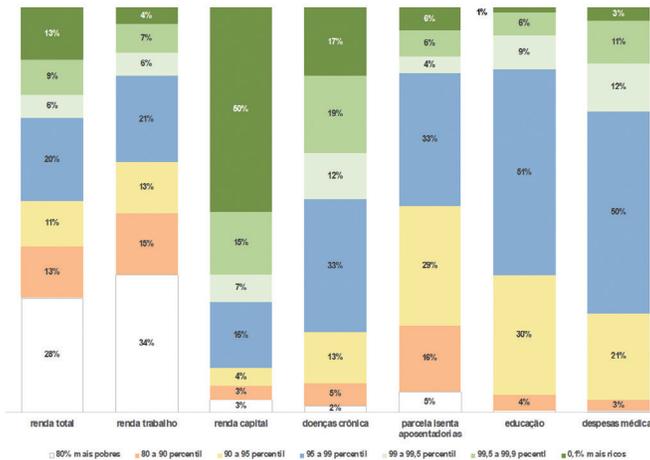
4.1 Estimativas das estruturas de distribuição dos benefícios fiscais do IRPF

Pelo gráfico 3, produzido a partir da base de dados elaborada para essa pesquisa, fica patente a desigualdade de renda brasileira, com os 80% mais pobres apropriando-se de 28% da renda, enquanto o 0,1% mais rico toma posse de 14% desse quinhão. O 1% mais rico apropria-se de 28% da renda total, sendo cerca de 81% dessa renda proveniente do capital e apenas 19% composto por rendimentos do trabalho.¹⁵ No que concerne aos benefícios, verifica-se de modo explícito quão regressiva é a isenção das pensões por doenças crônicas, com o 1% mais rico respondendo por cerca de metade (49%) desses rendimentos, superando a fatia de 80% quando se trata dos 5% mais ricos.

Observa-se que a parcela isenta pela elevação do limite de IRPF para aposentados com 65 anos ou mais se mostra o benefício com maior participação entre os declarantes situados entre o 80º e o 95º percentil – ou seja, os beneficiários da base dos pagantes do IRPF, o que sugere caráter menos regressivo por parte desse benefício perante os aqui analisados. O benefício para aposentados e pensionistas é usual em várias nações, tendo sua relação com o fato de as taxas de reposição das aposentadorias e pensões situarem-se ao redor de 60%, diferentemente do caso brasileiro, que chega a atingir quase 80% (OECD, 2017).

GRÁFICO 3

Estrutura de distribuição das rendas total, do trabalho e do capital, da parcela isenta das aposentadorias, da isenção das pensões por doenças crônicas e dos gastos deduzidos em saúde e educação, para estratos selecionados de renda total – Brasil (2008)



Fontes: RFB, microdados da POF/IBGE e Contas Nacionais do IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

15. Medeiros e Souza (2016) estimam, para 2008, que a parcela da renda apropriada pelo 0,1% e 1% entre os mais ricos foi de 12% e 25%, respectivamente, valores próximos, ainda que inferiores, aos aqui estimados.

Assim como a parcela isenta, as deduções com educação apresentam um perfil menos concentrado, sobressaindo-se a menor participação do 1% mais rico e a importância dos situados entre o 90º e o 99º percentil.

As deduções relativas aos gastos com saúde, por não apresentarem limite determinado, mostram-se muito regressivas, com a população da base dos declarantes do IRPF (do 80º ao 95º percentil) respondendo por somente 24% desses gastos, enquanto o 1% mais rico concentra 27% desses gastos. Vale notar que os dados médios para esses gastos não são passíveis de serem realizados, uma vez que não se conta com o número de declarantes que lançaram mão das deduções.

