

JOÃO SANTOS CONCEIÇÃO

RÓBER ITURRIET AVILA

TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE DE RENDIMENTOS E DE  
PATRIMÔNIO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS NAS DECLARAÇÕES  
TRIBUTÁRIAS DE PESSOAS FÍSICAS

Recebido em 05/04/2019

Aprovado em 09/10/2019

# TRIBUTAÇÃO E DESIGUALDADE DE RENDIMENTOS E DE PATRIMÔNIO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS NAS DECLARAÇÕES TRIBUTÁRIAS DE PESSOAS FÍSICAS

## Resumo

Este artigo tem como objetivo geral investigar, em termos teóricos e empíricos, as implicações da estrutura tributária regressiva brasileira na distribuição de rendimentos e de patrimônio. O trabalho considera os efeitos do imposto de renda de pessoas físicas na desigualdade, a partir da isenção dos rendimentos do capital e do rentismo na tributação. A pesquisa tem como fonte a Receita Federal do Brasil, a qual passou a divulgar recentemente dados das declarações das pessoas físicas. O estudo, além de permitir um entendimento mais acurado sobre tributação e desigualdade, traz um detalhamento, antes inédito, das declarações tributárias das pessoas físicas. Os dados sinalizam que as medidas adotadas para aumentar o investimento privado parecem colaborar para a desigualdade de rendimentos e de patrimônio.

**Palavras-chave:** distribuição; tributação; rendimentos; patrimônio; Brasil.

**JOÃO SANTOS  
CONCEIÇÃO**

Graduando em Ciências Econômicas na Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Contato eletrônico): [joaoconceicao@unisinos.br](mailto:joaoconceicao@unisinos.br)

<https://orcid.org/0000-0001-8252-2838>

**RÓBER ITURRIET  
AVILA**

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Contato eletrônico: [rober@ufrgs.br](mailto:rober@ufrgs.br)

<https://orcid.org/0000-0002-9422-9628>

## **Abstract**

This article aims to investigate, in theoretical and empirical terms, the implications of Brazilian regressive tax structure on the distribution of income and equity. The paper considers the effects of personal income tax on inequality, based on the exemption of capital income and rent taxation. The research has as source the Receita Federal do Brasil, which has recently released data from the statements of individuals. The study, in addition to allow a more accurate understanding of taxation and inequality, brings a previously unpublished detail of tax returns of individuals. The data indicates that measures taken to increase private investment appear to contribute to income and equity inequality.

**Keywords:** distribution; taxation; income; patrimony; Brazil.

**CLASSIFICAÇÃO JEL:** H20; D31; E62

## I. Introdução

O Brasil possui uma das piores distribuições de renda e de riqueza do mundo. Os 10% mais ricos do país, que concentravam 55,6% da renda em 2015, ficaram à frente da Índia, com 55,5%, e da África Subsaariana, com 54,4% (WID, 2019). Novas formas de mensuração da concentração de riqueza nos países têm sido adotadas através de dados de declarações de imposto de renda, um método recente que aponta uma concentração maior do que a do fluxo de rendimentos. A concentração entre os 10% mais ricos no Brasil foi de 74,2%, seguido pela China, com 73,2%, e pela África do Sul, com 73,1% (CSWR, 2016).

A alta concentração traz impactos para as famílias brasileiras pertencentes à faixa dos 10% mais pobres, que podem levar até nove gerações para atingir a situação de renda média do país (OECD, 2018b). A estrutura tributária parece contribuir para a desigualdade, uma vez que a tributação indireta é predominante no Brasil. Os brasileiros 10% mais pobres gastam 32% dos seus rendimentos em tributos, sendo que 28% desses são indiretos, enquanto os 10% mais ricos gastam 21%, dos quais 11% são por meio de impostos diretos (OXFAM, 2017).

Este trabalho tem como objetivo geral investigar as implicações da estrutura tributária brasileira na distribuição de rendimentos e de patrimônio. A investigação terá como objeto de análise as declarações do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) de 2017, com destaque para as isenções dos rendimentos do capital e do rentismo de tributação.

A segunda seção revisa criticamente a teoria da tributação ótima que deu base para a estrutura tributária brasileira. A teoria da tributação ótima entende que a renda não deveria ser tributada por impostos progressivos, ao passo que o capital deveria ser desonerado para atrair e incentivar investimentos. A justificativa é a crença em que, com a redução de impostos, o investimento e o empreendedorismo seriam estimulados. Os mais pobres

seriam beneficiados com o aumento da renda dos mais ricos, o que justificaria políticas tributárias em prol do capital.

