

# Tributação e Distribuição de Renda

Rodrigo Octávio Orair\*

Instituição Fiscal Independente – IFI  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea  
International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG

[rodrigo.orair@ipea.gov.br](mailto:rodrigo.orair@ipea.gov.br)

\*As visões do pesquisador não necessariamente refletem as visões das instituições a que está vinculado.

O que já sabíamos sobre nosso sistema tributário?

- Carga tributária elevada para os padrões das economias em desenvolvimento, em grande parte porque temos simultaneamente uma elevada conta de juros e de gastos sociais.
- Estrutura regressiva: excessivamente concentrada em impostos sobre bens e serviços e reduzido peso e progressividade da tributação direta.
- Estrutura anti-crescimento: complexidade, brechas para planejamento tributário e elevados níveis de tributação sobre folha salarial e lucro da empresa.

O que viemos a saber pelos dados do IRPF?

- Concentração de renda no topo é uma das maiores senão a maior do mundo.
- Manteve-se estável ao longo das últimas décadas.
- Os princípios da equidade horizontal e vertical são violados pelos benefícios vigentes nas regras do IRPF. Dois terços da renda dos mais ricos é isenta de imposto e o fator determinante para isso é a isenção de lucros e dividendos distribuídos a acionistas.

Por que chegamos onde chegamos?

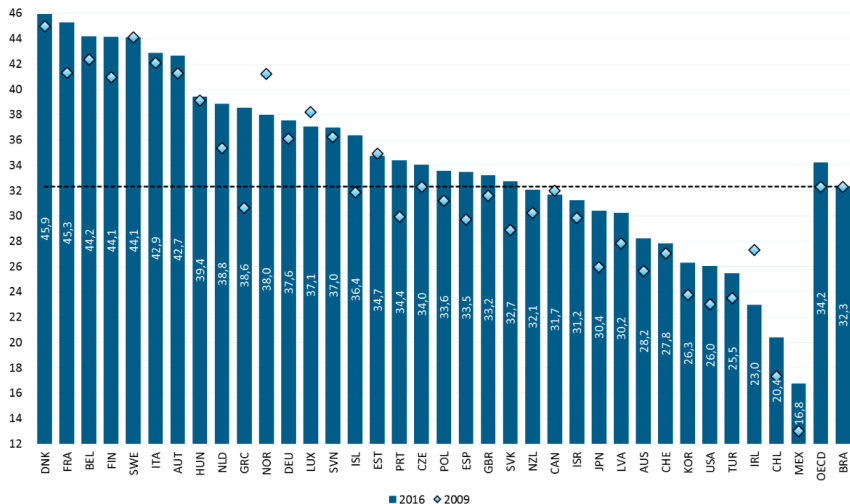
- País seguiu uma onda de reformas nos sistemas de tributação que visavam estimular o capital e pregavam a neutralidade tributária, transferindo para o gasto público toda a função distributiva.
- Essa agenda não propiciou mais crescimento econômico e teve efeitos adversos sobre a desigualdade.

O que devemos fazer sobre isso?

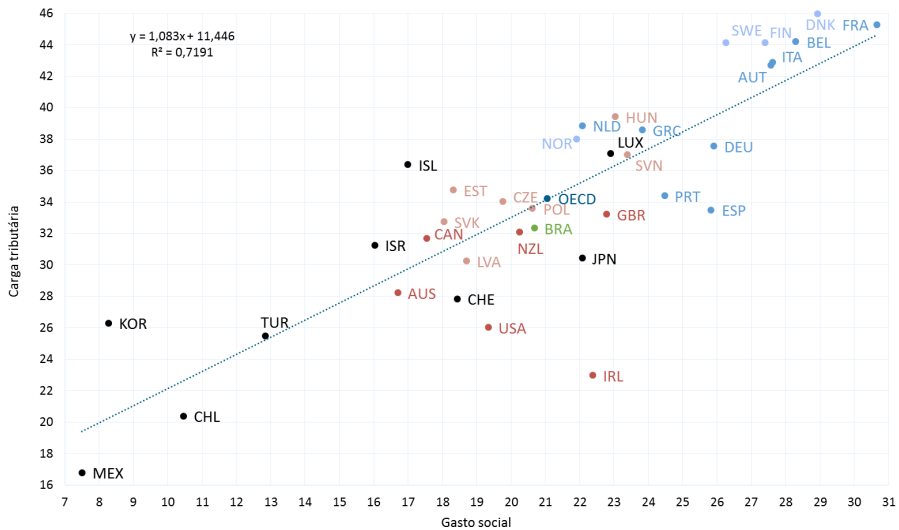
- País precisa se render às evidências empíricas e aos avanços na teoria da tributação, que assumiu um viés mais pragmático.
- Precisamos olhar para o resto do mundo e analisar criticamente nossas jabuticabas tributárias.

