

## O IMPACTO DISTRIBUTIVO DO IMPOSTO DE RENDA SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA DAS FAMÍLIAS \*

Sonia Rocha  
Da FGV e da Uerj

Este artigo tem por objetivo mensurar o impacto distributivo do imposto de renda pessoa física, entendido como a redução da desigualdade de renda entre as famílias, medida pelo coeficiente de Gini, antes e depois do imposto. Foram utilizados microdados da PNAD para simular as regras de aplicação do imposto a partir de rendimentos e outras características das pessoas. A aplicação das alíquotas e da dedução de dependente teve um efeito distributivo fraco em todo o período 1981-1999, reduzindo no máximo em 5,2% o coeficiente de Gini da renda bruta. A simulação relativa a 1999, com a aplicação de alíquotas e a totalidade das deduções autorizadas, evidencia o caráter regressivo das deduções, o que torna praticamente nulo o impacto distributivo do imposto. Conclui-se, por um lado, que o impacto distributivo do imposto é negligenciável, o que limita a sua importância ao papel como fonte de arrecadação, e, por outro, que as transferências diretas para famílias no extremo inferior da distribuição são muito mais eficazes para reduzir a desigualdade de renda do que o imposto de renda.

### 1 INTRODUÇÃO

Pobreza absoluta e desigualdade de rendimento são, hoje, temas centrais dentre as preocupações de natureza socioeconômica no Brasil. No entanto, com renda *per capita* estimada em US\$ 4,180 em 1999 [ver Cepal (2000)], o que coloca o país entre os de renda média no âmbito mundial, o aspecto mais adverso dessas questões não é o nível de renda em si, mas a desigualdade da sua distribuição: os 50% mais pobres da população e o 1% mais rico apresentam participação quase idêntica na renda total — respectivamente 14% e 13% em 1999 —, o que resulta em um índice de Gini muito alto. Naturalmente, ao nível de renda média de quase R\$ 500 mensais, a ocorrência de elevada incidência de pobreza absoluta — 34% naquele mesmo ano — está diretamente associada à grande desigualdade de rendimento. Isso significa dizer que, em condições distributivas menos adversas, o mesmo nível de renda total resultaria em menor incidência de pobreza absoluta.

Vale observar que, no longo prazo, a tendência tem sido de agravamento da desigualdade de rendimento. Nos estudos pioneiros sobre o tema, na década de 1970, as justificativas da piora da distribuição sugeriam tratar-se de um fenômeno transitório, que passaria a atenuar-se no período seguinte. Assim, Langoni (1973) interpretou o aumento da desigualdade no período 1960-1970 como re-

---

\* Este artigo é subproduto de um projeto de pesquisa desenvolvido com o apoio do CNPq. A autora agradece a Márcio Duarte, responsável pela programação SAS, a Sabine Barbara Pabst, assistente de pesquisa, e a dois pareceristas anônimos, atentos e criteriosos, que forneceram excelentes sugestões para melhorar o texto. As falhas remanescentes são, naturalmente, de inteira responsabilidade da autora.

sultado do desequilíbrio entre oferta e demanda de mão-de-obra qualificada, fator escasso em um período de fortes mudanças da estrutura econômica e crescimento acelerado. Uma vez eliminado o desequilíbrio através de melhorias do nível educacional da mão-de-obra, a desigualdade tenderia a declinar no período seguinte. O agravamento da distribuição naquela década teve seu efeito amortecido pelo significativo aumento de renda em todos os níveis. Perdeu-se, assim, a oportunidade de aproveitar o forte crescimento da renda para tornar politicamente mais palatáveis as mudanças necessárias à melhoria distributiva. Na década de 1980, com estagnação da renda, o agravamento da desigualdade foi largamente imputado aos efeitos nefastos da inflação forte sobre as classes de renda mais baixas, incapazes de proteger adequadamente o poder de compra de seus rendimentos [Bonelli e Ramos (1994)]. Mais recentemente, apesar de a estabilização decorrente do Plano Real ter possibilitado significativos ganhos reais dos rendimentos mais baixos<sup>1</sup> e conseqüente redução dos índices de pobreza absoluta [ver Rocha (1996)], o efeito sobre a desigualdade foi relativamente pequeno: o índice de Gini declinou apenas de 0,60 para 0,58 entre 1993 e 1995,<sup>2</sup> já que parcela ponderável da desigualdade total se deve aos rendimentos mais altos.

A evolução adversa da desigualdade de rendimento, em condições estruturais e conjunturais distintas, tem levado alguns estudiosos a analisar de forma mais sistemática os caminhos geralmente apontados como solução para o problema. Foi demonstrado, por exemplo, que mesmo taxas robustas e sustentadas de crescimento da renda têm possibilidades muito limitadas de reduzir a pobreza, se não ocorrerem simultaneamente melhorias distributivas [Barros e Mendonça (1997)]. Ademais, existe consenso de que, no longo prazo, o acesso melhor à educação de qualidade tem forte potencial de mobilidade social e de aumento dos rendimentos do trabalho dos filhos de famílias hoje pobres, contribuindo para a redução da desigualdade de rendimentos no futuro. No curto prazo e num ambiente institucional e politicamente estável, é inescapável considerar as políticas clássicas de transferência de renda, através dos sistemas tributário e previdenciário/assistencial, como instrumentos básicos para a obtenção de melhorias distributivas imediatas.

Os estudos sobre distribuição de renda no Brasil têm privilegiado a investigação do nível de desigualdade com base em informações de pesquisas domiciliares (censo ou PNAD), levando em conta a renda bruta declarada das pessoas, seja ela total [Bonelli e Sedlacek (1989) e Hoffmann (1995)], seja mais estreitamente definida como salário [Reis e Barros (1989)].

---

1. Entre 1993 e 1995, o décimo mais baixo da distribuição de rendimentos teve ganho real de 100% (PNAD/IBGE).

2. Desigualdade da renda total positiva das pessoas (PNAD/IBGE).

No entanto, o bem-estar das pessoas não depende apenas de suas rendas individuais, mas, principalmente, do resultado da repartição da renda de todos os membros de cada grupo familiar. Nesse sentido, o nível de bem-estar está mais associado à renda familiar, resultado da dinâmica distributiva da família como unidade solidária de consumo e rendimento, do que às rendas individuais.<sup>3</sup> Ademais, pode-se argumentar que a distribuição da renda familiar *per capita* disponível, isto é, a renda por integrante da família após a incidência dos tributos diretos, tem mais relevância como determinante do bem-estar do que a do rendimento bruto das pessoas ou das famílias. A relevância do imposto de renda para fins da mensuração do impacto distributivo está associada ao seu caráter de progressividade e ao seu pequeno grau de transferência, isto é, o imposto de renda é capaz de reduzir de forma mais acentuada a renda do fator sobre o qual incide sem ser transferido para os preços [Eris *et alii* (1983)].

No Brasil, em função de sua base contributiva restrita, os efeitos distributivos do imposto de renda seriam limitados, pouco reduzindo a desigualdade de renda bruta. O que se pretende aqui é medir a grandeza do efeito distributivo teórico do imposto de renda pessoa física (IRPF) quando se comparam os graus de desigualdade na distribuição da renda bruta e da renda líquida, levando em conta, explicitamente, a composição familiar.<sup>4</sup> Do ponto de vista do imposto, a intensidade do seu efeito distributivo depende, por um lado, da estrutura de alíquotas e, por outro, das regras de deduções autorizadas.

Para o período 1981-1998, tendo como ponto de partida a renda bruta das pessoas e construindo grupos familiares conforme as regras de dependência fiscal do IRPF, são calculados os índices de desigualdade de renda das famílias e das pessoas (coeficiente de Gini), com base na renda familiar, *per capita* antes e depois das alíquotas. Sem ainda considerar as deduções, que não podem ser inferidas da base de dados utilizada,<sup>5</sup> verifica-se que, mesmo após a aplicação das alíquotas, a desigualdade de renda permanece muito elevada. Algumas simulações permitem evidenciar que, mesmo nos anos em que elementos das estruturas das alíquotas tinham características de maior progressividade — como a alíquota marginal de 50% adotada em 1987 —, não foi possível aumentar de forma significativa o efeito distributivo do IRPF a partir da base contributiva restrita que caracteriza a aplicação desse imposto no Brasil. Teoricamente, a ampliação da base contributiva permitiria aumentar o impacto distributivo do imposto de renda tanto quanto fosse desejado, obtendo-se, no limite, uma distribuição de renda perfeitamente

3. Um estudo recente sobre a regressividade da estrutura tributária brasileira [Vianna *et alii* (2000)] enfoca indiretamente a questão da desigualdade de rendimento com base nas despesas das famílias.

4. Essa abordagem vem sendo utilizada no Luxembourg Income Study (LIS) [ver O'Higgins (1989)].

5. Considerou-se para o período 1981-1998 apenas a dedução por dependente, como explicitado na Seção 2.

igualitária. Na prática, há resistências políticas importantes nesse sentido, como pôde ser observado pela mobilização em favor do reajuste proporcional das faixas de renda em 2001 e pela redução da alíquota marginal máxima em 2002.

Para 1999 estima-se o impacto distributivo total do imposto, isto é, leva-se em conta tanto as alíquotas como as deduções sobre a desigualdade da renda familiar *per capita*. Fica evidente que a importância das alíquotas deve ser relativizada: o caráter regressivo das deduções, que operam em sentido oposto ao das alíquotas, tem, teoricamente, o potencial de zerar o efeito distributivo total do IRPF.

Este texto está dividido em seis seções. Após esta introdução, a Seção 2 descreve os procedimentos utilizados para construir as variáveis de renda com base nas informações das PNADs, de modo a estimar o impacto distributivo das alíquotas a partir da comparação dos índices de desigualdade de renda das famílias antes e depois de sua aplicação. A Seção 3 apresenta a evolução da desigualdade da renda bruta, considerando tanto o comportamento da desigualdade entre indivíduos como entre famílias, sendo essa última a desigualdade central para a análise que segue. A Seção 4 trata da evolução da desigualdade da renda líquida e apresenta evidências do pequeno impacto distributivo das alíquotas do IRPF, considerando como unidade de análise tanto as famílias como as pessoas, com base no rendimento familiar *per capita*. A Seção 5 analisa os resultados de simulações que ilustram as possibilidades limitadas de aumentar o impacto distributivo do imposto através de alterações de elementos específicos das estruturas de alíquotas (limite de isenção, valor da dedução por dependente e progressividade das alíquotas), assim como a virtual ausência de impacto distributivo do IRPF quando se consideram alíquotas e deduções. A Seção 6 conclui o trabalho fazendo uma síntese das principais evidências empíricas obtidas pelo estudo e suas implicações para políticas com ênfase distributiva.