Entretanto, a observação empírica aponta uma ampliação da concentração de renda e de patrimônio sem os respectivos ganhos esperados em termos de crescimento econômico e investimento produtivo. Dessa forma, a academia está refletindo e construindo uma reavaliação das teorias e das práticas tributárias. Os modelos e os teoremas que se popularizaram, a partir de 1980, têm sido questionados, inclusive, por aqueles que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária.

A instituição de impostos progressivos nunca teve o apoio de estratos de hegemonias políticas e dos setores empresariais. A tributação no país está centrada em impostos indiretos, tendo baixa progressividade sobre a renda, sobre os lucros, sobre os ganhos de capital e sobre o patrimônio. As disputas entre as classes e os grupos sociais relevam-se importantes, indo além do aspecto teórico, na compreensão da distribuição do ônus tributário entre os contribuintes, e apresentá-las é objetivo da terceira seção.

Após essas seções, o artigo investigará os efeitos dessa estrutura sobre a distribuição de rendimentos e de patrimônio. Os dados permitirão verificar quais são os efeitos das isenções e deduções tributárias no IRPF. A análise terá como fonte a Receita Federal do Brasil, a qual passou a divulgar, recentemente, dados das declarações das pessoas físicas.

Este trabalho, ao mesmo tempo em que permite um entendimento mais acurado sobre tributação, traz um detalhamento, até então inédito, sobre os dados das declarações do IRPF. À medida que essas informações vêm sendo descobertas, é possível efetuar estudos mais aprofundados. O conhecimento mais preciso sobre essas informações ainda pode auxiliar em temas como o equilíbrio fiscal e o financiamento do Estado.

## 2. Teoria da tributação ótima: síntese e avaliação crítica

O processo de acumulação extremamente desigual e a oligopolização da economia desencadearam reivindicações de direitos sociais e distribuição de renda por meio da ação do Estado. A confluência do crescimento dessas forças à esquerda, com a fragilização do liberalismo econômico na crise de 1929, a eclosão das guerras mundiais e a “ameaça comunista”, estabelecida pela ordem internacional, constituíram o ambiente propício para a edificação do *Welfare State*.

A fim de financiar os novos serviços estatais, impostos foram criados ou ampliados (AVILA& CONCEIÇÃO, 2017). A redução da desigualdade, entre 1930 e 1980, tem relação com a maior progressividade tributária no período. A retomada da desigualdade, a partir de 1980, tem relação com a redução da progressividade tributária (PIKETTY, 2014). O fim da União Soviética abriu espaço para a revisão do Estado Social e da tributação progressiva como forma de financiamento.

Ferreira retrata essa conjuntura:

Se a crise econômico-social for de fato muito profunda, abalará todo o sistema capitalista, como ocorreu na crise de 1929, que se tornou mundial e desarticulou todos os níveis da produção burguesa. Tendo isso acontecido alguns anos após a primeira vitória da classe operária (a Revolução Russa de 1917), o pânico tomou conta da burguesia, que temeu uma possível vitória mundial do socialismo. O custo dessa política social do Estado providência foi pago com a cobrança de taxas e impostos da grande burguesia e de alguns segmentos sociais de alto poder aquisitivo. Cobrando impostos da burguesia, garantindo emprego e assistência social ao trabalhador, o Estado passou a ser interpretado como um agente redistribuidor de renda. (FERREIRA, 2000, p. 146-147)

As políticas econômicas keynesianas, o aparelho estatal de oferta de bens e serviços e o sistema de bem-estar social foram identificados, nas décadas de 1980 e 1990, como elementos que traziam pesado ônus à situação financeira dos Estados. O período neoliberal foi marcado pela implementação de

medidas que visavam maior eficiência e equilíbrio nas contas públicas. Os Estados nacionais e regionais reduziram a ação na economia e na estrutura de Estado.

Essas medidas foram tomadas inicialmente no Chile, por Augusto José Ramón Pinochet, nos Estados Unidos, por Ronald Wilson Reagan, e no Reino Unido, por Margaret Hilda Thatcher. As ideias de Pinochet, de Reagan e de Thatcher, no campo tributário, tiveram como base a teoria da tributação ótima. A teoria assentou que a renda deveria ser tributada linearmente, ou seja, por alíquotas nem progressivas e nem regressivas, ao passo que o capital deveria ser desonerado para atrair e incentivar investimento (*trickle-down*) (FREITAS, 2017).

A fala de Reagan em 1986 aponta para esse sentido:

*“[...] I’m certain that the bill I’m signing today is not only an historic overhaul of our tax code and a sweeping victory for fairness, it’s also the best antipoverty bill, the best profamily measure, and the best job-creation program ever to come out of the Congress of the United States.” (apud FILHO, 2010, p. 129).*

Essa concepção fez com que os impostos sobre a renda e sobre o capital diminuíssem no mundo (OECD, 2018a). A teoria da tributação ótima tem como ponto de partida o objetivo de minimizar a carga tributária e maximizar o bem-estar econômico. A teoria leva em conta “[...] escolhas para maximizar uma ‘função de bem-estar social’, função associada à ponderação do bem-estar de seus diferentes agentes econômicos” (BARBOSA & SIQUEIRA, 2001, p. 5).