Na tabela 5, são apresentados o valor total dos rendimentos isentos, das deduções selecionadas e das respectivas estimativas dos gastos tributários realizadas pela RFB e aqui desenvolvidas. Como se pode notar, as diferenças são de pequena monta entre as estimativas relativas à isenção para aposentados e pensionistas com moléstias graves, bem como às deduções com educação. Com um diferencial maior, mas não tão expressivo, têm-se as estimativas de gasto devido às deduções com despesas médicas. Por sua vez, no caso da parcela isenta dos rendimentos de aposentadorias e pensões dos declarantes de 65 anos ou mais, as estimativas do exercício aqui desenvolvido são bem superiores às da RFB, pelos motivos apontados anteriormente. Assim, os impactos distributivos dessa isenção devem ser vistos como superestimados. Salienta-se que a isenção de lucros e dividendos não foi incluída nessa análise porque, conforme explanado anteriormente, a RFB não a inclui como gasto tributário no DGT.

TABELA 5

Valor das rendas da parcela isenta de aposentadorias e das pensões por doenças crônicas, valor das deduções em saúde e educação, doenças e gastos tributários da RFB e valores estimados para esses benefícios – Brasil (2008)
(Em R\$ 1 milhão)

Benefício	Valor total	Gasto tributário	
		RFB	Estimativa
Moléstia grave	26.231	5.535	5.076
Isenção de aposentadorias	22.640	2.412	4.037
Gastos com educação	14.503	2.752	2.855
Gastos em saúde	37.511	7.521	8.215
Total	100.885	18.220	20.183

Fontes: RFB, microdados da POF/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.
Elaboração dos autores.

Espera-se, futuramente, com as informações obtidas via LAI, aprimorar essas estimativas e, portanto, os resultados dos impactos distributivos. De todo modo, trata-se de cerca de R\$ 20 bilhões, em valores de 2008, que deixariam de ser gastos e teriam impactos redistributivos. No caso de lucros e dividendos, não é possível o cotejamento, pois a RFB não considera essa isenção um gasto tributário. Assim, a isenção de lucros e dividendos significa perda arrecadatória de R\$ 40 bilhões, em valores de 2008, caso fossem tributados progressivamente, e de R\$ 22 bilhões, se aplicada alíquota única de 15%. Cumpre, por fim, alertar que as medidas, quando tomadas em conjunto, não implicam a adição dos valores estimados para cada medida.

4.2 Impactos distributivos de alterações no IRPF

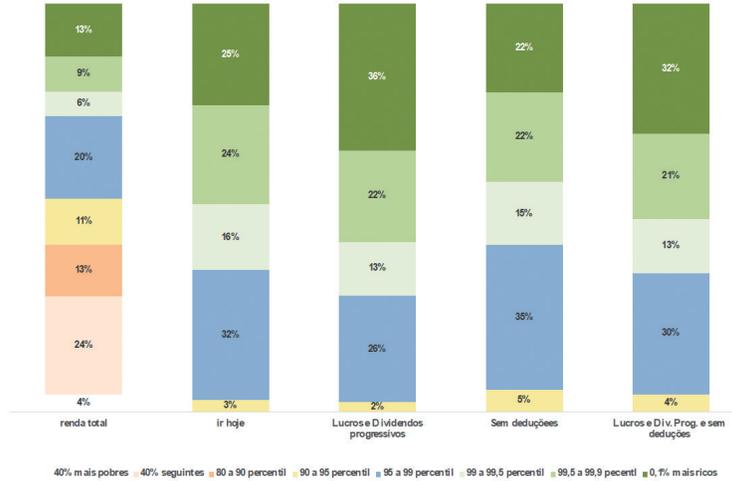
De posse da base de dados elaborada, foram analisados os impactos distributivos de três diferentes hipóteses de modificação da tributação do IRPF: i) a incidência de tributação progressiva sobre lucros e dividendos; ii) o fim das isenções para aposentados e pensionistas (parcela isenta e moléstias graves) e das deduções em saúde e educação; e iii) a aplicação conjunta das duas medidas anteriores.

No gráfico 4, são apresentados os resultados das simulações em termos da participação de estratos populacionais, segundo a renda total, no imposto de renda. Fica evidente que a tributação progressiva de lucros e dividendos implica crescimento expressivo na participação do 0,1% mais rico no pagamento do IRPF, enquanto o fim de deduções e isenções para aposentadorias aumenta a participação no tributo a pagar da população adulta localizada entre os percentis 90 e 99. Por sua vez, a associação das duas medidas eleva as participações do 0,1% mais rico e dos situados entre os percentis 90 e 95.