# O que já sabemos sobre nosso sistema tributário?

CARGA TRIBUTÁRIA: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, 2009 E 2016.

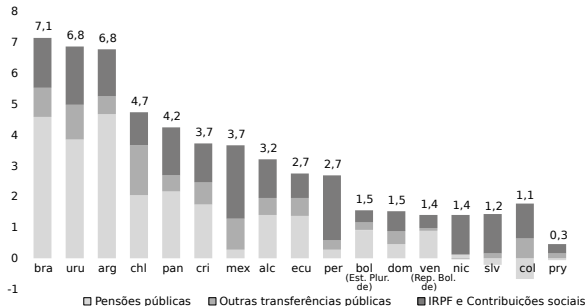


### GASTO SOCIAL E CARGA TRIBUTÁRIA: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO PIB EM 2016



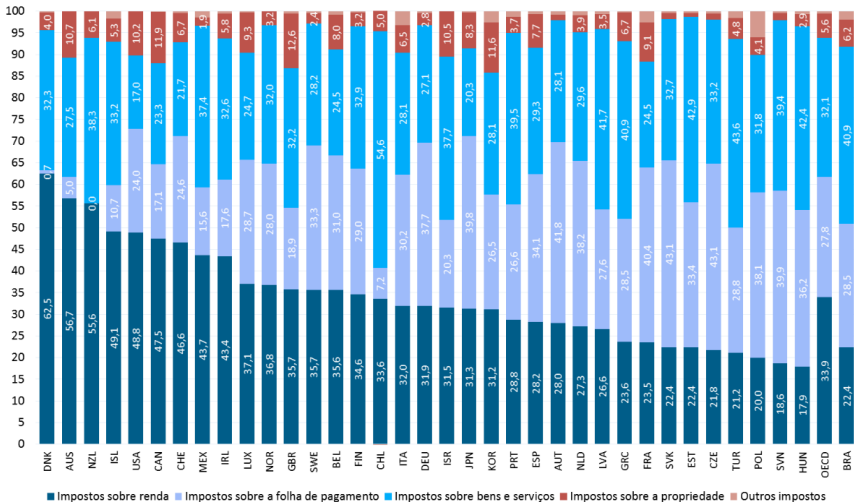
## América Latina (17 países): redução da desigualdade segundo instrumento de política fiscal, 2011

(En pontos porcentuais do coeficiente de Gini)



Fonte: Hanni, M.; Martner, R.; Podestá, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. Revista Cepal 116, agosto, 2015.

COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO TOTAL EM 2016.





Nosso modelo de tributação da renda foi concebido sob pressupostos teóricos que hoje estão sendo revistos.

O alegado trade-off equidade-eficiência influenciou um discurso de pseudo-neutralidade tributária e justificou medidas que na prática levaram ao afastamento da neutralidade.

Andrea Lembruger Viol (2005):

*Recentemente, muito se tem recomendado, especialmente aos países em desenvolvimento, onde a distribuição de renda é bastante concentrada, que a tributação deva ser mantida neutra, e o gasto deva ser prioritariamente orientado à redistribuição. Muitos países têm ajustado seu sistema tributário a esta recomendação.*

Tais proposições se apoiavam em teoremas que questionavam a eficiência da progressividade e da tributação do capital.