A teoria recomenda impostos sobre a renda do trabalho com uma estrutura de alíquotas marginais lineares, além de ressaltar que não existem razões para elas crescerem no mesmo ritmo da renda. O imposto, com essa forma, foi analisado por Mirrlees (1971), Atkinson (1995), Hall e Rabushka (2007). As ideias da teoria em relação à tributação da renda têm como fundo a consideração de que as políticas redistributivas de renda não devem passar por alíquotas progressivas (HEADY, 1993).

Segundo Mirrlees,

*An approximately linear income-tax schedule, with all the administrative advantages it would bring, is desirable [...]; and in particular (optimal!) negative income tax proposals are strongly supported. The income-tax is a much less effective tool for reducing inequalities than has often been thought; and therefore. It would be good to devise taxes complementary to the income tax, designed to avoid the difficulties that tax is faced with. (MIRRLEES, 1971, p. 208)*

Embora a teoria da tributação ótima reconheça que o tributo sobre a renda seja superior aos outros por respeitar melhor a equidade, ele passou a ser questionado por causar ineficiência na economia. A incidência de tributação sobre a renda supostamente provocaria aumento na oferta de trabalho para manter a renda disponível ou diminuiria a oferta de trabalho pelo aumento na alíquota do imposto de renda (PALERMO, 2009). As hipóteses de Mirrlees (1971) de um imposto sobre a renda quase linear não são conclusivas. O autor recomendou cautela para a implementação de um imposto, dessa forma, sugerindo a necessidade de mais estudos em função da hipótese do modelo.

*Being aware that many of the arguments used to argue in favour of low marginal tax rates for the rich are, at best, premised on the odd assumption that any means of raising the national income is good, even if it diverts part of that income from poor to rich, I must confess that I had expected the rigorous analysis of income-taxation in the utilitarian manner to provide an argument for high tax rates. It has not done so. [...] I would also hesitate to apply the conclusions regarding individuals of high skill: for many of them, their work is, up to a point, quite attractive, and the supply of their labour may be rather inelastic (apart from the possibilities of migration). (MIRRLEES, 1971, p. 207)*

A teoria em análise, mesmo sem evidências conclusivas, levou muitos países a reduzirem as alíquotas marginais (LIMA, 1999). Hausman (1981) aponta que a oferta de trabalho reduzir-se-ia em 8,6%, nos Estados Unidos, ao se comparar com uma situação em que não houvesse o imposto. Os estudos realizados por Triest (1990), Brown e Stanford (1993) e Eissa (1995), nos Estados Unidos e no Reino Unido, mostram que mudanças nas alíquotas do

imposto de renda apresentam baixa alteração no número de horas trabalhadas (PALERMO, 2009).

Colombino e Del Boca (1990), analisando a Itália, e Bourguignon e Magnac (1999), a França, mostraram reduzida sensibilidade na relação entre oferta de trabalho e tributação da renda da pessoa física. Castro (2012), por sua vez, concluiu que não existem efeitos negativos em termos de eficiência econômica, não sendo observadas mudanças significativas na oferta de trabalho diante da tributação:

Esses resultados podem ser explicados, a princípio, pela elevada utilidade marginal da renda para a grande maioria dos trabalhadores e pela rigidez do mercado de trabalho, que não permitiria ajustes pontuais na jornada. Assim, não há evidência de que a oferta de trabalho se modifique em função da tributação da renda pessoal, não havendo efeitos negativos em termos de eficiência econômica. (CASTRO, 2012, p. 21)

A redução ou a eliminação da tributação sobre os rendimentos do capital foram sugeridas por Atkinson e Stiglitz (1976), Ordover e Phelps (1979), Judd (1985) e Chamley (1986). A tributação sobre o capital, para a teoria da tributação ótima, pode gerar problemas de justiça fiscal e interferência na eficiência econômica. A tributação sobre o capital poderia causar mudanças na alocação de recursos no mercado e incentivar a conversão de capitais de forma a sofrer menor incidência de tributos.

A preocupação dos autores está no desestímulo à poupança e ao investimento. A teoria da tributação ótima sugere tratamento diferenciado em relação aos rendimentos e ao patrimônio advindo do capital. A tributação progressiva sobre o capital incentivaria os indivíduos a aumentar o consumo presente e diminuir a poupança. O maior consumo presente implica em uma menor parte de renda poupada, o que levaria a uma menor poupança destinada ao investimento.

