

Audiência Pública
Comissão de Assuntos Econômicos – Senado Federal
28/11/2016

Progressividade Tributária: a agenda negligenciada

Rodrigo Orair
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

* As visões do pesquisador não devem ser atribuídas ao Ipea ou ao IPC-IG.

Introdução

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 benefícios sociais.
- Estrutura regressiva: excessivamente concentrada em impostos sobre bens e serviços.
- Elevada complexidade e composição anti-crescimento.

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.

Introdução

Por que chegamos onde chegamos?

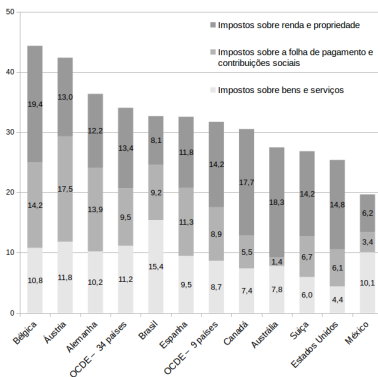
- País seguiu uma onda de reformas nos sistemas de tributação que visavam estimular o capital e pregavam a neutralidade da política tributária, transferindo para o gasto público toda a função distributiva.
- Essa agenda não propiciou mais crescimento econômico e teve efeitos contraditórios sobre as desigualdades.

O que devemos fazer sobre isso?

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

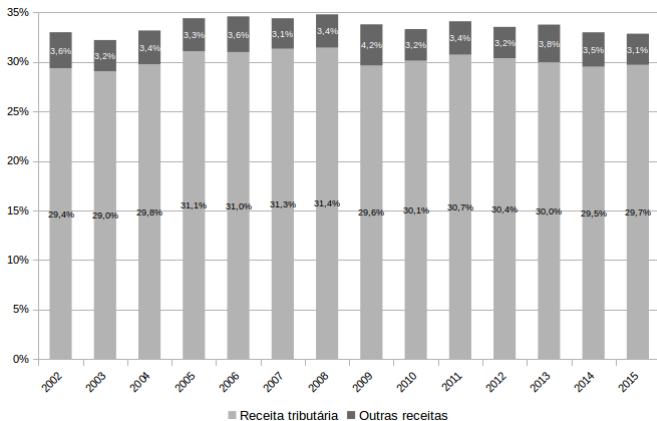
O que já sabíamos sobre nosso sistema tributário?

Figura: Composição da carga tributária



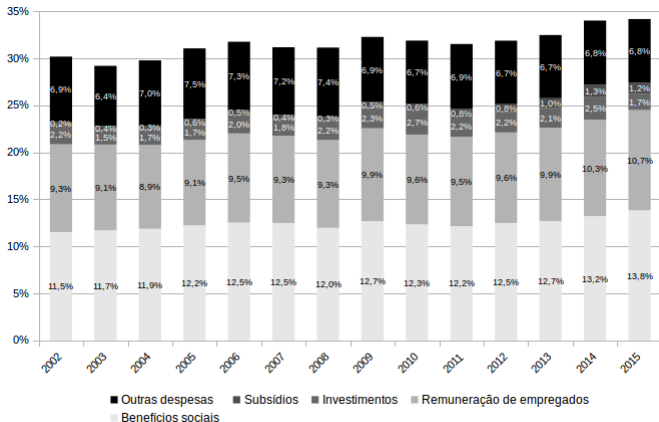
Fonte: Orair, R. O. Dilemas do Financiamento das Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros: uma visão geral. Ipea, 2016.

Figura: Receitas primárias do Governo Geral (Em % do PIB).



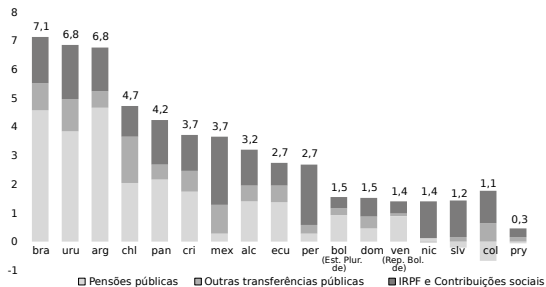
Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Resultado Primário e Contabilidade Criativa: Reconstruindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do Governo Geral. Ipea, 2016.