Dois trabalhos foram muito influentes:

- Mirrlees, J. A. An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. *Review of Economic Studies*, 38, 175-208, 1971.
- Atkinson, A.; Stiglitz, J.E. The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics*, 6(1-2): 55-75, 1976.

O que estes autores dizem hoje?

Mirrlees (2011):

*A renda e a riqueza estão pior distribuídas do que há 30 anos. Raramente é entendido o quão dramática foi essa mudança e o quão importante é para a formulação das políticas públicas em geral e da política tributária em particular.*

Stiglitz (2017):

*Há evidências crescentes de que a própria desigualdade pode afetar a produtividade. Uma vez que levamos em conta essas consequências, o caso de um imposto progressivo sobre a renda do capital e, em particular, taxar o rendimento do que identificamos como 'capital dos capitalistas' a uma taxa elevada torna-se ainda mais convincente.*

James Banks e Peter Diamond (2008):

*We argue that a widely recognized result of the optimal tax literature – that capital income should not be taxed, in order that individual's choices regarding saving for future consumption are left undistorted relative to the choices over immediate consumption – arises from considerations of individual behaviour and the nature of economic environments that are too restrictive when viewed in the context of both theoretical findings in richer models and the available empirical econometric evidence.*

Estudos teóricos recentes identificam razões de eficiência para tributar o retorno normal do capital.

Renovado papel da tributação na regulação das relações de concentração de renda e riqueza no topo.

Maiores controvérsias passam a ser sobre o quanto e como tributar o capital:

- Piketty e outros: tributar progressivamente a renda do capital, a riqueza e a herança.
- Mirrlees e outros: tributar apenas o rendimento extraordinário, além da herança.
- Banks e Diamond: tributar o rendimento normal do capital, mas não com as mesmas alíquotas que a renda do trabalho.

Tais proposições estão longe de representar um novo consenso no *mainstream* econômico, mas refletem o renovado interesse na relação entre tributação e desigualdade.

Este debate internacional foi negligenciado no Brasil por três fatores:

- Vazio de produção acadêmica.
- Economia política do ganha-ganha.
- Ilusão de que a desigualdade vinha caindo substancialmente.

# O que vemos a saber pelos dados do IRPF?

Em 2015 a Receita Federal disponibilizou tabulações dos Grandes Números das Declarações de IRPF com estratos que alcançam até 71.440 declarantes com rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão (0,05% mais rico da população).

Passaremos a fazer parte dos estudos globais e do banco de dados *The World Top Incomes Database*. Isto também propiciou a retomada de análises mais realistas sobre distribuição de renda no topo e progressividade do IR.

Vejamos alguns resultados...

**Figure: Grandes números da DIRPF 2014 (ano-base 2013): Rendimentos totais (em milhões de R\$) e quantidade de declarantes.**

Faixas de milhares de R\$	Quant. de declarantes	Rendimentos				Composição do rendimentos (%)			
		Tribu-táveis	Excl. na fonte	Isentos	Total	Tribu-táveis	Excl. na fonte	Isentos	Total
Até R\$ 24,4	5.555.771	67.481	2.156	5.920	75.557	89,3	2,9	7,8	100,0
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	7.882.026	215.200	13.691	21.128	250.018	85,9	5,6	8,4	100,0
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	7.300.376	331.748	29.400	57.667	418.815	78,7	7,6	13,7	100,0
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	3.522.174	285.867	30.799	82.920	399.587	70,6	8,9	20,5	100,0
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	1.507.344	212.060	29.274	99.739	341.072	61,1	10,2	28,7	100,0
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	518.567	109.013	22.815	96.756	228.584	46,7	11,9	41,4	100,0
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	136.718	34.452	14.717	72.002	121.171	27,7	14,3	57,9	100,0
Mais de R\$ 1.301,8	71.440	37.384	64.510	196.040	297.934	12,0	24,9	63,0	100,0
<b>Total</b>	<b>26.494.416</b>	<b>1.293.205</b>	<b>207.361</b>	<b>632.171</b>	<b>2.132.738</b>	<b>59,6</b>	<b>11,2</b>	<b>29,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Progressividade Tributária: a agenda esquecida. XX Prêmio Tesouro Nacional, 2015.