Os argumentos utilizados contra a utilização da progressividade tributária dizem respeito, portanto, a não distorcer o mecanismo de equilíbrio entre poupança e investimento, tal como é apresentado no modelo neoclássico

de tributação. A teoria pressupõe mudanças sobre quanto consumir no presente ou no futuro em decorrência da incidência de tributos. A tributação poderia desestimular a poupança e os investimentos ao tributar os rendimentos do capital (GOBETTI, 2018).

A teoria da tributação ótima não se dedica muito à tributação sobre o patrimônio. A única recomendação dada é que os impostos sobre essa base de incidência também não devem afetar a poupança do contribuinte. Outras teorias tributárias recomendam alíquotas sobre o patrimônio baixas e levemente progressivas. A ressalva é em relação a heranças e doações, que devem ocorrer com alíquotas progressivas (PALERMO, 2009; LAGEMANN, 2001).

A teoria da tributação ótima sugere uma alíquota única no imposto sobre o consumo para todos os bens e serviços. A opção pelo imposto sobre o consumo permite que se isente de tributos os rendimentos do capital e, dessa maneira, incentive-se a formação de poupança, investimento e acumulação de capital na economia. As possibilidades dadas pelos impostos sobre o consumo levaram os autores da teoria ótima ao “apelo para torná-lo(s) a única base de tributação.” (PALERMO, 2009, p. 32).

Os autores favoráveis e contrários à teoria da tributação ótima tentaram solucionar o *trade-off* existente entre tributação e neutralidade. O princípio da neutralidade prescreve uma tributação que não afete as decisões dos agentes e nem a eficiência produtiva, assim não haveria discriminação entre pessoas e atividades distintas. A tributação sobre renda, por exemplo, poderia afetar a oferta de trabalho.

O princípio da equidade preconiza que as pessoas com mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo imposto (horizontal) e que as alíquotas devem mudar de acordo com o nível de renda (vertical). A equidade vertical prevê, portanto, maior contribuição dos indivíduos com maior propensão marginal a poupar. Nesta medida, haveria um *trade-off*: objetivos distributivos só podem ser alcançados a um certo custo em termos de

eficiência econômica. As prescrições da teoria da tributação ótima priorizam a eficiência em detrimento da equidade.

Os defensores dessa teoria argumentam que a isenção dos rendimentos do capital pode estimular o crescimento da economia com mais investimentos. Os contrários compreendem que a tributação indireta tem maior impacto sobre os mais pobres, que possuem maior propensão ao consumo e maior potencial de estimular a demanda efetiva.

Ao tributar a produção e o comércio, em detrimento do capital, aumenta-se o custo dos bens e serviços, prejudicando o sistema produtivo como um todo. O sistema tributário regressivo não é, portanto, apenas prejudicial para as classes baixas e médias, mas, inclusive para a própria atividade econômica.

De acordo com Oliveira e Biasoto:

Apesar do pensamento conservador que condena a tributação sobre os mais ricos, alegando ser destes que nasce a poupança para os investimentos, baseado em teses anacrônicas como a da improdutividade dos gastos do Estado e da necessidade de uma poupança prévia para a acumulação, e do novo paradigma teórico de que se deve evitar a taxaço sobre os fatores de maior mobilidade espacial, o Estado, ao abdicar de cobrar impostos destes segmentos, estreita consideravelmente suas bases de tributação, penaliza exageradamente as camadas da sociedade de menor poder aquisitivo e enfraquece o potencial de crescimento da economia. Isso porque, como demonstrou Keynes em seu trabalho lapidar de 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, são as camadas de mais baixa renda que, por possuírem maior propensão ao consumo, tendem a fortalecer a demanda agregada e o mercado interno, revitalizar as forças do sistema e contribuir para atenuar as flutuações cíclicas do sistema. (OLIVEIRA& BIASOTO, 2015, p. 8-9)

Kalecki (1977) ressalva que o impacto dos gastos públicos sobre a demanda efetiva depende da forma como os tributos são cobrados. Os tributos sobre os mais pobres não geram acréscimo de demanda na economia, apenas uma transferência de recursos dos trabalhadores para o setor público. Os

tributos só se transformam em demanda efetiva adicional quando são financiados sobre os mais ricos.

Kalecki (1977) e Keynes (1985) entendem que o consumo das famílias, que é induzido pela renda disponível, sofre os efeitos da tributação e das transferências. A propensão a consumir das famílias depende diretamente também dessas duas variáveis. A tributação tem o efeito de reduzir a renda disponível e a propensão a consumir das famílias, o que acaba diminuindo o efeito multiplicador na demanda agregada.