## 2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A estimação do impacto distributivo das alíquotas do imposto de renda para 15 anos entre 1981 e 1998 permite examinar a evolução de longo prazo num período marcado por mudanças significativas na estrutura de alíquotas no que concerne ao detalhamento por faixas de renda e à progressividade.<sup>6</sup> Como pode ser verificado na Tabela 1, a partir de 1989 o sistema de alíquotas foi simplificado e sua progressividade reduzida sensivelmente. Assim, por um lado, o número de faixas

---

6. Durante o subperíodo 1981-1985 esteve em vigor um sistema mensal de alíquotas ligeiramente diferenciado para assalariados e não-assalariados, caracterizado pelo limite de isenção para esses últimos bem mais baixo que o aplicável a assalariados. Para fins do cálculo do efeito das alíquotas, foram utilizados os dois sistemas, de acordo com a origem do rendimento da pessoa.

de renda sujeitas a alíquotas diferenciadas, que tinha chegado a 11 em 1986 e 1987, foi reduzido para três em 1989. Por outro lado, a alíquota marginal máxima, que atingiu 50% em 1987, foi reduzida para 25% por ocasião da reforma, ocorrendo alguns e eventuais acréscimos desde então. Essas modificações nas alíquotas refletem uma reforma mais ampla do sistema de IRPF.<sup>7</sup> Os rendimentos financeiros passaram a ser tributados exclusivamente na fonte segundo alíquotas inferiores à alíquota marginal máxima. Como a PNAD cobre de forma muito deficiente os rendimentos de capital (ver Anexo), optou-se aqui por não introduzir um tratamento diferenciado para esses rendimentos a partir de 1989, o que implica alguma superestimação dos efeitos distributivos obtidos para esse período.

As estimativas anuais relativas à desigualdade de renda e ao impacto distributivo das alíquotas foram elaboradas com base em microdados da PNAD/IBGE.<sup>8</sup> A pesquisa investiga as características das pessoas e as relações entre elas no âmbito de cada família. Para todas as pessoas de 10 anos ou mais, a PNAD registra separadamente as rendas de todas as origens — rendimento do trabalho, transferências recebidas dos sistemas previdenciários e assistenciais (aposentadorias, pensões, abonos e outros benefícios) público e privado, rendimentos da propriedade e do capital (aluguéis recebidos, juros, lucros etc.). Essas informações sobre rendimentos investigados pela PNAD referem-se a rendimentos brutos, isto é, antes do imposto de renda devido. Foram construídas distribuições de renda bruta para quatro tipos de unidades estatísticas — chefe, pessoa, família e familiar *per capita*.<sup>9</sup> As duas primeiras distribuições, que preservam a relação entre rendimento e pessoa titular do direito à referida renda, foram apresentadas apenas para compor o quadro de referência deste estudo. São as duas últimas distribuições de renda, que levam em conta o papel distributivo desempenhado

7. No subperíodo 1981-1988, os rendimentos de diferentes tipos eram sujeitos a deduções específicas. A renda tributável, somatório dos rendimentos de todos os tipos, líquido de “deduções cedulares” e abatimentos, estava sujeita a uma estrutura de alíquotas única. Os impostos pagos na fonte eram considerados como crédito para fins do cálculo do imposto a pagar. Esse sistema implicava a progressividade da tributação para todos os rendimentos, segundo a mesma regra. A partir de 1989, alguns rendimentos, como os de aplicações financeiras, passaram a ser tributados exclusivamente na fonte, sendo sujeitos a alíquotas específicas. Em 2000, por exemplo, os rendimentos de renda fixa e variável eram tributados na fonte em, respectivamente, 20% e 10%, enquanto a alíquota marginal mais elevada era de 27,5%. Isso implica, *caeteris paribus*, uma menor progressividade do imposto já que esses rendimentos tributados exclusivamente na fonte têm participação maior entre os indivíduos de renda mais alta.

8. Apesar de ser uma pesquisa por amostra, verificou-se que a distribuição de rendimentos captada pela PNAD é compatível com a distribuição dos declarantes da Secretaria da Receita Federal (SRF). A respeito da compatibilidade das duas distribuições, ver Anexo.

9. Os índices de Gini de desigualdade de renda das pessoas e dos chefes foram calculados a partir dos rendimentos positivos de todas as origens dos indivíduos de 10 anos e mais. Renda zero em nível de pessoa individualmente não significa necessariamente condição adversa, mas pode refletir opções por laços de dependência que só são levados em conta quando se considera a renda familiar. Em se tratando da renda familiar e da renda familiar *per capita*, a distribuição relevante considera necessariamente todas as famílias, inclusive aquelas com renda zero.

TABELA 1  
**ALÍQUOTAS E FAIXAS DE RENDA DAS DECLARAÇÕES DO IMPOSTO DE RENDA**  
 (em valores correntes de setembro de cada ano)

1981 — assalariados (Cr\$)				1983 — assalariados (Cr\$)				1985 — assalariados (Cr\$)			
Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo		
0	30.000	0	3.000	0	144.000	0	14.000	0	1.172.000	0	112.000
30.000	46.000	3.600	3.000	144.000	221.000	12	17.280	14.000	1.172.000	1.711.000	12
46.000	65.000	5.440	3.000	221.000	315.000	16	26.120	14.000	1.711.000	2.438.000	16
65.000	102.000	8.040	3.000	315.000	491.000	20	38.720	14.000	2.438.000	3.797.000	20
102.000	164.000	13.140	3.000	491.000	790.000	25	63.270	14.000	3.797.000	6.112.000	25
164.000	233.000	21.340	3.000	790.000	1.123.000	30	102.770	14.000	6.112.000	8.687.000	30
233.000	-	32.990	3.000	1.123.000	1.693.000	35	158.920	14.000	8.687.000	13.093.000	35
				1.693.000	2.552.000	40	243.570	14.000	13.093.000	19.741.000	40
				2.552.000	-	45	371.170	14.000	19.741.000	-	45

1986 (Cz\$)				1987 (Cz\$)				1988 (Cz\$)			
Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo		
0	1.761	0	200	0	4.761	0	2.000	0	36.600	0	10.900
1.761	3.034	88	200	4.761	5.338	5	238	2.000	36.600	89.200	10
3.034	6.146	179	200	5.338	21.094	10	504	2.000	89.200	180.400	15
6.146	8.949	302	200	21.094	30.752	15	1.558	2.000	180.400	303.600	20
8.949	14.098	749	200	30.752	47.543	20	3.095	2.000	303.600	469.500	25
14.098	17.882	1.454	200	47.543	52.490	25	5.472	2.000	469.500	647.400	30
17.882	22.200	2.348	200	52.490	82.547	30	8.096	2.000	647.400	874.700	35
22.200	34.257	3.458	200	82.547	99.219	35	12.223	2.000	874.700	1.042.800	40
34.257	47.565	5.171	200	99.219	133.811	40	17.183	2.000	1.042.800	-	45
47.565	65.010	7.549	200	133.811	165.850	45	23.873	2.000	-	-	45
65.010	-	10.800	200	165.850	-	50	32.165	2.000	-	-	45

(continua)

		1989 (NCz\$)				1990 (Cr\$)				1992 (Cr\$)				
		Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)	Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)	Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)
0	1.133	0	0	81	0	33.663	0	0	2.362	0	3.135.620	0	0	125.425
1.133	3.774	10	113	81	33.663	112.209	10	3.366	2.362	3.135.620	6.114.459	15	470.343	125.425
3.774	-	25	679	81	112.209	-	25	20.198	2.362	6.114.459	-	25	1.081.789	125.425
		1993 (CR\$)				1995 (R\$)				1996 (R\$)				
Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)	Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)	Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)
0	56.480	0	0	2.259	0	756	0	0	76	0	900	0	0	90
56.480	110.136	15	8.472	2.259	756	1.475	15	113	76	900	1.800	15	135	90
110.136	-	25	19.485	2.259	1.475	13.615	26,6	285	76	1.800	-	25	315	90
					13.615	-	35	1.428	76					
		1997 (R\$)				1998 (R\$)								
Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)	Valor da faixa Mínimo	Valor da faixa Máximo	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (depen- dentes)					
0	900	0	0	90	0	900	0	0	90					
900	1.800	15	135	90	900	1.800	15	135	90					
1.800	-	25	315	90	1.800	-	27,5	360	90					

(continuação)

pela família,<sup>10</sup> as essenciais para a avaliação do impacto distributivo do imposto de renda, objeto central deste estudo.

Para estimar o efeito distributivo das alíquotas do imposto de renda, a primeira etapa consistiu em calcular, a partir da renda familiar bruta e da renda familiar bruta *per capita*, as respectivas rendas líquidas. Assim, com base na renda bruta de cada indivíduo na família e nas suas características individuais de idade, sexo, rendimento e condição na família, estabeleceram-se prováveis relações intrafamiliares que correspondessem às categorias adotadas para fins de tributação do imposto de renda quando da declaração de ajuste anual. A renda familiar líquida foi derivada estabelecendo a aproximação possível entre as regras oficiais de aplicação das alíquotas do imposto de renda em cada ano e as informações disponíveis na pesquisa domiciliar, a saber:

a) *Chefe*. O chefe de família é a pessoa em torno da qual se estabelecem as relações de conjugalidade e dependência para fins de imposto.

b) *Dependentes*. Consideram-se os casos previstos na legislação, que sofreram pequenas alterações ao longo do tempo. Essencialmente, trata-se das seguintes categorias:

- filho ou filha menor de 21 anos com qualquer renda;
- filho ou filha de 22 a 24 anos cursando o terceiro ciclo com qualquer renda;
- filha de 22 anos ou mais sem renda; e

• outro parente com idade igual ou superior à idade do chefe mais 20 anos, com renda igual ou inferior ao limite de isenção. Objetiva-se, desse modo, assimilar esses “parentes” no conceito PNAD a “pais ou sogros” do declarante sob a ótica da Receita Federal.

c) *Cônjuge*. Foram consideradas duas opções, como facultam as regras do imposto de renda, isto é, declaração do cônjuge em separado ou em conjunto com o chefe. Optou-se, em cada caso, por aquela mais favorável ao contribuinte, isto é, aquela associada ao pagamento de imposto de menor valor.