Com o intuito de observar mais detalhadamente como se comportam as alíquotas efetivas no topo dos estratos de renda, o gráfico 5 exhibe as alíquotas efetivas para os 5% mais ricos da população na legislação vigente e nas três hipóteses de modificação tributária simuladas. Como já apontado por Gobetti e Orair (2015), Silveira e Passos (2018) e outros analistas, o atual desenho do IRPF resulta em quebra da progressividade, com as alíquotas efetivas apresentando tendência de queda nos centésimos mais ricos, decorrente da isenção de lucros e dividendos e da importância dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva. Nesse sentido, verifica-se que a tributação de lucros e dividendos corrige a referida quebra, visto que os indivíduos localizados no centésimo superior passam de uma alíquota efetiva de 12% para uma de 16%, porcentagens maiores que as pagas pelos centésimos imediatamente inferiores.

GRÁFICO 4

Estrutura de distribuição da renda total e do IRPF devido no quadro atual, com a tributação de lucros e dividendos na tabela progressiva, sem as deduções em saúde e educação e com ambas as medidas, para estratos selecionados de renda total – Brasil (2008)



Fontes: RFB, microdados da POF/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.

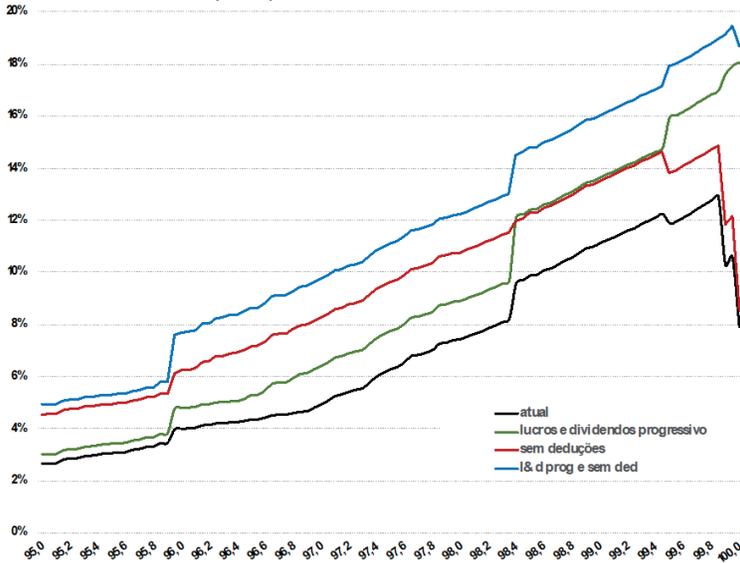
Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Quando se associa a incidência de tributação sobre lucros e dividendos com o fim de deduções em saúde e educação e isenções para aposentadorias e pensões, o patamar das alíquotas efetivas eleva-se para todos os indivíduos no topo da distribuição, com o valor máximo da alíquota efetiva dos indivíduos no milésimo 99,8, passando de pouco menos de 13%, no cenário atual, para mais de 19%. No entanto, verifica-se que a progressividade é quebrada no 0,2% mais rico, o que ocorre pela importância dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva relacionados aos ganhos no mercado financeiro.

GRÁFICO 5

Alíquotas efetivas¹ no quadro atual, com tributação progressiva sobre lucros e dividendos, sem as deduções em saúde e educação e com ambas as medidas para os 5% mais ricos – Brasil (2008)



Fontes: RFB, microdados da POF/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ IRPF devido/renda total.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Observa-se, no gráfico 5, que o nível das alíquotas efetivas sobre os 5% mais ricos não supera os 13% na simulação para a legislação vigente, passando para 15%, com o fim de isenções e deduções, chegando a 18%, com a tributação progressiva sobre lucros e dividendos, e a quase 20%, com a introdução simultânea dessas duas medidas. Nota-se, ademais, que a incidência poderia ser mais progressiva, uma vez que a inclinação da curva não se acentua de modo expressivo. Entretanto, é verdade que se eliminam as quebras de progressividade nos milésimos 995,0 e 998,5, continuando a haver quebras no milésimo 999,5. Isso mostra a necessidade de aplicar uma tabela mais progressiva e avaliar as alíquotas aplicadas nos rendimentos tributados exclusivamente na fonte. No caso do fim das isenções para aposentadorias e dos gastos em saúde e educação, verifica-se aumento das alíquotas relativamente maior para os declarantes situados entre os percentis 95 e 98, com menor impacto relativo sobre os indivíduos do topo.