Kalecki (1977) e Keynes (1985) entendem que os gastos, as transferências governamentais para as famílias e os impostos diretos e indiretos exercem influência sobre a demanda efetiva da economia. O efeito conjunto dessas três variáveis e o efeito multiplicador que os impostos e as transferências possuem impactam na economia.

Por isso, Carvalho (2018), com base em Kalecki (1977), entende que

Graças às propriedades do chamado multiplicador de Haavelmo, tributar os mais ricos e gastar o mesmo valor com políticas que elevam a renda dos mais pobres direta ou indiretamente tem alto efeito multiplicador<sup>1</sup>. Isso porque enquanto os mais ricos consomem uma parte relativamente pequena da sua renda, os mais pobres consomem tudo ou quase tudo daquilo que ganham, o que contribui para dinamizar a economia. Em outras palavras, uma reforma tributária progressiva deve elevar a tributação sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos [...] e reduzir a tributação sobre o consumo, a produção e os lucros reinvestidos nas empresas. (CARVALHO, 2018, p. 165).

Com base na teoria da demanda efetiva, é possível dizer que Kalecki (1977) refutaria a ideia da teoria da tributação ótima, que considera que impostos sobre o capital desestimulariam a poupança e o investimento. A poupança,

---

<sup>1</sup> Carvalho (2018) estimou a propensão a consumir no Brasil: “Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE de 2009 mostram que a propensão a consumir aumenta substancialmente quando nos movemos do topo para a base da pirâmide da distribuição, sendo em média de 56% da renda bruta para os que recebem acima de 10.375 reais, e de mais de 100% para os que ganham menos do que 830 reais. Assim, a cada mil reais transferidos dos mais ricos para os mais pobres direta ou indiretamente (via geração de emprego e renda), o consumo das famílias aumentaria em 730 reais.” (CARVALHO, 2018, p. 165).

para Kalecki (1977), não é pré-condição para o investimento, mas este, por meio dos seus efeitos multiplicadores e da demanda efetiva, é que gera a poupança, ou seja, o investimento precede à formação de poupança. Isto significa que o investimento, via demanda efetiva, ao gerar renda, gera poupança.

A teoria da tributação ótima, mesmo sem evidências empíricas consistentes, levou adiante suas ideias. Os autores, embora reconhecendo que o imposto sobre capital, renda e patrimônio respeita mais a equidade, preferiram a tributação sobre o consumo. As mesmas ideias, que se popularizaram no Brasil no final dos anos 1980 e no início dos anos 1990, têm sido questionadas, inclusive, pelos autores que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária, como é o caso de Atkinson (2016), Mirrlees (2011) e Stiglitz (2017) (AVILA & CONCEIÇÃO, 2018).

Nos termos de Mirrlees (2011, p.22):

*Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular. The increase in income inequality over the past 30 years – concentrated in the 1980s – has been without historical precedent.*

O sistema tributário brasileiro, historicamente, foi utilizado como instrumento para equilibrar as contas públicas, incentivar a poupança e a acumulação de capital, assim como para estimular o investimento público e o privado. Os resultados de uma estrutura tributária guiada pelos critérios da tributação ótima resultaram na redução da progressividade do imposto de renda de pessoas físicas e na complacência com os rendimentos do capital.

A regressividade tributária no Brasil não envolve apenas a discussão da redução da progressividade em detrimento da poupança e do investimento. As disputas entre as classes e os grupos sociais também são relevantes para a compreensão dos resultados em termos de distribuição da carga tributária. A seção abaixo tem como objetivo analisar justamente essas disputas levando em conta os acontecimentos sociais, políticos e econômicos.

### 3. Um breve histórico da Economia Política da tributação no Brasil

O perfil agroexportador da economia brasileira durante o período 1889-1930 explica a importância dos impostos sobre importação e exportação. O imposto sobre exportação era de competência dos estados, e tal fato deve-se sobretudo ao poder que as oligarquias cafeeiras exerciam (GRAZZIOTIN, 2012). Os choques externos decorrentes da crise de 1929 afetaram o preço do café, assim como a demanda dos países centrais pelo produto brasileiro, levando a menores níveis de produção, exportação, importação, renda e arrecadação.

A severa restrição à capacidade de importar do país e a política de defesa do setor cafeeiro teriam criado as condições para o Brasil desenvolver sua produção doméstica voltada ao mercado interno. A política de defesa do setor cafeeiro brasileiro no período da grande depressão consolidou-se em um programa de manutenção da renda nacional. Essa política de sustentação da renda interna levou à desvalorização cambial e a sucessivos déficits do setor público (FURTADO, 1995).