---

10. Em pesquisas domiciliares, as *famílias* são constituídas por pessoas vinculadas ao mesmo chefe ou pessoa de referência. Para definir famílias como unidades solidárias do ponto de vista do rendimento, excluem-se membros da família nas condições de pensionista, empregado e parente de empregado. Como é habitual quando se trata de calcular a *renda familiar*, foram excluídas da base de dados aquelas famílias em que ao menos um indivíduo apresentasse qualquer rendimento *missing*. A renda familiar bruta foi calculada como o somatório de todos os rendimentos de todos os membros da família, enquanto a *per capita*, associada a cada membro da família, independentemente do fato de ter rendimento próprio ou não, é o quociente da divisão da renda bruta pelo número de pessoas na família.



d) *Outros*. Demais pessoas do mesmo grupo familiar, ligadas por laços de parentesco ou não, para as quais não é possível estabelecer relações de conjugalidade e dependência com o chefe, segundo as regras da Receita Federal.<sup>11</sup>

Como não se dispõe de informações na PNAD para subsidiar o estabelecimento do conjunto de deduções para fins do cálculo das rendas tributáveis em cada família, essas se limitaram, no período 1981-1998, às deduções por dependentes,<sup>12</sup> inferidas a partir das características das pessoas nas famílias. Com base em dados da SRF relativos a 1999, foram realizadas, apenas para aquele ano, simulações para estimar o efeito distributivo total do IRPF, considerando, simultaneamente, alíquotas e deduções.

Para cada família, o resultado da aplicação das alíquotas do IRPF foi calculado seguindo as normas tributárias e adotando o pressuposto de índice nulo de elisão fiscal. A renda do cônjuge foi considerada em conjunto com a do chefe (caso  $I_a$ ) ou, alternativamente, o cônjuge foi considerado como dependente (caso  $I_b$ ), privilegiando a opção associada ao menor imposto a pagar:

$$I_a = \left\{ \left[ Y_c^B + \sum Y_d^B - dV_d - R_c \right] \cdot A \right\} - P + \sum \left[ (Y_0^B - R_0) \cdot A \right] - \\ - P + \left[ (Y_m^B - R_m) \cdot A \right] - P$$

ou:

$$I_b = \left[ \left( Y_c^B + \sum Y_d^B - (d+1)V_d - R_c + Y_m^B \right) \cdot A \right] - P + \\ + \sum \left\{ \left[ (Y_0^B - R_0) \cdot A \right] - P \right\}$$

Onde:

$Y_c^B$  = renda bruta do chefe;

$Y_d^B$  = renda bruta do dependente;

11. Exceto empregados, parentes de empregados e moradores pensionistas.

12. As deduções com dependentes são o item mais importante dentre as deduções, representando 20% do total das deduções em 1999.

$Y_m^B$  = renda bruta do cônjuge;

$Y_0^B$  = renda bruta de outros membros da família (exceto dependentes, cônjuges e o próprio chefe);

$V_d$  = valor a deduzir por dependente;

$d$  = número de dependentes, exceto eventualmente o cônjuge;

$P$  = parcela a deduzir aplicável;

$A$  = alíquota aplicável; e

$R$  = valor médio das demais deduções, relativo à faixa de renda do contribuinte (somente 1999).

A renda familiar líquida de cada família é, portanto, definida como:

$$Y^L = Y^B - \min(I_a, I_b)$$

e a renda familiar *per capita* líquida como:

$$Y_{pc}^L = Y^L / n$$

onde  $n$  é o número de pessoas na família.

Para cada uma das quatro distribuições de rendimento<sup>13</sup> calculou-se o índice de desigualdade de Gini, de modo que, finalmente, o impacto distributivo  $D$  é definido como a redução do índice de Gini ( $G$ ), calculado a partir da renda líquida em relação àquele obtido a partir da renda bruta, o que se aplica tanto à renda familiar como à renda familiar *per capita*:

$$D = \left[ (G^L - G^B) / G^B \right] \cdot 100$$

Naturalmente, o impacto distributivo estimado para cada ano sobre a renda familiar e sobre a renda familiar *per capita* depende não apenas do imposto, mas também da distribuição do rendimento bruto e das características das pessoas no contexto de cada família.

13. Renda familiar bruta e líquida; renda familiar *per capita* bruta e líquida.

### 3 A DESIGUALDADE DOS RENDIMENTOS BRUTOS

Com base nos dados da PNAD foram construídos índices de Gini da renda bruta total, relativos a quatro agregados distintos para cada ano: das pessoas, dos chefes de família, das famílias com base na renda familiar e das pessoas com base na renda familiar *per capita*. Para os fins aqui propostos, era essencial apenas o cálculo da desigualdade de renda bruta entre famílias e entre pessoas com base na renda familiar *per capita*, na medida em que a incidência do IRPF depende da renda familiar em conjunção com certas características do grupo familiar. Os índices de desigualdade da renda bruta relativos a todas as pessoas e a todos os chefes foram apresentados apenas como cenário da evolução da desigualdade de renda no período.

Os índices de Gini que se observam no Brasil (Tabela 2) são muito elevados quando comparados àqueles de outros países, particularmente os mais ricos, mas também em relação a países de nível de renda *per capita* semelhante ao do Brasil. Os índices brasileiros se situam acima de 0,56 para qualquer variante ao longo de todo o período considerado, constituindo-se em uma anomalia no panorama internacional, tendo em vista o tamanho e a complexidade da economia brasileira.

Para qualquer dos agregados considerados, a desigualdade da renda bruta é levemente ascendente quando se consideram os anos extremos do período, o que encobre evoluções distintas em três subperíodos. Um subperíodo inicial de elevação sustentada da desigualdade entre 1981 e 1989, interrompida apenas pelos

TABELA 2  
BRASIL: ÍNDICES DE GINI RELATIVOS À DISTRIBUIÇÃO DE RENDA BRUTA DE CHEFES,  
PESSOAS, FAMÍLIAS E FAMILIAR PER CAPITA — 1981-1998

Agregado	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989
Chefe <sup>a</sup>	0,5719	0,5852	0,5916	0,5925	0,6021	0,6156	0,6394
Pessoas <sup>a</sup>	0,5832	0,5992	0,6089	0,6016	0,6112	0,6287	0,6466
Famílias	0,5630	0,5734	0,5779	0,5768	0,5862	0,6017	0,6230
Familiar <i>per capita</i>	0,5992	0,6070	0,6091	0,6074	0,6204	0,6311	0,6538
Agregado	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Chefe <sup>a</sup>	0,6118	0,5678	0,5961	0,5890	0,5889	0,5880	0,5831
Pessoas <sup>a</sup>	0,6202	0,5739	0,6032	0,5918	0,5900	0,5880	0,5835
Famílias	0,6013	0,5733	0,5953	0,5909	0,5931	0,5940	0,5910
Familiar <i>per capita</i>	0,6313	0,5976	0,6208	0,6184	0,6177	0,6178	0,6167

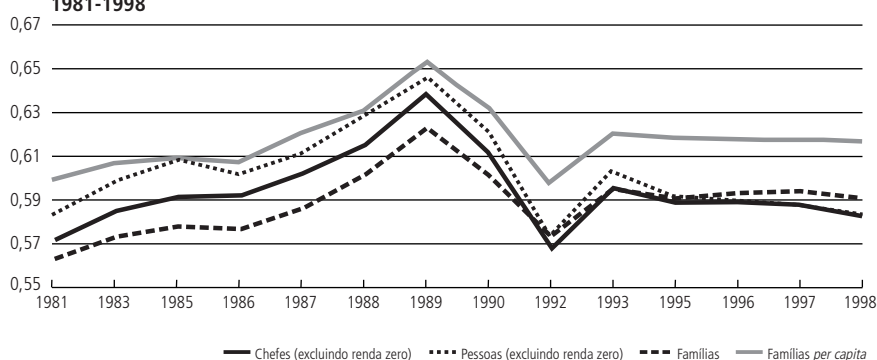
Fonte: PNADs 1981 a 1998 (tabulações especiais).

<sup>a</sup> A partir de indivíduos com rendimentos positivos.

efeitos distributivos temporários do Plano Cruzado, em 1986, e que culmina com o máximo de 1989.<sup>14</sup> Um segundo subperíodo (1989-1993) marcado por tendência declinante e ponto de inflexão no mínimo atingido em 1992. E, finalmente, um patamar de tendência timidamente declinante a partir de 1995. Os níveis de desigualdade no final do período são mais elevados que os observados em 1981, embora a desigualdade entre pessoas se situe praticamente no mesmo nível nos anos extremos.

Observe-se que as mudanças anuais dos índices de Gini ocorrem no mesmo sentido, mas com intensidades diversas para cada tipo de agregado, o que resulta em uma redução paulatina dos diferenciais entre os índices relativos a pessoas, chefes e famílias. Comparando as situações no início e no final do período, verifica-se uma mudança no *ranking* da desigualdade para os quatro agregados considerados: aumento relativo da desigualdade da renda bruta entre famílias, enquanto as desigualdades individuais (pessoas e chefes) passam ser as mais baixas do conjunto (Gráfico 1). Isso estaria indicando o impacto distributivo desfavorável de famílias menores, e mais homogêneas internamente, no que tange à inserção no mercado de trabalho e ao rendimento decorrente dela. Assim, enquanto no início do período os Ginis relativos à renda familiar eram os mais baixos, revelando um efeito compensatório de rendas mais altas e mais baixas das pessoas no interior de cada família, especialmente a partir de 1990 esse efeito compensatório se reduz. Desde 1995 a desigualdade entre famílias se mostra superior à desigualdade entre chefes e, a partir de 1996, a desigualdade entre famílias também passa a ser superior à desigualdade entre pessoas.

GRÁFICO 1  
BRASIL: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI DA RENDA BRUTA PARA QUATRO AGREGADOS — 1981-1998



14. Em 1989 ocorre também um pico do rendimento médio total, que só voltará ao mesmo patamar após o Plano Real, em 1995.

As variações do nível de desigualdade da renda bruta ao longo dos anos são o resultado de determinantes diversos, como intensidade do ritmo inflacionário, política de indexação de rendimentos, características da conjuntura econômica, em particular condições de expansão ou de contração econômica, que afetariam as condições reais de recuperação dos rendimentos em relação a eventuais perdas inflacionárias. Os fatores que explicam a evolução da desigualdade da renda bruta ao longo do período é um assunto que extrapola os objetivos deste estudo, mas cabem algumas considerações sintéticas quanto às desigualdades familiares.