**Figure: Grandes números da DIRPF 2014 (ano-base 2013): Rendimentos médios (em milhares de R\$) e alíquotas efetivas.**

Faixas de milhares de R\$	Tributáveis				Excl. na fonte		Isentos	Total	
	Rendimentos	Deduções	Base de cálculo	Alíquota média	Rendimentos	Alíquota média		Rendimentos	Alíquota média
Até R\$ 24,4	12.146	-2.338	9.935	<b>0,0</b>	388	<b>0,0</b>	1.066	13.600	<b>0,0</b>
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	27.303	-6.699	20.825	<b>0,5</b>	1.737	<b>2,9</b>	2.681	31.720	<b>0,6</b>
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	45.443	-12.328	33.318	<b>3,7</b>	4.027	<b>8,4</b>	7.899	57.369	<b>3,5</b>
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	81.162	-19.022	62.356	<b>10,7</b>	8.744	<b>14,2</b>	23.542	113.449	<b>8,8</b>
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	140.684	-26.918	114.392	<b>16,4</b>	19.421	<b>17,4</b>	66.169	226.273	<b>11,8</b>
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	210.220	-36.508	174.617	<b>19,0</b>	43.997	<b>17,9</b>	186.583	440.800	<b>11,0</b>
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	251.994	-39.279	213.699	<b>20,5</b>	107.642	<b>17,3</b>	526.649	886.285	<b>8,2</b>
Mais de R\$ 1.301,8	523.295	-104.501	421.583	<b>20,8</b>	902.994	<b>16,9</b>	2.744.117	4.170.406	<b>6,7</b>
<b>Total</b>	<b>48.811</b>	<b>-11.139</b>	<b>37.914</b>	<b>8,8</b>	<b>7.827</b>	<b>14,6</b>	<b>23.861</b>	<b>80.498</b>	<b>6,9</b>

Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Progressividade Tributária: a agenda esquecida. XX Prêmio Tesouro Nacional, 2015.

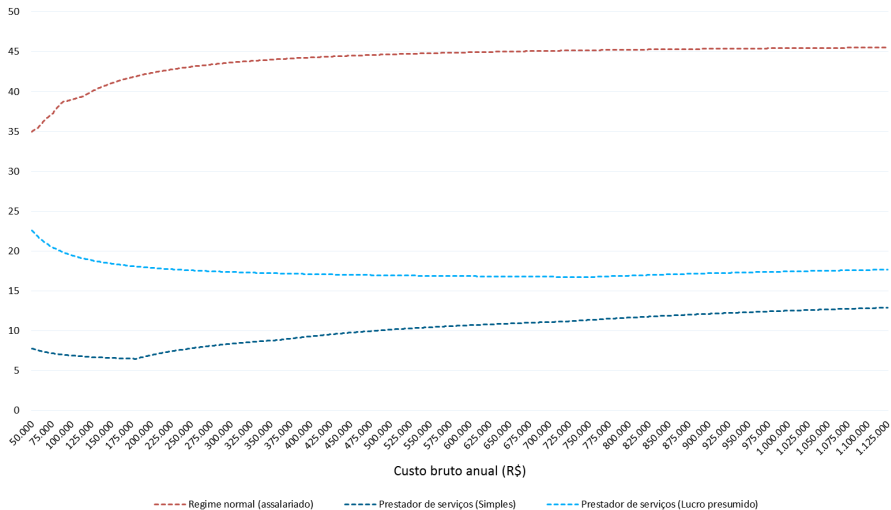


**Figure: Grandes números da DIRPF 2014 (ano-base 2013): Rendimentos médios (em milhares de R\$) e alíquotas efetivas dos recebedores de lucros e dividendos.**