A saída encontrada pelo Estado foi estabelecer impostos internos na tentativa de aumentar as receitas dos cofres públicos. Os primeiros impostos sobre o consumo, por exemplo, inicialmente recaíam apenas sobre o fumo, mas, com o passar do tempo, a base do imposto foi crescendo até praticamente englobar todos os bens da economia da categoria (GRAZZIOTIN, 2012).

Os tributos sobre importação eram responsáveis por 56% da receita tributária federal, enquanto os demais impostos sobre o consumo representavam, aproximadamente, 30% até 1930. A crise de 1929 levou à redução da participação da receita das importações para 14,5% em quinze anos. O aumento dos tributos sobre o consumo foi acompanhado pela maior participação dos tributos sobre renda e proventos.

O Imposto de Renda (IR) passou por uma fase de ampliação e aumento da progressividade a partir da década de 1930, tendo a alíquota máxima

passado de 20% para 50% após a Segunda Guerra Mundial (NÓBREGA, 2014). Nos primeiros anos, a participação do IR na receita tributária federal era pequena, algo em torno de 2,6%. Em 1945, a arrecadação quase alcançou a receita dos tributos sobre o consumo.

**Tabela 1. Participação percentual dos tributos na arrecadação federal total – 1925-1945**

| Ano  | Incidência dos tributos |         |                   |       |                 |
|------|-------------------------|---------|-------------------|-------|-----------------|
|      | Importação              | Consumo | Renda e proventos | Selos | Outros tributos |
| 1925 | 56,0                    | 24,2    | 2,6               | 17,1  | 0,1             |
| 1930 | 50,2                    | 28,3    | 5,0               | 16,4  | 0,1             |
| 1935 | 47,6                    | 27,2    | 8,1               | 16,4  | 0,7             |
| 1940 | 33,9                    | 38,7    | 15,1              | 10,2  | 0,1             |
| 1945 | 14,5                    | 40,0    | 33,2              | 12,2  | 0,1             |

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Oliveira (2010).

Getúlio Dornelles Vargas assumiu o poder por meio de um golpe de Estado e uma ditadura de governo provisório, tendo a crise e o combate ao Estado oligárquico como seus desafios centrais (OLIVEIRA, 2010). A Constituição de 1934 do Brasil promoveu importantes alterações na estrutura tributária do país nas esferas estaduais e municipais. A despeito da centralização política, a Constituição de 1934 deixou especificadas as competências municipais, permitindo o financiamento dos estados e dos municípios (GRAZZIOTIN, 2012).

O governo de Vargas perdeu a legitimidade após a Segunda Guerra Mundial e sofreu um golpe militar em 1945, instaurando-se um breve período de democratização entre 1946 e 1964. A Constituição de 1946 buscou melhorar as relações entre os entes federados com uma nova estrutura de impostos. O período permitiu a criação de uma série de arranjos de transferências constitucionais.

A estrutura econômica brasileira sofreu significativos avanços entre 1946 e 1954, com o aprofundamento do processo de substituição de importação,

incluindo os bens duráveis, os bens de capital e os setores de infraestrutura em energia e transporte. Os avanços econômicos pelo lado do financiamento continuaram defasados diante do novo padrão de acumulação da economia brasileira. As mudanças realizadas na constituição foram pontuais, vindas apenas de propostas como a de um anteprojeto de Código Tributário Nacional (CTN).

Os déficits fiscais crescentes acumulados ao longo do período industrializante levaram à redução forçada da atuação do Estado (GRAZZIOTIN, 2010). A questão tributária no governo de João Belchior Marques Goulart estava inserida nas Reformas de Base. A reforma tributária constituía-se em atualizar o sistema tributário brasileiro, que estava praticamente inalterado desde 1946, e vinha ao encontro das intencionalidades das Reformas de Base, que incluíam promover crescimento econômico com distribuição de renda.

A principal fonte de arrecadação do governo Goulart deveria ser o IR (MOREIRA, 2011). O governo aumentou a alíquota máxima para 65%, alcançando o maior percentual da história. O presidente Jânio da Silva Quadros já havia modificado, um ano antes, a alíquota máxima de 50% para 60% dos rendimentos. O governo pretendia elevar a arrecadação a partir do reaparelhamento das repartições coletoras de imposto. Goulart tinha outras propostas referentes à renda e ao capital<sup>2</sup>. Essas medidas visariam aumentar a progressividade tributária e, ao mesmo tempo, combater a sonegação fiscal e instituir penalidades contra sonegadores.