Na tabela 6, são apresentados os efeitos sobre o índice de Gini da distribuição de renda das pessoas adultas de alterações do IRPF (eliminação das deduções e tributação progressiva sobre lucros e dividendos). Nota-se que o índice de Gini inicial é muito alto (0,7008) em relação às medições usuais. Isso se deve eminentemente à

metodologia utilizada, em que a renda foi ordenada pela renda pessoal, e não pela renda familiar *per capita*, como é comum na divulgação das pesquisas domiciliares. Tal procedimento se justifica pela forma de incidência do IRPF, que é mais bem simulada se sobre a renda do indivíduo. Além disso, a correção da subdeclaração da renda do topo, com a inclusão dos dados da DIRPF em detrimento dos de renda da POF, também contribuem para elevação importante da concentração de renda refletida no índice de Gini apurado. Vale observar, ainda, que os estudos que associam as pesquisas domiciliares com os registros fiscais do IRPF apresentam indicadores de desigualdade bastante superiores aos calculados com as pesquisas domiciliares. Medeiros e Souza (2016) e Fernandes, Campolina e Silveira (2017), empregando a POF 2008-2009 e os dados da RFB do ano-calendário respectivo (2008), chegam a índices de Gini superiores a 0,7 e próximos entre si. No caso de Gobetti e Orair (2015), a associação foi realizada com a PNAD 2013, observando-se, também, um índice de Gini superior ao restrito a essa pesquisa, mas em nível inferior (0,6) aos aqui calculados para a POF 2008-2009. Vale notar, no entanto, que Medeiros e Souza (2016) apresentam índice de Gini de 0,689 para 2012 (associação PNAD e IRPF).

Conforme os dados apresentados, a estimativa do impacto distributivo do IRPF com as regras então vigentes sobre o Gini é redução de 1,78%. O cenário mais extremo de redução de benefícios tributários (eliminação de todas as isenções e deduções analisadas e tributação progressiva de lucros e dividendos) faz com que a incidência do IRPF tenha como resultado diminuição de 3,25% do Gini, aumento significativo de 82,31% em relação ao efeito original.

A análise do impacto da eliminação individualizada de cada benefício aponta que a tributação progressiva de lucros e dividendos possui o impacto mais expressivo em relação aos outros benefícios tributários. Tal efeito era esperado, tendo-se em vista a magnitude de lucros e dividendos na DIRPF e sua concentração no topo da distribuição. Efetivamente, a tributação progressiva sobre lucros e dividendos, que aumentaria a arrecadação em cerca de R\$ 40 bilhões, implicaria redução do Gini da ordem de 2,77%; aumento no seu poder redistributivo de 55,29%, no que concerne ao impacto do IRPF vigente. De outra parte, o fim da dedução dos gastos com educação e da parcela isenta para aposentados são as modificações com menor impacto redistributivo, com aumentos de respectivamente 3,30% e 4,64% sobre o efeito redutor do IRPF sobre o Gini. Por sua vez, a eliminação da dedução de gastos tributários com despesas médicas geraria arrecadação adicional da ordem de R\$ 8 bilhões e provocaria redução de 1,99% no índice de Gini. De todo modo, não resta dúvida de que os impactos decorrentes da eliminação ou redução dos benefícios analisados seriam potencializados caso se fizesse acompanhar de modificações na estrutura de alíquotas, com a introdução de alíquotas maiores que 27,5% para as rendas superiores.