Faixas de milhares de R\$	Quant. de declarantes	Tributáveis				Excl. na fonte		Isentos	Total	
		Rendimentos	Deduções	Base de cálculo	Alíquota média	Rendimentos	Alíquota média		Rendimentos	Alíquota média
Até R\$ 24,4	175.986	7.869	-1.653	6.407	0,0	319	0,0	7.223	15.410	<b>0,0</b>
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	280.036	19.173	-4.182	15.118	0,2	754	0,3	12.872	32.799	<b>0,1</b>
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	481.078	26.665	-6.582	20.265	2,0	1.874	5,4	31.286	59.826	<b>1,1</b>
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	460.465	43.564	-10.809	33.027	6,9	5.104	11,7	68.915	117.584	<b>3,1</b>
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	361.166	82.374	-18.347	64.554	13,2	13.760	15,5	137.440	233.573	<b>5,7</b>
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	209.954	140.176	-28.497	112.453	16,8	34.051	16,9	279.762	453.989	<b>6,6</b>
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	80.719	180.672	-32.623	149.135	18,7	88.107	16,8	628.970	897.749	<b>5,6</b>
Mais de R\$ 1.301,8	51.419	387.264	-65.322	324.570	21,1	942.419	16,7	3.130.698	4.460.381	<b>5,8</b>
<b>Total</b>	<b>2.100.823</b>	<b>63.461</b>	<b>-13.427</b>	<b>50.442</b>	<b>13,1</b>	<b>33.895</b>	<b>16,3</b>	<b>176.970</b>	<b>274.326</b>	<b>5,3</b>

Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Progressividade Tributária: a agenda esquecida. XX Prêmio Tesouro Nacional, 2015.

**CUNHA TRIBUTÁRIA POR REGIMES DE CONTRATAÇÃO: BRASIL, PARTICIPAÇÃO (%) DOS TRIBUTOS NO CUSTO BRUTO EM 2017**

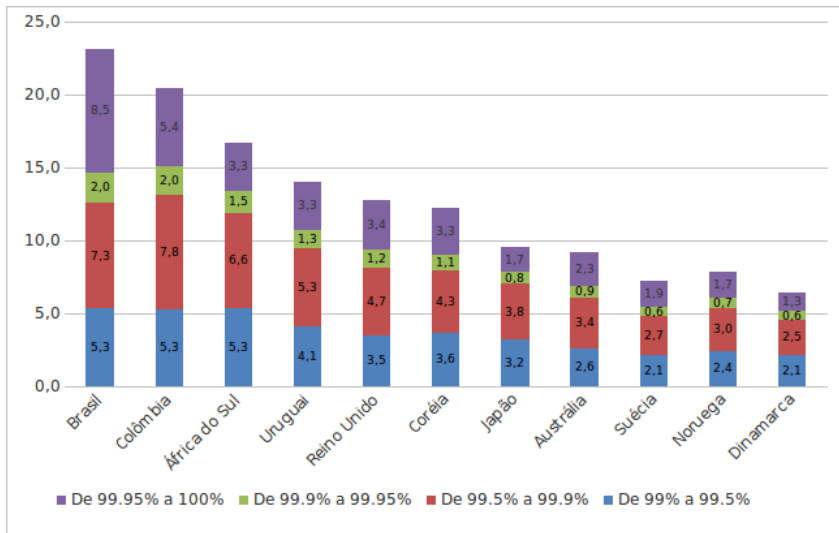


**Figure: Distribuição dos rendimentos e alíquotas de imposto no ano de 2013**

População	% pré-IRPF	% pós-IRPF	Alíquota média		
			Trabalho	Capital	Total
Até 80%	34,2	35,8	0,0	0,0	0,0
De 80% a 90%	11,7	12,2	0,3	0,8	0,3
De 90% a 95%	10,2	10,3	3,1	3,6	3,1
De 95% a 97%	7,4	7,2	6,8	3,4	6,4
De 97% a 98%	4,6	4,4	10,2	3,3	9,0
De 98% a 99%	7,5	7,0	13,0	3,1	10,8
De 99% a 99.5%	5,8	5,3	15,3	3,0	12,1
De 99.5% a 99.9%	7,8	7,3	16,8	2,8	11,0
De 99,9% a 99.95%	2,1	2,0	16,3	2,7	8,6
De 99,95% a 100%	8,8	8,5	14,8	4,1	7,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4,7</b>	<b>3,2</b>	<b>4,4</b>
<b>Índice de Gini</b>	0,6011	0,5844	-	-	-

Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Progressividade Tributária: a agenda esquecida. XX Prêmio Tesouro Nacional, 2015.