A distribuição da renda familiar *per capita* apresenta os índices de desigualdade mais elevados de forma consistente ao longo dos 15 anos da série analisada, o que reflete o fato de as famílias de renda relativamente mais baixas terem maior número médio de dependentes. Como este é o índice de desigualdade que leva em conta a posição das pessoas após o efeito distributivo que ocorre no interior das famílias, sua estabilidade em nível elevado e superior ao verificado no início do período mostra que a repartição intrafamiliar da renda não tem significado na redução da desigualdade em relação à renda familiar, como seria desejável. Os fenômenos demográficos e socioeconômicos — por exemplo, a redução da fecundidade e o aumento da taxa de participação no mercado de trabalho — que marcaram o período em estudo não foram capazes de operar a ponto de levar a uma redução da desigualdade de renda no Brasil.<sup>15</sup> Cumpre lembrar que esse resultado está atrelado à adoção do peso unitário por indivíduo, utilizado como critério de repartição da renda familiar. Embora esse critério possa ser questionado, trata-se de uma opção menos polêmica do que a escolha de qualquer outra escala de equivalência entre indivíduos no interior das famílias.

#### 4 A DESIGUALDADE DE RENDA LÍQUIDA E O IMPACTO DISTRIBUTIVO DAS ALÍQUOTAS

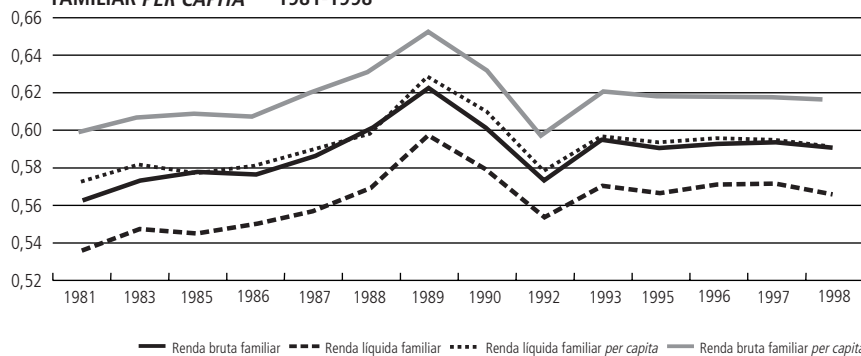
Tendo por base as rendas brutas dos indivíduos e as informações sobre as características destes de modo a formar os arranjos familiares prováveis, foram obtidas as distribuições de renda familiar e familiar *per capita* líquidas utilizando as alíquotas do IRPF vigentes no mês de setembro — mês de referência das informações de rendimento da PNAD.

O Gráfico 2 mostra que a evolução acompanha de perto a dos Gini relativos à renda bruta, cabendo destacar os seguintes aspectos:

a) a desigualdade da renda líquida, familiar e familiar *per capita*, oscila ao longo do período, atingindo o pico em 1989, e os índices de 1998, assim como

15. A inserção de novos membros das famílias no mercado de trabalho significou rendimentos relativamente mais elevados onde a renda familiar era mais elevada, e rendimentos relativamente mais baixos onde o rendimento era mais baixo, reforçando a desigualdade entre famílias.

GRÁFICO 2  
BRASIL: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI DAS RENDAS LÍQUIDAS E BRUTAS, FAMILIAR E FAMILIAR *PER CAPITA* — 1981-1998



Anos	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989
Renda bruta familiar	0,5630	0,5734	0,5779	0,5768	0,5862	0,6017	0,6230
Renda líquida familiar	0,5359	0,5474	0,5452	0,5501	0,5572	0,5695	0,5979
Renda bruta familiar <i>per capita</i>	0,5992	0,6070	0,6091	0,6074	0,6204	0,6311	0,6538
Renda líquida familiar <i>per capita</i>	0,5728	0,5819	0,5774	0,5814	0,5902	0,5989	0,6292

Anos	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Renda bruta familiar	0,6013	0,5733	0,5953	0,5909	0,5931	0,5940	0,5910
Renda líquida familiar	0,5792	0,5537	0,5705	0,5666	0,5714	0,5718	0,5661
Renda bruta familiar <i>per capita</i>	0,6313	0,5976	0,6208	0,6184	0,6177	0,6178	0,6167
Renda líquida familiar <i>per capita</i>	0,6098	0,5786	0,5969	0,5939	0,5961	0,5954	0,5917

Fonte: PNADs 1981 a 1998 (tabulações especiais).

os de todos os anos após a reforma de 1989, têm se situado acima daqueles verificados no início do período;

b) a tendência de aumento da desigualdade da renda líquida é determinada, em parte, pelo aumento da desigualdade da renda bruta, e, em parte, pela redução do impacto distributivo das alíquotas ao longo do período; e

c) a redução do desvio entre o Gini da família e o do *per capita* familiar ao final do período se deve não à redução relativa do Gini mais alto referente à distribuição *per capita*, como seria desejável, mas à elevação relativamente mais forte do Gini referente à renda familiar. Isso evidencia que as mudanças que vêm ocorrendo no âmbito das famílias em termos de tamanho, composição e origem e valor do rendimento de seus membros, vinculadas a mudanças demográficas e

socioeconômicas — queda da fecundidade, crescente participação feminina no mercado de trabalho, maior abrangência de benefícios previdenciários e assistenciais —, em conjunção com o sistema de alíquotas do imposto de renda, não têm permitido reduzir a desigualdade dos *per capita* familiares, que se constitui, em última instância, na desigualdade mais relevante do ponto de vista distributivo.

Com base nesse conjunto de resultados, obteve-se a evolução do impacto distributivo das alíquotas (Tabela 3). De maneira geral, ele se apresenta mais atenuado em relação à renda familiar *per capita* — justamente a variável mais relevante do ponto de vista do bem-estar social. O impacto é mais acentuado no início do período, de 1981 a 1988, mas oscila significativamente entre 1983 e 1986. Entre 1988 e 1989, há uma importante redução do impacto distributivo até atingir o mínimo em 1992. A recuperação de 1993 precede um novo declínio nos anos de 1995 e 1996, que se reverte a partir daí, em parte devido à não-correção das faixas.

TABELA 3  
BRASIL: ÍNDICES DE GINI E IMPACTO DISTRIBUTIVO RELATIVO ÀS RENDAS BRUTA E LÍQUIDA, FAMILIAR E FAMILIAR *PER CAPITA* — 1981-1998

Anos	Familiar			Familiar <i>per capita</i>		
	Bruta	Líquida	Δ %	Bruta	Líquida	Δ %
1981	0,5630	0,5359	-4,81	0,5992	0,5728	-4,41
1983	0,5734	0,5474	-4,53	0,6070	0,5819	-4,14
1985	0,5779	0,5452	-5,66	0,6091	0,5774	-5,20
1986	0,5768	0,5501	-4,63	0,6074	0,5814	-4,28
1987	0,5862	0,5572	-4,95	0,6204	0,5902	-4,87
1988	0,6017	0,5695	-5,35	0,6311	0,5989	-5,10
1989	0,6230	0,5979	-4,03	0,6538	0,6292	-3,76
1990	0,6013	0,5792	-3,68	0,6313	0,6098	-3,41
1992	0,5733	0,5537	-3,42	0,5976	0,5786	-3,18
1993	0,5953	0,5705	-4,17	0,6208	0,5969	-3,85
1995	0,5909	0,5666	-4,11	0,6184	0,5939	-3,96
1996	0,5931	0,5714	-3,66	0,6177	0,5961	-3,50
1997	0,5940	0,5718	-3,74	0,6178	0,5954	-3,63
1998	0,5910	0,5661	-4,21	0,6167	0,5917	-4,05

Fonte: PNADs 1981 a 1998 (tabulações especiais).

Existem essencialmente dois tipos de influência por trás dessa evolução:

a) *Modificação estrutural das alíquotas.* Trata-se da modificação ocorrida em 1989, que altera radicalmente o sistema, reduzindo o número de faixas de renda, assim como o valor das alíquotas aplicáveis em relação àquele vigente em 1988. O número de faixas cai de nove para três, o limite de isenção mais do que dobra em termos reais e a alíquota marginal máxima se reduz de 45% para 25%.<sup>16</sup> As alíquotas em vigor caem para todas as faixas de rendimento (ver Tabela 4), o que foi feito, segundo o argumento corrente, para que, com um nível de alíquotas mais baixo, se reduzisse o grau de sonegação do imposto.<sup>17</sup> As mudanças resultaram em redução do impacto distributivo das alíquotas — de 5,10% em 1988 para 3,76% em 1989, em relação à desigualdade entre pessoas com base no rendimento familiar *per capita*.

b) *Modificações pontuais em torno de estruturas semelhantes.* Trata-se de ajustes realizados de ano para ano, sem alteração fundamental no número de faixas e no valor das alíquotas. Durante períodos de inflação alta essas modificações passavam quase despercebidas em virtude da variação de preços, da multiplicidade de índices de preços e das polêmicas em torno do índice “correto” ou “adequado”. Em 1985, por exemplo, ocorreu aumento real da tributação para todas as faixas de rendimento, sem modificação das alíquotas ou do número de faixas de renda (ver Tabela 4). Parte desse efeito foi revertida em 1986 por conta do aumento dos valores de renda para cada alíquota aplicável, exceto na base da distribuição. Do mesmo modo, parte das flutuações da intensidade do impacto distributivo do imposto de 1990 para 1992, de 1992 para 1993, assim como a significativa queda de 1995 para 1996 se devem a modificações pontuais. A redução do impacto distributivo de 1995 para 1996 parece resultar, em parte, da diminuição de alíquotas (aumento do limite de isenção, supressão de faixas, elevação das rendas no intervalo intermediário sujeito à alíquota de 15% e eliminação da alíquota marginal de 35%), sem alteração fundamental do sistema.

Os melhores resultados em termos de redução da desigualdade das rendas familiar e familiar *per capita*, medida pelo decréscimo relativo do índice de Gini calculado para as rendas brutas e líquidas, foram obtidos para 1985. Vale notar que esses resultados não coincidem com os de menor desigualdade da renda líquida, que ocorrem em 1981, quando, aliás, a própria distribuição da renda bruta era mais igualitária. No extremo oposto, os impactos distributivos mais atenuados do imposto de renda ocorrem no ano de 1992.

16. Cabe notar que se a mudança das alíquotas teve o efeito de reduzir o seu papel distributivo, certamente as regras relativas às deduções tornaram-se mais rigorosas, operando no sentido inverso.