TABELA 6

Impactos distributivos de alterações no IRPF com a tributação de lucros, dividendos e a extinção das deduções em saúde e educação – Brasil (2008)

Estimativa	Gini pré	Gini pós	Efeito	Queda no Gini (%)	Aumento do efeito em relação ao IRPF vigente (%)
IRPF vigente	0,7008	0,6883	-0,0125	-1,78	-
Sem deduções com educação	0,7008	0,6879	-0,0129	-1,84	3,30
Sem parcela isenta	0,7008	0,6877	-0,0131	-1,87	4,64
Sem isenção por moléstia grave	0,7008	0,6875	-0,0133	-1,90	6,56
Sem deduções com despesas médicas	0,7008	0,6871	-0,0137	-1,96	9,92
Sem benefícios aos aposentados	0,7008	0,6869	-0,0139	-1,99	11,31
Sem deduções com educação e despesas médicas	0,7008	0,6866	-0,0142	-2,02	13,43
Sem benefícios a aposentados e sem deduções com educação e despesas médicas	0,7008	0,6851	-0,0157	-2,24	25,28
Com tributação progressiva sobre lucros e dividendos	0,7008	0,6814	-0,0194	-2,77	55,29
Sem benefícios aos aposentados e sem deduções com educação e despesas médicas, bem como com tributação progressiva sobre lucros e dividendos	0,7008	0,6780	-0,0228	-3,25	82,31

Fontes: RFB, microdados da POF/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.
Elaboração dos autores.

Como se pode observar, a eliminação dos benefícios tributários, individual ou combinada, possui impacto não desprezível sobre o poder redistributivo do IRPF. No entanto, é importante ressaltar que tais resultados não consistem em uma sugestão direta de adoção de políticas públicas, mas tão somente um exercício hipotético, que busca avaliar o potencial máximo de modificações na legislação tributária sobre o poder distributivo do IRPF. Fornecem-se, assim, parâmetros e subsídios para discussões futuras que abarquem o tema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício realizado teve como objetivo analisar quais os grupos mais beneficiados por uma seleção de isenções e deduções na estrutura do IRPF. As estimações indicam que os rendimentos isentos são desproporcionalmente concentrados no topo da distribuição de renda, entre os 5% e, mais especificamente, o 1% mais rico. As deduções com gastos em educação e a parcela isenta para aposentados mostram-se menos concentradas no 1% do topo, que abarca 17% do montante total desses dois benefícios, enquanto detém 27% das deduções com gastos em saúde, chegando a concentrar 49% da isenção por moléstia grave. A extinção desses benefícios aumentaria o poder de redução do Gini via IRPF de 3,30% (educação) até 9,92% (saúde). A retirada de todos esses benefícios simultaneamente aumentaria o poder

distributivo do IRPF em 25,28%, porém não o tornaria plenamente progressivo, visto que os indivíduos próximos ao topo (do milésimo 99,4 em diante) seriam submetidos a alíquotas progressivas menores que os imediatamente anteriores.

No caso da isenção de lucros e dividendos, também são beneficiados desproporcionalmente os indivíduos no topo da distribuição de renda, uma vez que seus ganhos são majoritariamente baseados nesse tipo de rendimento em detrimento dos rendimentos tributáveis, associados a rendimentos do trabalho. As estimativas mostram que as alíquotas efetivas apresentam uma quebra próxima ao topo da distribuição, em desrespeito ao princípio da capacidade contributiva. Se os lucros e os dividendos fossem tributados da mesma maneira que os rendimentos tributáveis, a queda no Gini causada pela incidência do IRPF aumentaria em 55,29%. Nesse caso, exclusivamente, a tributação se tornaria plenamente progressiva, não havendo quebra na equidade vertical no que tange ao aumento da alíquota efetiva em relação à renda auferida pelo indivíduo.

Por fim, deve-se sublinhar que o fato de se estar trabalhando com dados médios estimados de estratos limita o poder das estimativas, pois assim se condensa a heterogeneidade existente nos microdados das declarações que compõem cada estrato, problema inerente à forma como os dados são disponibilizados (Medeiros e Castro, 2018) e que pode ser reforçado pela forma como a metodologia atribui os diversos tipos de rendimentos e benefícios em cada estrato (Gobetti e Orair, 2015; Fernandes, 2016). As expectativas são grandes em relação à produção, pela RFB, de base amostral desidentificada com os dados do IRPF, o que permitiria associação mais robusta com os dados das investigações domiciliares e maior poder explicativo das estimativas de mudanças nesse imposto.