**Figure: Participação (%) do centésimo mais rico na renda total.**



Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Progressividade Tributária: a agenda esquecida. XX Prêmio Tesouro Nacional, 2015.

# O que vemos a saber pelos dados do IRPF?

- 1 Concentração no topo é uma das maiores senão a maior do mundo.
- 2 Esta vem se mantendo relativamente estável ao longo das últimas décadas.
- 3 Baixa progressividade do IR, quase toda proveniente das alíquotas progressivas sobre rendimentos do trabalho, e efeito redistributivo menor do que no México, Uruguai, Argentina e Chile.
- 4 Violação dos princípios da equidade horizontal e vertical.
- 5 Raiz das distorções: benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital.

# Tributação da renda no Brasil e no mundo

Em 1988-1989 houve uma reforma do IRPF – faixas reduzidas de onze para três e alíquota máxima de 50% para 25% –, que nunca mais teria a estrutura progressiva do passado.

Contraditoriamente, a CF88 introduzia as bases do Estado social brasileiro.

Em 1996 o país eliminou a tributação de dividendos, instituiu a dedução de JSCP, extinguiu a correção monetária do balanço e reduziu a alíquota máxima do IRPJ.

São três regimes de tributação: lucro real, lucro presumido e Simples.

As alíquotas estatutárias são elevadas (34% somando IRPJ e CSLL). Já na prática...

# Jaboticabas Tributárias

Modelo de tributação da renda é uma colcha de retalhos: desalinhado entre capital e trabalho e entre as distintas formas de renda do capital.

A tributação dos lucros varia de 15% a 34% nas grandes empresas devido à combinação de JSCP e isenção de dividendos.

Lucros retidos são penalizados (tributação máxima + ganho de capital).

Regimes especiais de empresas menores: tributação varia de 6% a 16% com parâmetros mal calibrados. Incentivo à pejotização.

Parcela relevante dos rendimentos da população de alta renda está isenta do IRPF ou submetida a alíquotas mais baixas do que as da tabela progressiva.

Sistema não é neutro, gera muitas distorções e ainda contribui para a elevada concentração de renda no topo.

# Tributação da renda no Brasil e no mundo

Quase totalidade dos países da OCDE praticam a dupla tributação, mesmo que em muitos casos com mecanismos de alívio.

Média de tributação dos dividendos chega a 42%, distribuída de maneira equilibrada entre pessoa física e jurídica.

México, República Eslováquia e Grécia voltaram a tributar dividendos ao nível da pessoa física nos últimos anos.

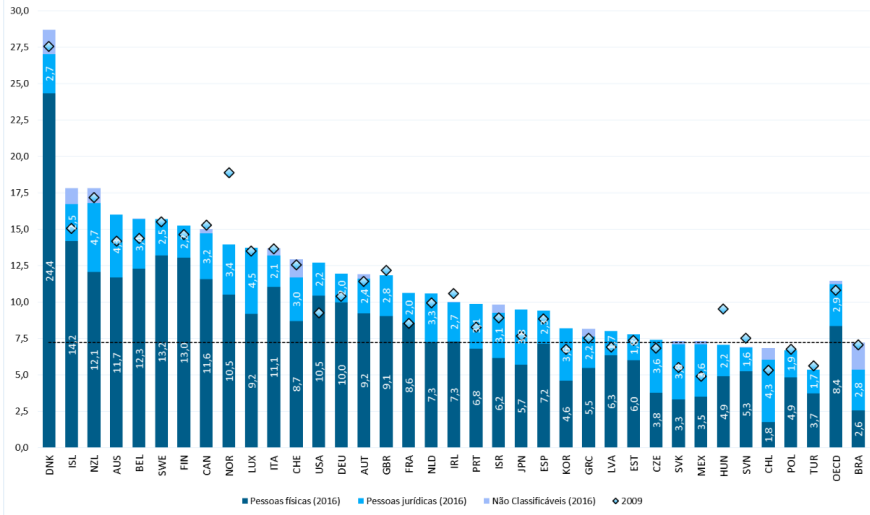
A maioria dos países da OCDE elevou a tributação sobre os mais ricos desde 2008 (exemplo: alíquotas sobre dividendos dos acionistas em 25 países), revertendo parcialmente o movimento das décadas de 80 e 90.