17. Em contrapartida, pode-se argumentar que o combate à sonegação é um problema de fiscalização tributária.



## 5 A INTENSIDADE DO IMPACTO DISTRIBUTIVO — SIMULAÇÕES

### 5.1 O efeito de mudanças em características do sistema de alíquotas

Considerando os impactos diferenciados das alíquotas do IRPF sobre a desigualdade ao longo do tempo, verificou-se o papel que desempenham diferentes características dessas alíquotas, a saber: o limite de isenção, a dedução por dependente e a progressividade do sistema de alíquotas sobre os índices de Gini da renda líquida obtidos.

Para a comparação entre diferentes anos e a identificação daqueles em que os aspectos selecionados apresentaram situações-limite do período, as estruturas de alíquotas dos 14 anos considerados foram expressas em valores constantes de setembro de 1998, com base no INPC/IBGE (Tabela 4).<sup>18</sup>

Tendo em vista o efeito distributivo mais favorável verificado em 1985, realizaram-se simulações de elementos das estruturas de alíquotas de outros anos, combinando-os ao sistema básico de 1985, de modo a verificar em que medida esses elementos “exógenos” eram passíveis de aumentar/reduzir o impacto distributivo verificado para aquele ano, com base na respectiva estrutura de alíquotas. Optou-se por adotar, nas simulações, apenas parâmetros e características de fato observados ao longo do período em estudo.

Cabe ressaltar que as simulações ignoram as reações dos contribuintes às modificações nas estruturas de alíquotas, isto é, a renda bruta é tratada como exógena nas simulações. Isso significa ignorar as decisões das famílias quanto à modificação de sua renda bruta, em particular no que concerne às decisões de participação no mercado de trabalho. A decisão de um membro adicional da família trabalhar ou não depende do julgamento quanto ao aumento do rendimento líquido ser compensador em relação ao pagamento do imposto. A sensibilidade das reações das famílias à variação do imposto é uma questão complexa, que ultrapassa de muito o escopo e o objetivo deste texto. Pode-se argumentar, no entanto, que a simplificação em admitir a renda bruta como exógena é mantida em limites aceitáveis na medida em que as simulações utilizam apenas parâmetros e características dos sistemas de alíquotas de fato observados no período em questão, não se tendo recorrido a simulações fundamentadas em opções arbitrárias ou extremas.

---

18. Alíquotas a preços correntes na Tabela 1. Como há alguma controvérsia sobre a adequação do INPC para captar a transição entre URV e real, examinou-se também a série a preços constantes com base no IGP/FGV. Mesmo para o período em questão, 1993-1995, o uso de um indexador ou de outro não traz mudança significativa para fins de comparação da estrutura de alíquotas no período.

TABELA 4  
**ALÍQUOTAS E FAIXAS DE RENDA DAS DECLARAÇÕES DO IMPOSTO DE RENDA**  
 (em valores reais de setembro de 1998)

1981 — assalariados (R\$)				1983 — assalariados (R\$)				1985 — assalariados (R\$)			
Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo		
0,00	572,85	0	57,28	0,00	543,56	0	52,85	0,00	480,30	0	45,90
572,85	878,36	12	57,28	543,56	834,22	12	65,23	480,30	701,19	12	57,64
878,36	1.241,16	16	103,88	834,22	1.189,05	16	98,60	701,19	999,13	16	85,68
1.241,16	1.947,67	20	153,52	1.189,05	1.853,40	20	146,16	999,13	1.556,07	20	125,65
1.947,67	3.131,55	25	250,91	1.853,40	2.982,05	25	238,83	1.556,07	2.504,79	25	203,45
3.131,55	4.449,10	30	407,48	2.982,05	4.239,04	30	387,93	2.504,79	3.560,06	30	328,69
4.449,10	-	35	629,94	4.239,04	6.390,65	35	599,88	3.560,06	5.365,71	35	506,70
			57,28	6.390,65	9.633,16	40	919,42	5.365,71	8.090,15	40	774,98
				9.633,16	-	45	1.401,07	8.090,15	-	45	1.179,49
1986 (R\$)				1987 (R\$)				1988 (R\$)			
Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa	Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo			Mínimo	Máximo		
0,00	349,63	0	39,71	0,00	246,96	0	103,74	0,00	249,34	0	74,26
349,63	602,38	5	39,71	246,96	276,89	5	123,5	249,34	607,68	10	24,93
602,38	1.220,24	8	35,54	276,89	1.094,17	10	26,14	607,68	1.228,98	15	55,32
1.220,24	1.776,75	10	59,96	1.094,17	1.595,14	15	80,82	1.228,98	2.068,28	20	116,77
1.776,75	2.799,04	15	148,71	1.595,14	2.466,11	20	160,54	2.068,28	3.198,47	25	220,18
2.799,04	3.550,33	20	288,68	2.466,11	2.722,71	25	283,84	3.198,47	4.410,41	30	380,10
3.550,33	4.407,63	25	466,18	2.722,71	4.281,80	30	419,95	4.410,41	5.958,90	35	600,62
4.407,63	6.801,45	30	686,56	4.281,80	5.146,60	35	634,02	5.958,90	7.104,08	40	898,57
6.801,45	9.443,65	35	1.026,66	5.146,60	6.940,92	40	891,30	7.104,08	-	45	1.253,77
9.443,65	12.907,21	40	1.498,79	6.940,92	8.602,82	45	1.238,32				
12.907,21	-	45	2.144,25	8.602,82	-	50	1.668,43				

(continua)

(continuação)

		1989 (R\$)				1990 (R\$)				1992 (R\$)				
Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo				Mínimo	Máximo				Mínimo	Máximo			
0,00	587,56	0	0,00	42,01	0,00	529,77	0	0,00	37,17	0,00	838,47	0	0,00	33,54
587,56	1.957,14	10	58,76	42,01	529,77	1.765,89	10	52,98	37,17	838,47	1.635,02	15	125,77	33,54
1.957,14	-	25	352,33	42,01	1.765,89	-	25	317,86	37,17	1.635,02	-	25	289,27	33,54
		1993 (R\$)				1995 (R\$)				1996 (R\$)				
Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo				Mínimo	Máximo				Mínimo	Máximo			
0,00	753,22	0	0,00	30,13	0,00	920,20	0	0,00	92,02	0,00	969,08	0	0,00	96,91
753,22	1.468,78	15	112,98	30,13	920,20	1.794,34	15	138,04	92,02	969,08	1.938,15	15	145,36	96,91
1.468,78	-	25	259,85	30,13	1.794,34	16.563,06	26,6	346,35	92,02	1.938,15	-	25	339,18	96,91
					16.563,06	-	35	1.737,51	92,02					
		1997 (R\$)				1998 (R\$)								
Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)	Valor da faixa		Alíquota (%)	Parcela a deduzir	Dedução (dependentes)
Mínimo	Máximo				Mínimo	Máximo				Mínimo	Máximo			
0,00	928,39	0	0,00	92,84	0,00	900,00	0	0,00	90,00	0,00	900,00	0	0,00	90,00
928,39	1.856,78	15	139,26	92,84	900,00	1.800,00	15	135,00	90,00	900,00	1.800,00	15	135,00	90,00
1.856,78	-	25	324,94	92,84	1.800,00	-	27,5	360,00	90,00	1.800,00	-	27,5	360,00	90,00

Fontes: SRF; INPC geral e peadata.

a) *O limite de isenção.* Em virtude da variabilidade dos valores reais de isenção entre 1981 e 1998<sup>19</sup> e, em particular, de sua significativa elevação ao longo do período, simulou-se o impacto distributivo de utilizar a estrutura de alíquotas de 1985, procedendo ao ajuste na base para acomodar mudanças no limite de isenção. Adotaram-se nas simulações os valores de isenção máximo, R\$ 969,08, como em 1996, e mínimo, R\$ 246,96, como em 1987 (valores aqui expressos em reais de setembro de 1998).

O aumento do limite de isenção nos moldes adotados em 1996, que, em termos reais, representa praticamente o dobro do limite de isenção em vigor em 1985, reduz de forma sensível o impacto distributivo das alíquotas, de  $-5,2\%$  para  $-3,8\%$ . Em contrapartida, a redução do limite, adotando-se o valor em vigor em 1987 — cerca da metade do de 1985 —, aumenta o efeito distributivo do imposto, como era de se esperar, mas apenas marginalmente, de  $-5,2\%$  para  $-5,34\%$  (Tabela 5).

Essa primeira simulação sugere a magnitude dos efeitos distributivos da adoção de limites de isenção progressivamente mais elevados desde a reforma de 1989 (Tabela 5). Embora isso provavelmente implique menor desigualdade de renda líquida entre o conjunto dos contribuintes, a conseqüente redução do número de contribuintes — a partir de um número já relativamente muito restrito — tem o efeito de diminuir o impacto distributivo das alíquotas quando se considera a população brasileira como um todo, isto é, com base na renda familiar *per capita* de contribuintes e não-contribuintes. Naturalmente, ocorre também queda do valor de arrecadação, o que não é objeto de análise aqui, mas tem outra possível implicação distributiva através da despesa do governo. A recuperação do impacto distributivo devido à não-correção das alíquotas pela inflação no período desde 1996 incorpora um efeito da redução real do limite de isenção de 7% entre 1996 e 1998, portanto uma redução tímida em relação aos patamares em vigor na década de 1980: em termos reais, o limite mínimo praticado em 1987 corresponde a 27% do valor de isenção em 1998.

b) *O valor da dedução por dependente.* Embora apresentando menor variância ao longo do período do que o limite de isenção, a dedução por dependente assume valores que, expressos a preços de setembro de 1998, variam de um mínimo de R\$ 30,13 em 1993 a um máximo de R\$ 103,74 em 1987, sendo o valor

19. O limite de isenção varia muito de ano para ano, mesmo lembrando que os limites expressos nas Tabelas 1 e 4 para os anos de 1981, 1983 e 1986 referem-se aos limites para assalariados, que se situavam em patamar bem superior ao limite praticado para não-assalariados. O limite de isenção para não-assalariados correspondia a 33% do valor praticado para assalariados em 1981 e 1983, e a 42% em 1985. Nas simulações foram utilizados os limites de assalariados ou de não-assalariados, conforme o *status* dos declarantes, para os anos em que existia essa distinção na estrutura das alíquotas.