Figura: Despesas primárias do Governo Geral (Em % do PIB).



Fonte: Gobetti, S. W.; Orair, R. O. Resultado Primário e Contabilidade Criativa: Reconstruindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do Governo Geral. Ipea, 2016.

Figura:

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.

O que viemos 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...

Figura: 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
Total	26.494.416	1.293.205	207.361	632.171	2.132.738	59,6	11,2	29,2	100,0

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

Figura: 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	0,0	388	0,0	1.066	13.600	0,0
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	27.303	-6.699	20.825	0,5	1.737	2,9	2.681	31.720	0,6
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	45.443	-12.328	33.318	3,7	4.027	8,4	7.899	57.369	3,5
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	81.162	-19.022	62.356	10,7	8.744	14,2	23.542	113.449	8,8
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	140.684	-26.918	114.392	16,4	19.421	17,4	66.169	226.273	11,8
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	210.220	-36.508	174.617	19,0	43.997	17,9	186.583	440.800	11,0
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	251.994	-39.279	213.699	20,5	107.642	17,3	526.649	886.285	8,2
Mais de R\$ 1.301,8	523.295	-104.501	421.583	20,8	902.994	16,9	2.744.117	4.170.406	6,7
Total	48.811	-11.139	37.914	8,8	7.827	14,6	23.861	80.498	6,9

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

Figura: 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	0,0
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	0,1
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	1,1
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	3,1
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	5,7
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	6,6
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	5,6
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	5,8
Total	2.100.823	63.461	-13.427	50.442	13,1	33.895	16,3	176.970	274.326	5,3

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

Figura: 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
Total	100,0	100,0	4,7	3,2	4,4
Índice de Gini	0,6011	0,5844	-	-	-

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

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

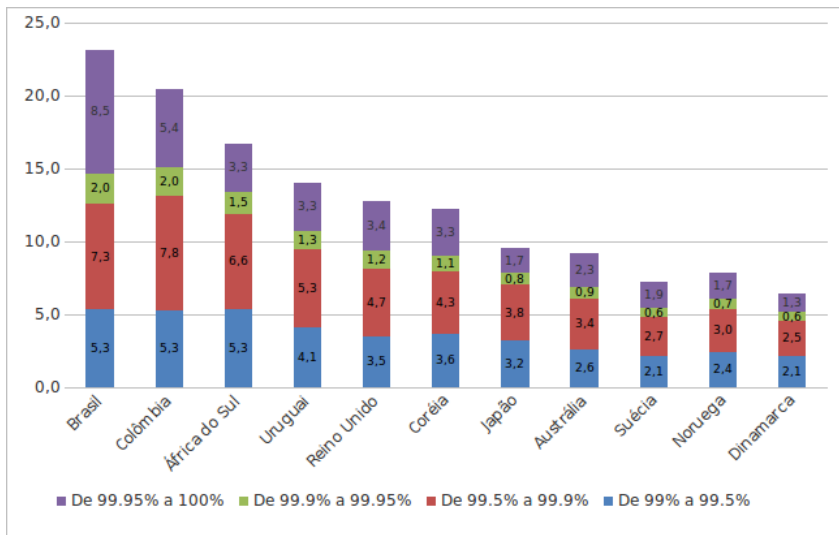
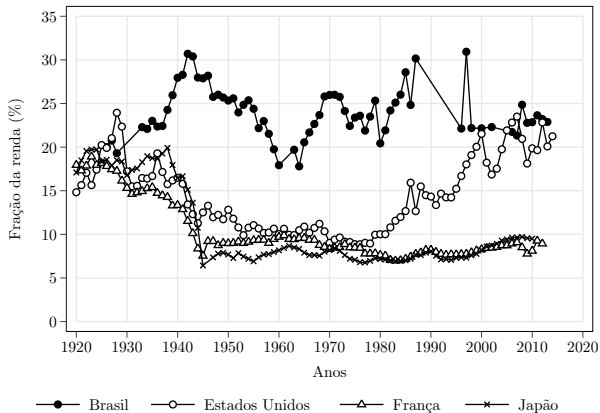
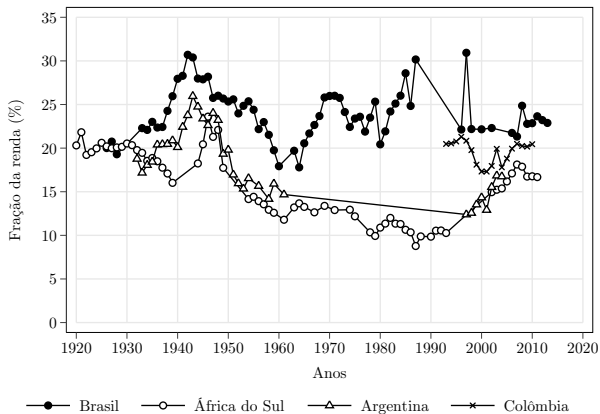