Os governos militares subsequentes rechaçaram as propostas de Goulart ao darem o primeiro aceno para a redução da pouca progressividade tributária

<sup>2</sup> As propostas sobre a renda e o capital seriam: a) ajustar as alíquotas progressivas à política de distribuição equitativa da carga tributária; b) fiscalizar os ganhos de capital e dos rendimentos do trabalho por meio das declarações; c) rever o regime de tributação dos rendimentos das pessoas físicas e jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede fora do país; d) instituir imposto sobre os lucros especulativos nas operações sobre imóveis; e) rever a forma de tributação das pessoas jurídicas no país, implementando um sistema diferenciado da renda em função do lucro-capital; f) estimular a poupança por meio de incentivos fiscais; g) estimular a reinversão de lucros quando reverta efetivamente ao crescimento econômico; h) disciplinar o aumento do capital de empresas por incorporação de reservas, prevendo tratamento fiscal diferente às reservas constituídas por meio de estímulos fiscais; i) estimular o uso racional da exploração da terra (MOREIRA, 2011).

existente. A primeira medida desses governos foi a diminuição da alíquota máxima do imposto de renda concernente às pessoas físicas para 55% e, depois, para 50% sobre os rendimentos. A outra atitude tomada foi a redução de 14 para 12 faixas de rendas tributadas, número que permaneceu durante a maior parte do regime militar.

A reforma tributária nos governos militares estava inserida em um contexto amplo de reformas estruturais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). As alterações tributárias tinham como objetivo atualizar a estrutura tributária à nova realidade econômica do país e à nova estrutura de financiamento do Estado. O arcabouço tributário tinha como função incentivar a acumulação de capital, garantir incentivos fiscais e financeiros para setores estratégicos e propor um novo modelo de federalismo fiscal (OLIVEIRA, 2010; GRAZZIOTIN, 2012).

A carga tributária bruta aumentou 40% durante o período da ditadura militar. Os dados mostram que esse aumento foi acompanhado pela menor participação de tributos diretos na carga tributária. Os impostos indiretos acabaram saindo de 4,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1964 para 12,6% ao final do período militar. O resultado da reforma tributária e de outras do período foi a concentração de renda e de patrimônio em paralelo à redução real do salário mínimo.

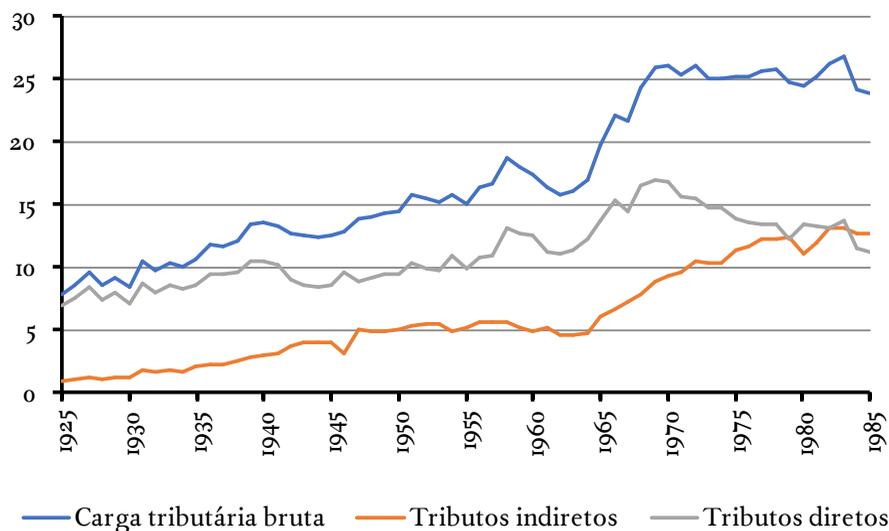
A reforma tributária teve como objetivo dotar o Estado de condições de intervir no processo de desenvolvimento econômico, através do aumento de sua capacidade de gastos e de uma ampliação de suas possibilidades de arbitrar regras e eventualmente isenções para favorecer o padrão de acumulação capitalista que se desejava estabelecer. [...] Mais do que descrever as medidas da reforma tributária, deve-se registrar que sua concepção releva caráter fortemente concentrador de renda e de patrimônio, somando-se às reformas financeira e trabalhista para construir um regime de acumulação socialmente excludente. (MATTOS, BASTOS & BARONE, 2015, p. 8-10).

A ênfase nos tributos internos levou à criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)

e das contribuições sociais ou contribuições parafiscais destinadas ao financiamento das políticas sociais. Alguns exemplos são o salário educação, a contribuição previdenciária e a formação para o financiamento da economia no longo prazo, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). (OLIVEIRA, 2010; GRAZZIOTIN, 2012).

Após o regime militar, a reabertura e a redemocratização levaram à Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo, em termos tributários, tem influência de toda a trajetória que este sistema percorreu ao final do Século XIX e ao longo de praticamente todo o Século XX, durante a vida da República Brasileira. A consequência básica dessa trajetória foi um sistema tributário extremamente complexo em termos de mecanismos de transferências, de competências e de alíquotas [...]. (GRAZZIOTIN, 2012, p. 58)

**Gráfico 1. Evolução percentual dos tributos diretos e indiretos na carga tributária bruta no Brasil – 1925-1985**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2019).