Algumas experiências interessantes: EUA (2013) e Chile (2014).

No Brasil nenhuma reforma visando ampliar a progressividade do IR foi realizada nos últimos 30 anos de democracia.



### IMPOSTOS SOBRE RENDA: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, PARTICIPAÇÃO (%) DO PIB EM 2009 E 2016.



TRIBUTAÇÃO COMBINADA SOBRE DIVIDENDOS: BRASIL E PAÍSES DA OCDE, ALÍQUOTA (%) ESTATUTÁRIA EM 2009 E 2018.

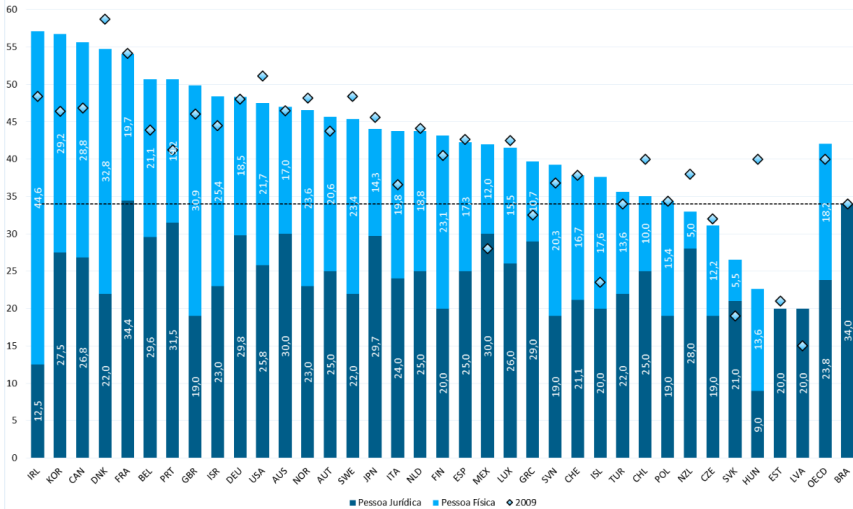
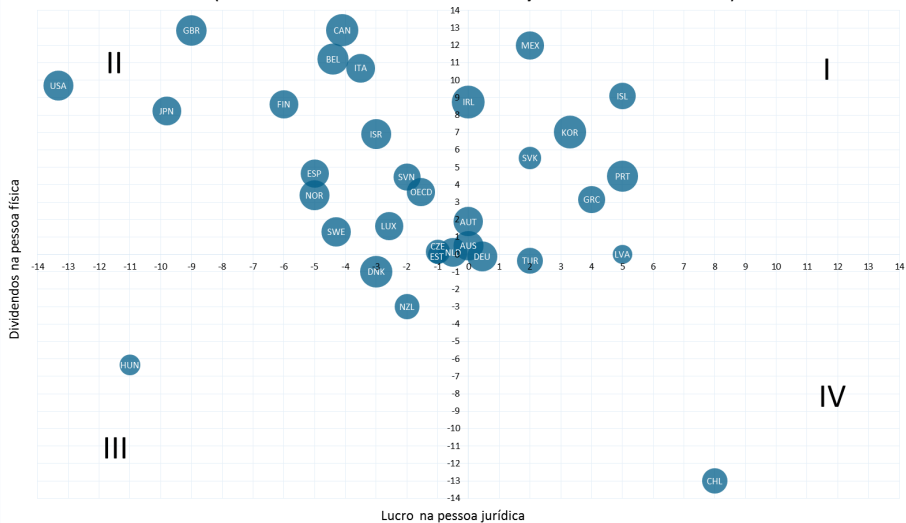