Figura: Participação (%) do centésimo mais rico na renda total.



Souza, P. H. G. F. (2016). A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.

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



Souza, P. H. G. F. (2016). A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.

O que viemos a saber pelos dados do IRPF?

- 1 Concentração no topo supera qualquer país com informações disponíveis.
- 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 (2,8% de queda no Gini) menor do que no México, Uruguai, Argentina e Chile.
- 4 Violação dos princípios da equidade horizontal e vertical: Alíquota média cresce apenas até 12% no início do último centésimo da distribuição e cai até 7% entre os 0,05% mais ricos.
- 5 Raiz das distorções: benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital. Um quarto dos rendimentos no topo são tributados por alíquotas lineares (em média 17%) inferiores às alíquotas progressivas (até 27,5%) e dois terços dos rendimentos são isentos.
- 6 Principal benefício: isenção de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas a seus sócios e acionistas. Dos 71 mil brasileiros mais ricos, 51 mil receberam dividendos em 2013.

Tributação dos lucros 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, ao mesmo tempo a CF88 introduz as bases do Estado social brasileiro.

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

São três regimes de tributação: lucro real, lucro presumido e Simples. Teoricamente, a tributação sobre o lucro varia de 4,5% a 34%. Já na prática...

Sistema definitivamente não é neutro e gera muitas distorções. É uma verdadeira colcha de retalhos!

Tributação dos lucros no Brasil e no mundo

Maioria dos países da OCDE fazem a dupla tributação, ainda que em muitos casos com mecanismos de integração. Média de tributação do lucro na OCDE chega a 48%, distribuída de maneira mais equilibrada entre pessoa física e jurídica.

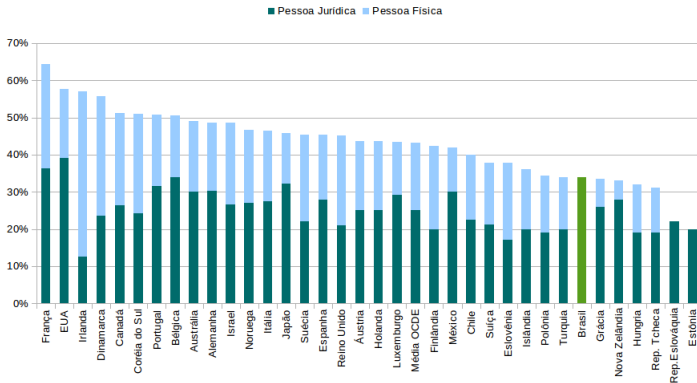
México, República Eslováquia e Grécia voltaram a tributar dividendos ao nível da pessoa física nos últimos anos.

Dos 34 países da OCDE, 21 elevaram a tributação sobre os mais ricos entre 2008 e 2015 (alíquotas máximas, tributação sobre dividendos, isenções etc), 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, dos quais 12 anos sob o governo de centro-esquerda do PT.

Figura: Tributação do lucro no Brasil nos países da OCDE



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

Figura:

Tabela 2 - Alíquotas vigentes de tributação dos lucros e dividendos nos países da OCDE (2015):