De toda forma, as estimativas realizadas neste estudo fornecem indicações de quais caminhos trilhar na busca por modificações da tributação sobre a renda que tornem o sistema tributário menos iníquo e mais equânime.

A busca por uma sociedade mais justa e solidária ganha destaque no cenário pós-crise sanitária da covid-19, sendo imprescindível o enfrentamento dos privilégios fiscais nas propostas de reforma tributária.

Vale apresentar as propostas segundo o grau de resistência e oportunidade – ou seja, que afetem mais profundamente os mais ricos e que não exauram todos os benefícios destinados às classes médias tradicionais (os relativamente ricos). Assim, a tributação de lucros e dividendos e a limitação das deduções médicas são mudanças com poder redistributivo relativamente elevado e que não aumentam, *grosso modo*, a incidência sobre os estratos inferiores e medianos da distribuição de renda dos declarantes. Por sua vez, a eliminação da isenção de aposentadorias e pensões de portadores de moléstias, muito concentrada entre os mais ricos, pode

enfrentar resistência, pois reduz-se sua concessão à solidariedade em função do quadro de saúde dos beneficiários.

Em relação à dedução dos gastos em educação e à isenção de parcela do rendimento de aposentadorias e pensões de declarantes com 65 anos e mais, deve-se ter presente que afetam principalmente os estratos inferiores e medianos da distribuição de renda dos declarantes. E, como se observou, nesse grupo, encontram-se os estratos com as maiores alíquotas efetivas – ou seja, os declarantes cujos rendimentos do trabalho têm grande proeminência na composição da renda. E reduzir a renda disponível desse grupo não é medida que possa ser defendida no atual cenário de recuperação econômica.

É indiscutível a necessidade de uma reforma tributária que torne o sistema tributário progressivo no Brasil. Resta saber se haverá disposição política para encarar a reforma da tributação da renda e do patrimônio em sintonia com a boa experiência internacional. O país deu passos expressivos para a melhoria do seu sistema tributário, com a reforma da tributação indireta em 2023, sendo salutar avançar na progressividade da tributação direta e no enfrentamento dos privilégios das altas rendas e do capital.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério da Fazenda; INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2017**: suplemento previdência do servidor público. Brasília: MF; INSS; Dataprev, 2017. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/aeps2017_supserpub-1.pdf.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Grandes números da DIRPF**. Brasília: RFB, 2018a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos de gastos tributários**. Brasília: RFB, 2018b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **DIRPF 2006-2012**: dados adicionais. Brasília: RFB, 2018c.

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

FERNANDES, R. C. **Sistema tributário e desigualdade**: uma análise do impacto distributivo do Imposto de Renda no Brasil. 2016. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. Impacto distributivo do Imposto de Renda no Brasil. *In*: AFONSO, J. R. *et al.* (Org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília: Esaf; Tesouro Nacional, 2015. (XX Prêmio Tesouro Nacional 2015).

MEDEIROS, M.; CASTRO, F. A. A composição da renda no topo da distribuição: evolução no Brasil entre 2006 e 2012, a partir de informações do Imposto de Renda. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 577-605, 2018.

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

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012**: resultados adicionais. Brasília: Ipea, fev. 2016. (Texto para Discussão, n. 2170).

MORGAN, M. **Income inequality, growth and elite taxation in Brazil**: new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015. Brasília: IPC-IG, 2018. (IPC-IG Working Paper).

MURPHY, L.; NAGEL, T. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 280 p.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Net pension replacement rates. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2017**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.

OCKÉ-REIS, C. O.; FERNANDES, A. M. P. **Descrição do gasto tributário em saúde**: 2003 a 2015. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 48).

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

SARMENTO, G. Imposto de Renda 2018: veja lista de rendimentos isentos. **G1**, 3 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/2018/noticia/imposto-de-renda-2018-veja-lista-de-rendimentos-isentos.ghtml>.

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

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

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. *In*: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: Anfip; Fenafisco. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R. B.; SOUZA, E. S. **O sistema tributário brasileiro é regressivo?** fev. 2012. Mimeografado.

Originais submetidos em: abr. 2020.

Última versão recebida em: fev. 2023.

Aprovada em: fev. 2023.