TABELA 5  
**EFEITOS DE MUDANÇAS EM PARÂMETROS DA ESTRUTURA DE ALÍQUOTAS SOBRE O GINI DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA**

Variantes	Gini	Δ % Gini da renda bruta
Renda bruta de 1985	0,6091	-
Renda líquida de 1985	0,5774	-5,2
Simulações de renda líquida		
Limite de isenção máximo (1996)	0,5859	-3,81
Limite de isenção mínimo (1987)	0,5766	-5,34
Dedução de dependente máxima (1987)	0,5779	-5,12
Dedução de dependente mínima (1993)	0,5774	-5,2
Alíquota marginal máxima de 50% (1987)	0,5771	-5,25
Alíquota máxima de 50% e mínima de 5%	0,5762	-5,4

Fonte: IBGE/PNAD 1985 (tabulações especiais).

adotado em 1985 de R\$ 47,63 (Tabela 4). As duas simulações feitas incorporaram ao sistema de alíquotas em vigor em 1985 os valores de dedução por dependente máximo e mínimo observados no período, referentes, respectivamente, a 1987 e 1993.

Os resultados das simulações mostram que o efeito sobre o Gini de modificações no valor da dedução é muito pequeno, embora valores de dedução mais altos tendam a reduzir o impacto distributivo das alíquotas (Tabela 5). Vale registrar que o efeito distributivo do desconto por dependente é amortecido sobre a distribuição da renda líquida familiar *per capita*, em comparação com o impacto que se observa sobre o da renda familiar.<sup>20</sup> Isso evidencia que essa dedução não beneficia necessariamente as famílias numerosas, boa parte das quais não se inclui no conjunto de contribuintes. A esse respeito vale lembrar ainda que, embora a dedução por dependente seja a menos regressiva entre as deduções autorizadas pela SRF, o valor médio da dedução ainda é sensivelmente mais elevado entre os contribuintes de renda elevada do que entre aqueles na base da distribuição da renda tributável. Dados relativos a 1999 mostram que a dedução média com dependente era de R\$ 185 a.a. para contribuintes com renda tributável até R\$ 12

20. Resultados de simulações não apresentados aqui mostram que a adoção do limite de isenção máximo como em 1996 levou a uma redução do impacto distributivo do imposto de renda mais atenuado entre *per capita* familiares (-3,81%) do que entre famílias (-4,2%).

mil, chegando a R\$ 1.890 em média para aqueles com renda tributável superior a R\$ 120 mil.<sup>21</sup>

c) *A progressividade das alíquotas.* A estrutura de alíquotas varia ao longo do tempo em termos do número de faixas, dos valores-limite de cada faixa e do percentual das alíquotas superiores, dificultando a identificação do aspecto que poderia melhor contribuir para aumentar o impacto distributivo do imposto. Como em 1985 a alíquota mais alta atingia 45%, simularam-se dois efeitos. A primeira simulação consistiu em ajustar a estrutura de 1985 para incorporar a alíquota de 50%, que vigorou somente no ano de 1987. Na segunda introduziu-se simultaneamente a alíquota adicional mais baixa de 5%, o que implica também mudança no limite de isenção, como em 1987.

Os resultados da Tabela 5 mostram que os efeitos sobre o Gini da renda líquida, embora ocorram no sentido esperado, são de pequena intensidade. A introdução da alíquota marginal máxima de 50% tem impacto distributivo fraco, devido à baixa frequência de contribuintes sujeitos a essa alíquota. A introdução conjunta de alíquotas adicionais na base e no limite superior da distribuição teve o efeito de aumentar de forma mais acentuada o efeito distributivo, evidenciando que o impacto sobre a desigualdade devido ao aumento da tributação na base da distribuição é bem mais forte que a melhoria distributiva associada à tributação das rendas mais altas.

## 5.2 A situação recente — 1998 e 1999

Os resultados apresentados anteriormente (Tabela 3) permitiram verificar que entre 1996 e 1998 houve uma recuperação paulatina do impacto distributivo em função da manutenção da estrutura de alíquotas nominais por faixa de renda. Embora a inflação tenha se situado em patamares relativamente baixos (4,34% em 1997 e 2,49% em 1998, segundo o INPC), o não-reajuste da estrutura de alíquotas significou aumento real da tributação e do impacto distributivo, que passa de 3,5% em 1996 para 3,63% em 1997 e 4,05% em 1998, no caso do grau de desigualdade relativo à renda familiar *per capita*. Isso se dá após a redução do impacto distributivo ocorrido entre 1995 e 1996, que se explica, em parte, pela eliminação da alíquota superior de 35%.

Naturalmente, o impacto distributivo no ano de 1998 seria mais elevado utilizando-se a estrutura de alíquotas sensivelmente mais progressivas, nos moldes daquelas adotadas até 1988. É de interesse observar que as alíquotas de 1985

21. Embora a relação entre os valores médios observados para as deduções por dependente, segundo classes de renda bruta dos contribuintes, seja de 1 para pouco mais de 10, ela é significativamente menor do que a observada para, por exemplo, deduções com despesas médicas — 1 para 97 (Fonte: SRF). Cabe lembrar, no entanto, que o valor da dedução na base da distribuição é afetado pela opção pelo desconto-padrão de 20%.

— ano no qual se obteve o maior impacto distributivo quando se consideram as alíquotas dos respectivos anos (Tabela 3) —, aplicadas à distribuição de renda bruta de 1998, permitem obter o mais forte impacto distributivo do período 1981-1998. Na Tabela 6 estão reunidos os resultados em termos de índices de desigualdade e de impacto distributivo da estrutura de alíquotas de 1985 aplicadas à distribuição de renda bruta de 1998. Embora a aplicação das alíquotas de 1985 permitisse maximizar o impacto distributivo do imposto em 1998, a distribuição da renda líquida permaneceria neste ano mais desigual do que aquela verificada no início da década de 1980 (Gini 0,5728, Tabela 3).

Impactos distributivos fracos das alíquotas do IRPF em geral se devem ao fato de apenas uma parcela relativamente restrita da população auferir rendimentos passíveis de ser tributados pelo IRPF. O fato de, segundo a PNAD, 3,5% das famílias brasileiras terem renda zero evidencia um dos aspectos críticos da questão. Uma outra parcela da população auferir rendas abaixo do limite de isenção. Os contribuintes são apenas 11 milhões,<sup>22</sup> o que corresponde a 14,5% das pessoas de 10 anos e mais com rendimento positivo. Nessas condições, o imposto de renda não é um instrumento distributivo eficaz.

Simulações realizadas com base na distribuição da renda bruta de algumas metrópoles ilustram como diferenças no nível da renda bruta afetam o impacto distributivo do imposto. A Tabela 7 permite comparar os índices de desigualdade e o impacto distributivo das alíquotas em metrópoles com características diversas quanto ao nível e distribuição do rendimento. As simulações para 1998, utilizando tanto as alíquotas em vigor nesse ano como as de 1985, mostram que o impacto distributivo é mais acentuado em São Paulo e Curitiba do que em Recife. De qualquer modo, mesmo nas áreas com maior frequência de renda alta e no caso da

TABELA 6  
ÍNDICES DE GINI DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* E VARIAÇÕES RELATIVAS À ESTRUTURA DE ALÍQUOTAS ORIGINAL DE 1998 E À DE 1985 APLICADAS À RENDA BRUTA DE 1998

Variantes	Gini	Δ % Gini da renda bruta
Renda bruta de 1998	0,6167	-
Renda líquida de 1998		
Alíquotas originais de 1998	0,5917	-4,05
Simulação com alíquotas de 1985 <sup>a</sup>	0,5811	-5,77

Fonte: IBGE/PNAD 1998 (tabulações especiais).

<sup>a</sup> Aplicação de alíquotas de assalariados em não-assalariados de 1985, conforme o caso.

22. Dados da SRF, 1999.

TABELA 7  
**ÍNDICES DE GINI RELATIVOS À RENDA FAMILIAR PER CAPITA E IMPACTO DISTRIBUTIVO DO  
 IMPOSTO PARA METRÓPOLES SELECIONADAS — 1998**

Metrópoles	Renda bruta	Alíquota de 1998		Alíquota de 1985		
		Renda líquida	Impacto ( $\Delta$ %)	Renda líquida	Impacto ( $\Delta$ %)	
						( <i>versus</i> bruta)
Recife	0,6692	0,6453	-3,57	0,6371	-4,80	-1,27
São Paulo	0,5893	0,5576	-5,38	0,5492	-6,80	-1,51
Curitiba	0,5917	0,5609	-5,21	0,5519	-6,73	-1,60

Fonte: IBGE/PNAD 1998 (tabulações especiais).

simulação mais favorável, o efeito distributivo do imposto permanece baixo — -6,8% em São Paulo — para reduzir de forma significativa a desigualdade de renda.

O impacto distributivo das alíquotas como medido não leva em consideração as deduções autorizadas pela receita, cuja ocorrência e valor não possam ser inferidos a partir das informações da PNAD. Como se viu, o impacto distributivo estimado para o período 1981-1998 considerou as deduções relativas a dependentes, mas não as demais deduções autorizadas pela legislação em vigor em cada ano. Vale destacar que as regras relativas às deduções são da maior relevância, pois alcançaram, em 1999, o valor de R\$ 53,6 bilhões, enquanto o imposto de renda arrecadado no mesmo ano foi de R\$ 16,5 bilhões.

Como as deduções sem limites — despesas médicas, por exemplo — são claramente regressivas, foram feitas simulações para o ano de 1999 com o objetivo de estimar o impacto distributivo das deduções.<sup>23</sup> A simulação consistiu em deduzir, antes da aplicação das alíquotas, um valor médio, variável conforme a faixa de renda tributável que o contribuinte se enquadrasse. Como não há como inferir a partir da PNAD se o contribuinte optou pelo desconto-padrão ou não, foi reduzida, para todos os contribuintes, a dedução média calculada para a sua faixa de renda tributável.<sup>24</sup> Naturalmente essas deduções médias construídas são superiores às deduções de fato, que incluem o desconto-padrão. Apesar de isso resultar em alguma subestimação do efeito distributivo do imposto de renda, tal

23. As deduções autorizadas naquele ano, exceto a de dependentes já considerada, eram as seguintes: contribuição previdenciária oficial, contribuição previdenciária privada, gastos em instrução, despesas médicas, pensão judicial e despesas escrituradas em livro-caixa. Apenas as deduções relativas aos gastos com instrução e previdência privadas eram limitadas, respectivamente, a R\$ 1.700 por dependente e 12% dos rendimentos tributáveis.

24. Valor médio por faixa, para cada uma das 11 faixas de renda tributável, conforme divulgado pela SRF. Esse valor médio é o resultado da divisão entre o valor total das deduções (exceto dedução por dependente, já considerada explicitamente caso a caso) e o número de contribuintes, incluindo aqueles com dedução zero, mas excluindo aqueles que optaram pelo desconto-padrão.



como ocorreu em 1999, a simulação permite ilustrar em que medida as regras relativas às deduções são regressivas. A Tabela 8 apresenta os resultados para 1999 relativos à distribuição da renda bruta e líquida após aplicação das alíquotas e da dedução relativa a dependentes, assim como os resultados das simulações, considerando também as deduções médias totais, incluindo ou não as deduções médias relativas às despesas médicas.