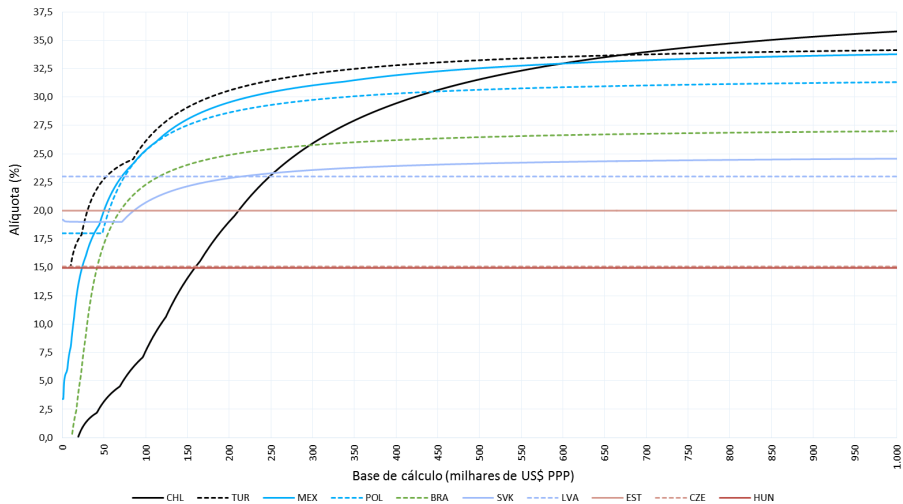
Table: Modelos de Tributação dos Dividendos

Modelo de Tributação	Países
Isenção dos dividendos	Estônia e Letônia
Retorno presumido	Holanda
Dedução	Bélgica, Itália e Turquia (ACE) Noruega (RAR) Finlândia e Luxemburgo (Parcial)
Sistema de imputação	Austrália, Canadá, Chile, Coréia do Sul, México, Nova Zelândia e Reino Unido
Alíquota na fonte	Áustria, Rep. Tcheca, Alemanha, Grécia, França, Japão, Polônia, Portugal e Rep. Eslovaca
Clássico	Dinamarca, Hungria, Islândia Irlanda, Israel, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça e Estados Unidos

TRIBUTAÇÃO COMBINADA SOBRE DIVIDENDOS: PAÍSES DA OCDE, MUDANÇA NAS ALÍQUOTAS ESTATUTÁRIAS ENTRE 2009 E 2018 (A ÁREA DOS CÍRCULOS INDICA O NÍVEL DE TRIBUTAÇÃO SOBRE DIVIDENDOS EM 2018).



IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA: BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS DA OCDE, ALÍQUOTA (%) SOBRE A BASE DE CÁLCULO.



# O que devemos fazer sobre isso?

Pesquisas empíricas: mudanças pró-crescimento passam por tributar menos e melhor as empresas e mais as pessoas físicas, embora haja quem defenda outros caminhos.

Construir uma agenda de consolidação fiscal que combine equidade com eficiência, retirando um pouco do gasto público o peso da função redistributiva.

Qual modelo seria o ideal para a tributação da renda no Brasil?

- 1 Modelo amplo ajustado: integração com PJ (imputação), renda atribuída e prescinde mais da tributação sobre propriedade.
- 2 Modelo dual: tributação do retorno excedente, alinhamento entre tributação da renda do trabalho e do capital e menor progressividade.

Em última instância: modelo que melhor equilibre equidade e eficiência. Mas essa é uma escolha social, antes de mais nada.

# MUITO OBRIGADO!

Rodrigo Orair  
IFI  
Ipea

[rodrigo.orair@ipea.gov.br](mailto:rodrigo.orair@ipea.gov.br)  
[rorair@senado.leg.br](mailto:rorair@senado.leg.br)