País	Lucro antes tributação (A)	CIT (%) sobre lucros	Lucro distribuído	Tributo pago por PF	Taxa total (CIT+PIT)/A
Austrália	142,86	30	100	27,12	48,99
Canadá	135,69	26,3	100	33,82	51,23
Chile	129,03	22,5	100	22,58	40
Dinamarca	130,72	23,5	100	42	55,63
Estônia	125	20	100	0	20
Finlândia	125	20	100	28,05	42,44
França	157,23	36,4	100	44	64,38
Alemanha	143,22	30,18	100	26,38	48,59
Irlanda	114,29	12,5	100	51	57,13
Israel	136,05	26,5	100	30	48,55
Itália	137,93	27,5	100	26	46,35
Japão	147,3	32,11	100	20,32	45,9
Coréia do Sul	131,93	24,2	100	35,4	51,03
México	142,86	30	100	17,14	42
Holanda	133,33	25	100	25	43,75
Nova Zelândia	138,89	28	100	6,94	33
Noruega	136,99	27	100	27	46,71
Reino Unido	126,58	21	100	30,56	45,14
EUA	164,3	39,13	100	30,34	57,6

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

Nova teoria da tributação ótima

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.

Thomas Piketty e Emmanuel Saez (2012):

For realistic parameters of our model, the optimal tax rate on capitalized inheritance would be as high as 50%-60% – or even higher for top wealth holders – if the social objective is meritocratic (i.e., the social planner puts higher welfare weights on those receiving little inheritance) and if capital is highly concentrated (as it is in the real world).

O que devemos fazer sobre isso?

Pesquisas empíricas indicam que políticas pró-crescimento passam por tributar menos as empresas e mais as pessoas físicas, embora há na OCDE quem defenda também uma contribuição das empresas diante da crise fiscal.

Construir uma agenda que contribua com o ajuste fiscal e com uma política pró-crescimento e pró-distribuição de renda, retirando um pouco do gasto público o peso da função redistributiva.

Refletir: Qual modelo seria o ideal para a tributação da renda do capital no Brasil?

- 1 Alíquota linear e base ampla (exemplo: sistema dual dos países nórdicos).
- 2 Estrutura progressiva mas diferente das rendas do trabalho (exemplo: Estados Unidos).
- 3 Conferir o mesmo tratamento dado à renda do trabalho (sistema clássico em países como França e Reino Unido).

Reforma tributária neutra no médio prazo

- Tributar progressivamente os dividendos e reduzir o IRPJ desde já, além de iniciar a queda nas alíquotas do PIS/Cofins.
- Ganho de arrecadação com os dividendos seria canalizado para reduzir IRPJ e PIS/Cofins.
- Ganho de progressividade e queda de desigualdade simultaneamente a ganho de eficiência e simplificação.

Figura: Simulação de mudanças: um exercício simples (ano-base 2013).

	Receita total (R\$ bilhões)	Ganho na arrecadação (R\$ bilhões)	Contribuintes prejudicados (milhares)	Índice de Gini		
				Pré-IRPF	Pós-IRPF	Tx. cresc.
Estrutura atual do IRPF	149,7	-	-	0,60111	0,5844	-2,8%
1. Reinstituição da tributação de lucros e dividendos pela alíquota linear de 15%	192,8	43,1	2.101	0,60111	0,5791	-3,7%
2. Tributação de lucros e dividendos por alíquotas progressivas (0% a 27,5%)	208,4	58,7	1.164	0,60111	0,5769	-4,0%
3. Alíquotas adicionais (35%, 40% e 45%), mantendo isenção de lucros e dividendos	192,8	43,0	3.815	0,60111	0,5793	-3,6%
4. Inclusão de uma alíquota adicional e tributação de lucros e dividendos pelas alíquotas progressivas (0% a 35%)	221,4	71,6	De 1.164 a 1.280	0,60111	0,5752	-4,3%

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

Figura: Simulação de proposta de reforma tributária.

Medidas	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dividendos: alíquotas progressivas IRPF	58,7	58,7	58,7	58,7	58,7	58,7	58,7
Redução do IRPJ de 25% para 20%	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7	-15,7
Fim das deduções de JSCP	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Redução gradual PIS/Cofins até 6%	-4,0	-11,9	-19,8	-27,8	-35,7	-43,7	-51,6
Efeito líquido total das medidas	47,1	39,2	31,2	23,3	15,4	7,4	-0,5
Efeito líquido (% PIB)	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,1	0,0
Alíquota PIS/Cofins 9,25% - 6%	9,0	8,5	8,0	7,5	7,0	6,5	6,0

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

MUITO OBRIGADO!

Rodrigo Orair

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea)

rodrigo.orair@ipea.gov.br

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

rodrigo.orair@ipc-undp.org