Sobre esses resultados, cabem duas observações, a primeira relativa ao impacto distributivo das alíquotas. Apesar de os preços terem evoluído em 8,4% em 1999, conforme o INPC, a estrutura de alíquotas de novo não foi reajustada, mantendo-se aquela em vigor em 1996, como vinha ocorrendo nos últimos anos. Isso levou a um aumento real da arrecadação, mas, é interessante observar, não houve praticamente alteração do impacto distributivo em relação ao verificado em 1998, de -4,05% (Tabela 6).

A segunda observação concerne ao impacto distributivo da incorporação das demais deduções. Seu caráter regressivo praticamente compensa o efeito distributivo das alíquotas. Como resultado, o efeito distributivo do IRPF, levando em conta a estrutura de alíquotas e o valor médio de deduções por faixa de renda tributável, se situa próximo de zero.

O exercício de simulação, que tem essencialmente o objetivo de dar uma ordem de grandeza para o papel dos parâmetros envolvidos, sem dúvida superestima o papel regressivo das deduções, já que uma parcela significativa dos contribuintes (59%) faz opção pelo desconto-padrão.<sup>25</sup>

TABELA 8  
EFEITOS DOS VALORES OBSERVADOS DAS DEDUÇÕES MÉDIAS, POR FAIXA DE RENDA TRIBUTÁVEL, SOBRE O GINI DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* — 1999

Variantes	Gini	Δ % renda bruta
Renda bruta de 1999	0,6116	-
Renda líquida de 1999	0,5870	-4,02
Simulações de renda líquida		
Deduções excluindo despesas médicas	0,6082	-0,56
Deduções incluindo despesas médicas	0,6092	-0,39

Fontes: IBGE/PNAD (tabulações especiais) e SRF.

25. A opção pelo desconto-padrão ocorre mais freqüentemente na base da distribuição, quando o declarante, em função da restrição de renda, tem um valor baixo de despesas passíveis de dedução. Na prática a possibilidade de opção pelo desconto-padrão resulta, necessariamente, em uma melhor distribuição da carga tributária entre os contribuintes, o que não pode ser medido pela simulação feita. Os efeitos da opção pelo desconto-padrão ou não têm impactos distributivos negligenciáveis sobre a desigualdade da renda líquida de todas as famílias.

Naturalmente essa opção pelo desconto-padrão é mais freqüente na base da distribuição quando o declarante, em função da restrição de renda, tem um valor baixo de despesas passíveis de dedução. Em conseqüência, a possibilidade de opção pelo desconto-padrão resulta necessariamente em uma melhor distribuição da carga tributária entre os contribuintes. No entanto, essa melhoria distributiva entre os contribuintes deve ter efeito marginal quando se considera toda a população com base nos *per capita* familiares relativos à renda líquida do IRPF, levando em conta tanto o efeito das alíquotas como o das deduções.

## 6 CONCLUSÕES

É de amplo conhecimento que os índices de desigualdade de renda no Brasil são elevadíssimos e — o mais alarmante — que a tendência tem sido a de agravamento. Sabe-se, outrossim, que a persistência da pobreza absoluta ao nível de renda *per capita* atingido no país se deve à desigualdade. Apesar dessas evidências e das reiteradas declarações de todos os segmentos sociais quanto ao combate à pobreza como prioridade nacional maior, há, na prática, enorme resistência à implementação de medidas que operem, direta ou indiretamente, no sentido da redução das desigualdades.

Este estudo teve por objetivo analisar alguns aspectos relativos ao impacto distributivo do IRPF. Para o período 1981-1998, acompanhou-se a trajetória da desigualdade da renda bruta e da renda líquida, definida como aquela obtida após aplicação das alíquotas e da dedução por dependente no período 1981-1998. A análise dos efeitos sobre a renda líquida esteve centrada na renda familiar, total e *per capita*, já que o papel redistributivo desempenhado pela família é essencial quando se trata de considerar a renda como proxy do nível de bem-estar.<sup>26</sup> Os resultados obtidos revelam que, mesmo considerando somente as alíquotas, os impactos distributivos do IRPF são fracos em todo o período 1981-1999. O impacto distributivo máximo — correspondendo a uma redução de 5,2% do índice de Gini relativo ao rendimento familiar *per capita* em 1985 — é incapaz de diminuir de forma significativa a grande desigualdade de renda bruta no Brasil. Ademais, as simulações para o ano de 1999, incorporando a totalidade de deduções específicas autorizadas, evidenciam o caráter fortemente regressivo dessas deduções. Estas operam no sentido inverso das alíquotas, praticamente zerando o impacto distributivo total do imposto de renda. Desse modo, a importância do IRPF se limita ao seu papel como fonte de arrecadação.

26. O índice de Gini da renda bruta familiar *per capita* é sistematicamente superior ao da renda bruta das pessoas (respectivamente 0,6167 e 0,5835 em 1998). Nesse sentido, a gravidade da questão distributiva no Brasil é maior do que aparenta com base na referência habitual do Gini da renda pessoal.

O potencial distributivo restrito do imposto de renda no Brasil está essencialmente vinculado à forte desigualdade na distribuição da renda bruta. Com elevada frequência de rendimentos baixos, portanto isentos do imposto de renda, é inviável depender da tributação do IRPF como mecanismo distributivo privilegiado, como ocorre em países desenvolvidos. É importante lembrar que essa limitação não se refere apenas ao país como um todo, onde existe o efeito cumulativo de desigualdades interpessoais e inter-regionais da renda. As simulações realizadas para agregados espaciais restritos, as metrópoles, mostraram que mesmo onde o nível de renda é mais elevado e, em consequência, o impacto distributivo maior, como em São Paulo, o imposto de renda permanece como um mecanismo distributivo limitado. Assim, em 1998 o impacto distributivo das alíquotas permitia reduzir a desigualdade da renda familiar *per capita* medida pelo índice de Gini de São Paulo em 5,38% (o Gini reduz-se de 0,5893 para 0,5576), percentual superior ao de 4,05% observado para o país como um todo (redução do Gini nacional de 0,6167 para 0,5917).

Verificou-se ainda que o agravamento da desigualdade da renda líquida obtida após aplicação das alíquotas do IRPF ao longo do período, refletida na elevação do índice de Gini, pode ser atribuído, por um lado, ao próprio agravamento da distribuição da renda bruta. Tal ocorre de forma mais pronunciada para a distribuição da renda familiar, cujo Gini da renda bruta passa de 0,5630 em 1981 para 0,5910 em 1998. Essa elevação do Gini relativo à renda familiar estaria evidenciando um resultado distributivo desfavorável de famílias menores e mais homogêneas internamente no que tange à inserção no mercado de trabalho e à composição do rendimento familiar decorrente dessa inserção.

Por outro lado, o próprio impacto distributivo das alíquotas, embora fraco para reduzir significativamente a desigualdade de renda, não é passível de ser aumentado. O impacto mais elevado verificou-se em 1985 — antes da reforma de 1989 — quando a aplicação das alíquotas do imposto de renda foi capaz de reduzir em 5,66% e 5,20% os índices de Gini relativos, respectivamente, à renda familiar e à renda familiar *per capita* líquidas. Simulações realizadas combinando elementos dos sistemas de alíquotas de outros anos ao sistema de 1985, de modo a aumentar o seu impacto distributivo, apresentaram resultados no sentido esperado, mas de magnitude negligenciável. Nessas simulações utilizaram-se parâmetros extremos, em vigor em algum momento do período 1981-1998, a três aspectos: o valor da dedução por dependente, o limite de isenção e o grau de progressividade das alíquotas.

Como se esperava, o impacto distributivo é tanto maior quanto menor a dedução por dependente, menor o limite de isenção e maior o grau de progressividade

das alíquotas. Naturalmente, mudanças de parâmetros no sentido de reduzir a carga tributária dos contribuintes resultam em redução do impacto distributivo para a população como um todo. Os melhores resultados em termos de aumento do impacto distributivo das alíquotas estiveram associados à redução do limite de isenção e à introdução da alíquota máxima de 50%, como em vigor em 1987. De qualquer modo, a incorporação desses parâmetros ao sistema de alíquotas de 1985 teria impacto distributivo marginal: permitiria reduzir o índice de Gini da renda familiar *per capita* em 5,4%, em vez de 5,2% conforme acontecia como efeito das alíquotas originais. São, portanto, muito limitadas as possibilidades de conceber mudanças no sistema de alíquotas que alterem sensivelmente o seu impacto distributivo.

As simulações para 1999 sugerem que, atualmente, as alíquotas e as deduções têm potencial distributivo semelhante, mas em sentido inverso, de modo que o impacto distributivo total do IRPF seria praticamente nulo. Desse modo, além de algum aumento na progressividade das alíquotas, redução das renúncias fiscais associadas às deduções autorizadas, reconhecidamente regressivas em sua natureza, devem ser consideradas explicitamente no debate sobre o poder arrecadador e o impacto distributivo do IRPF.

No entanto, diante do grau elevado de desigualdade de renda no Brasil, não há como esperar melhorias distributivas significativas a partir da aplicação do imposto de renda. Tendo por base a atual concepção do imposto de renda, apenas marginalmente o seu efeito distributivo pode ser afetado por mudanças no sentido de melhor adequar o imposto à capacidade contributiva das pessoas. Isso significaria, por um lado, reintroduzir alíquotas máximas mais elevadas e estabelecer sistemáticas mais rigorosas para as deduções, como o estabelecimento de limite para as deduções de despesas médicas, por exemplo. Mudanças na concepção do imposto de renda, de modo a taxar de forma progressiva os rendimentos de capital, hoje sujeitos à tributação exclusiva na fonte, alterariam o seu grau de progressividade. O aumento resultante da participação do IRPF na arrecadação, em detrimento dos impostos indiretos, teria, naturalmente, efeitos distributivos favoráveis.

De qualquer maneira, eventuais reformas do imposto de renda devem estar centradas no objetivo de, sem reduzir o seu já muito restrito impacto distributivo, aumentar o montante arrecadado, o que permitiria obter um aporte adicional de recursos para financiar despesas do governo que tenham efeito distributivo mais acentuado. Exercícios realizados para avaliar o impacto distributivo de mecanismos alternativos ao imposto de renda mostraram que transferências diretas de

R\$ 1,9 bilhão em 1998,<sup>27</sup> correspondendo a 0,25% do PIB daquele ano, gerariam uma redução de 1,47% sobre o índice de desigualdade. Portanto, uma transferência pequena, mas focalizada, se afigura mais efetiva do que o imposto de renda como mecanismo distributivo. Nesse sentido, é promissor atuar através da despesa na base da distribuição, embora haja dificuldades sérias para a implementação de programas abrangentes de transferência de renda, em particular no que concerne à focalização.

No entanto, não existe panacéia capaz de mudar rapidamente o quadro grave de concentração de renda que se configura no Brasil. Em conseqüência da reconhecida gravidade desse quadro, é essencial operar por meio de todos os mecanismos disponíveis, inclusive a tributação direta e indireta. Ademais, é necessário que decisões de governo, tanto as econômicas como aquelas no âmbito da política social, levem em conta explicitamente os seus impactos distributivos, com vistas a introduzir medidas compensatórias sempre que houver risco de efeito adverso sobre o nível de desigualdade. A muito almejada retomada do crescimento econômico, por exemplo, requer a implementação de mecanismos visando evitar o agravamento da desigualdade de renda, que virá muito provavelmente do funcionamento espontâneo do mercado de trabalho.

## ANEXO

### A.1 Compatibilidade das distribuições de renda da PNAD e da SRF

Como a realização do exercício descrito dependeu do uso da PNAD, é importante considerar alguns aspectos quanto à distribuição de renda captada pela pesquisa.

Primeiramente, ao se basear em uma amostra de objetivos múltiplos, a PNAD tende a ser pouco representativa dos percentis mais elevados da distribuição de renda. Assim, apesar de a amostra da PNAD ser bastante robusta — cobrindo em torno de 100 mil domicílios anualmente —, existe uma fragilidade intrínseca associada à freqüência das rendas muito altas e à sua representatividade na amostra. No entanto, comparações das distribuições de renda bruta dos declarantes do imposto de renda e das pessoas com renda positiva da PNAD, abstraindo naturalmente as rendas inferiores ao limite de isenção nesta última, permitiram verificar perfis semelhantes. A tabela a seguir mostra a distribuição das pessoas segundo alguns intervalos de rendimento mensal. Como pode ser observado, uma vez eliminadas as pessoas na faixa de renda isenta, o desvio entre as duas distribuições

27. A transferência de R\$ 100/mês para as 1,56 milhão de famílias com renda zero permitiria reduzir o índice de Gini da renda familiar *per capita* bruta de 0,6116 para 0,6026 [Rocha (2001b)].

não é de grandeza a inviabilizar a realização do exercício que se pretende a partir da PNAD. Eris *et alii* (1983) já tinham verificado a adequação dos dados da PNAD para esse tipo de exercício.

Uma outra característica da PNAD diz respeito à sua má cobertura dos rendimentos de capital, o que é um problema comum às pesquisas domiciliares de objetivos múltiplos em todos os países que investigam rendimentos.<sup>28</sup> Na PNAD de 1998 os rendimentos de capital correspondiam a apenas 0,9% da renda total das pessoas, ao passo que os rendimentos de trabalho e os previdenciários eram responsáveis por 96% dos rendimentos.<sup>29</sup> Qualquer subestimação dos rendimentos de capital implica superestimação do impacto distributivo do IRPF, como medido aqui, por duas razões. Por um lado, porque os rendimentos de capital são tanto mais elevados quanto mais alto é o nível de renda. Por outro, porque os rendimentos de capital, pelo menos desde 1989, têm estado sujeitos a tributação menos severa que os demais rendimentos, de modo que a consideração de todos os rendimentos de forma agregada, independentemente da sua origem, para fins de derivação do impacto distributivo como se faz aqui, tende a superestimar o impacto do imposto após 1990.

Uma terceira característica a observar quanto ao uso da PNAD neste exercício é o fato de a pesquisa não ser realizada na zona rural da região Norte. Os resultados referem-se, portanto, aos 97,5% da população brasileira residentes nas demais áreas do país.<sup>30</sup>

---

28. A obtenção de informação de renda em pesquisas domiciliares é reconhecidamente problemática, de modo que muitos países abdicam de investigar qualquer quesito relativo a renda em pesquisas domiciliares de propósitos múltiplos, como é o caso da PNAD.

29. Rendimento do trabalho: 79,3%; previdência e assistência: 16,7%; aluguéis: 2,4%; doações: 0,7%; e rendimentos de capital: 0,9% (Fonte: IBGE/PNAD 1999).

30. Participação do norte rural na população residente, conforme a Contagem de 1996. Tocantins incluído no Centro-Oeste, como na PNAD.

**COMPARAÇÃO DA FREQUÊNCIA POR FAIXA DE RENDA TOTAL DA PNAD E DA SRF — 1998**

Faixas de renda mensal	Número de declarantes por faixas de renda (SRF/1998)	Participação (%)	Número de pessoas por faixas de renda (PNAD/1980)	Participação (%)	Número de declarantes por faixas de renda (SRF/1998)	Participação (%)	Número de pessoas por faixas de renda (PNAD/1998)	Participação (%)
De R\$ 900 até R\$ 1.000	4.536.483*	44,1	2.242.222	21,4	-	-	-	-
De R\$ 1.001 até R\$ 1.500	2.384.780	23,2	3.497.638	33,4	2.384.780	41,5	3.497.638	42,5
De R\$ 1.501 até R\$ 2.000	1.089.003	10,6	1.720.946	16,4	1.089.003	18,9	1.720.946	20,9
De R\$ 2.001 até R\$ 2.500	652.464	6,3	830.201	7,9	652.464	11,4	830.201	10,1
De R\$ 2.501 até R\$ 3.000	409.755	4,0	688.977	6,6	409.755	7,1	688.977	8,4
De R\$ 3.001 até R\$ 4.000	488.994	4,8	638.003	6,1	488.994	8,5	638.003	7,7
De R\$ 4.001 até R\$ 5.000	259.849	2,5	336.516	3,2	259.849	4,5	336.516	4,1
De R\$ 5.001 até R\$ 6.000	148.686	1,4	175.534	1,7	148.686	2,6	175.534	2,1
De R\$ 6.001 até R\$ 8.000	153.048	1,5	170.187	1,6	153.048	2,7	170.187	2,1
De R\$ 8.001 até R\$ 10.000	70.400	0,7	72.638	0,7	70.400	1,2	72.638	0,9
Acima de R\$ 10.000	90.328	0,9	102.190	1,0	90.328	1,6	102.190	1,2
Total	10.283.790	100,0	10.475.052	100,0	5.747.307	100,0	8.232.830	100,0

Fontes: SRF e IBGE/PNAD 1998.

\* Aqui estão incluídas as pessoas com renda mensal inferior a R\$ 900 que são isentas do imposto, mas obrigadas à declaração de rendimentos devido ao valor do seu patrimônio, por exemplo.

**ABSTRACT**

This article estimates the distributive impact of the individual income tax, which is defined as the reduction of income inequality among families as measured by Gini coefficients before and after income tax. Microdata from the PNAD are used to simulate income tax criteria, because these criteria depend on income and other characteristics of persons within the family. Tax rates and exemptions referring to dependents had a very mild distributive impact along the entire period 1981-1999, reducing by at most 5.2% the Gini coefficient relative to gross income. The simulation for 1999, which takes into account all authorized exemptions and deductions, make clear their regressive character, since they practically cancel out the total distributive impact of the income tax. The conclusions are twofold. On the one hand, since the distributive impact of the income tax is negligible, the importance of that tax

remains solely as a source of revenue. On the other hand, direct income transfers to families at the bottom of the income distribution are much more efficient than income tax in reducing inequality.

### BIBLIOGRAFIA

BARROS, R. P. de, MENDONÇA, R. *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1997 (Texto para Discussão, 528).

BONELLI, R., RAMOS, L. Income distribution in Brazil: an evolution of long-term trends and changes in inequality since the mid 1970's. *Estudos Sociais e do Trabalho*, Rio de Janeiro: IPEA, v.1, 1994.

BONELLI, R., SEDLACEK, G. Distribuição de renda: evolução no último quarto de século. *Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: Uma Coletânea*, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.

BOURGUIGNON, F. Redistribution et développement. *Développement*, Paris: Conseil d'Analyse Économique, 1999.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago, 2000.

ERIS, I., ERIS, C., KADOTA, D., ZAGHA, N. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. *Finanças Públicas*, São Paulo: Pioneira/Fipe, 1983.

GONZALEZ, J. I. L'impact distributif de finances publiques en Colombie. *Revue Tiers Monde*, v. 156, p. 753-770, out./dez. 1998.

GROSH, M. E. *Administering targeted social programs in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.

HOFFMANN, R. Relações entre pobreza absoluta, renda média e desigualdade da distribuição de renda. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 337-358, 1995.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal reforms in low-income countries*. Washington, D.C., 1998 (Occasional Papers, 160).

LANGONI, C. G. *Distribuição de rendas e desenvolvimento econômico do Brasil: uma análise da década: 1960-1970*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

NISHIZAKI, F., YAMADA, Y., ANDO, E. *Income distribution in Japan*. Tóquio: Economic Research Institute, 1997, mimeo.

O'HIGGINS, M., SCHMAUS, G., STEPHENSON, G. Income distribution and redistribution: a microdata analysis for seven countries. *Review of Income and Wealth*, v. 35, n. 2, p. 197-131, June 1989.

REIS, J. G. A., BARROS, R. P. de. Educação e desigualdade de salários. *Perspectiva da Economia Brasileira — 1989*, Rio de Janeiro: IPEA, 1989.

ROCHA, S. Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. *Revista Brasileira de Estudos de População*, p.117-133, jul./dez. 1996.

———. Pobreza no Brasil — o que há de novo no limiar do século XXI. *Economia*, Anpec, v. 2, n.1, p. 73-106, jan./jul. 2001a.



———. O impacto distributivo do imposto de renda — a evolução 1981-1999. CNPq, fev. 2001*b* (Relatório de Pesquisa).

VARSANO, R., PESSOA, E. P., SILVA, N. L. C., AFONSO, J. R. R., ARAUJO, E. A., RAMUNDO, J. C. M. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1998 (Texto para Discussão, 583).

VIANNA, S. W., MAGALHÃES, L. C. G., SILVEIRA, F. G., TOMICH, F. A. *Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas*. IPEA, set. 2000, 60 p. (Texto para Discussão, 757).

(Originais recebidos em fevereiro de 2002. Revistos em março de 2002.)