A pressão das classes dominantes sobre o Estado e sobre as empresas públicas brasileiras marcou uma outra fratura no modelo de desenvolvimento brasileiro, nos anos finais da década de 1980 e a partir dos anos 1990. A coalizção de interesses de grupos financeiros e do capital estrangeiro estava atraída por privatizações de serviços públicos brasileiros (MEDEIROS, 2004).

A onda das privatizações e da implementação de políticas liberalizantes aconteceu ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 ampliava o espectro dos serviços públicos. A primeira modificação foi a redução de oito para dois no número de faixas de renda tributadas. A alíquota máxima caiu de 45% para 25%, e a alíquota mínima foi elevada de 10% para 15% dos rendimentos.

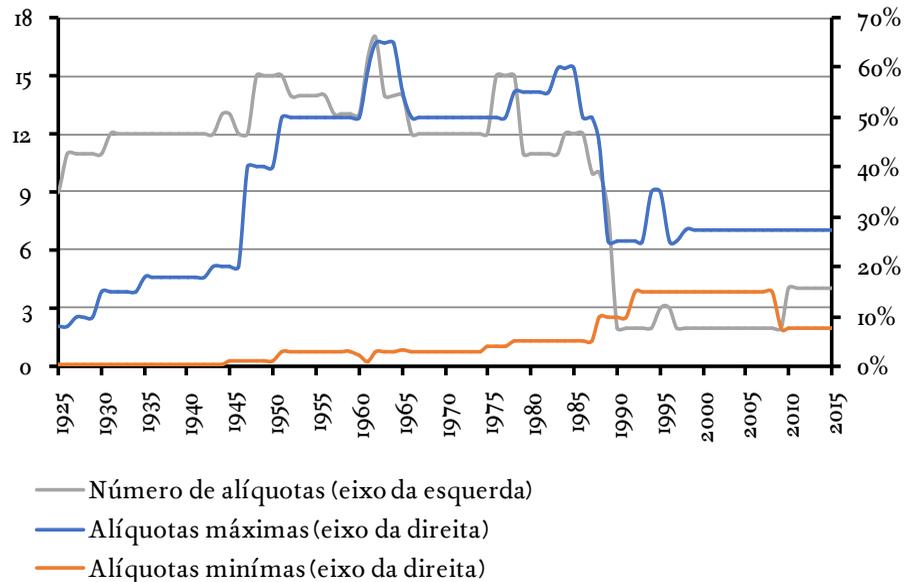
O Brasil passou a não mais adotar o sistema clássico como forma de tributar os dividendos. Esse rendimento passou a não integrar a base de cálculo do imposto de pessoas físicas, sendo tributado exclusivamente na fonte, submetido à alíquota inferior às máximas aplicadas ao rendimento do trabalho (GOBETTI, 2016)<sup>3</sup>. Outra mudança foi a fixação de limite máximo de 8% na alíquota do ITCD durante o governo de Fernando Affonso Collor de Mello (Collor).

A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a nova Constituição democrática de 1988 introduzia as bases para o Estado de bem-estar social brasileiro, com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura, nunca mais o IRPF haveria de ter a estrutura progressiva do passado. Ao contrário, à medida que o país avançava na construção de sua rede de proteção social por meio do gasto, recuava dos objetivos redistributivos da política tributária. (GOBETTI & ORAIR, 2016, p. 11)

---

<sup>3</sup> Esse sistema prevê a taxação do lucro após a sua apuração contábil; e os dividendos, depois de distribuídos aos acionistas, também são onerados. Desse modo, o lucro é tributado em duas fases, tanto na pessoa física como na pessoa jurídica, havendo a distinção entre o que é lucro da empresa e o que é renda pessoal.

**Gráfico 2. Evolução das alíquotas da tributação sobre a renda de pessoa física no Brasil – 1925-2019**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2019).

Os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) vivenciaram duas crises cambiais, inflação e desemprego elevado, redução do salário real no segundo período e submissão do Brasil aos ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI). A política fiscal ortodoxa de FHC introduziu um conflito distributivo entre o pagamento dos juros da dívida e as despesas sociais voltadas a transferências de renda e entre juros recebidos pelos rentistas.

Esse conflito não foi apenas pelo gasto, como também pelo lado da arrecadação, a qual ficou cada vez mais regressiva. Os governos de FHC deram continuidade às políticas liberalizantes, agravando mais a regressividade do sistema tributário brasileiro<sup>4</sup> (SALVADOR, 2014). As medidas aumentaram a

<sup>4</sup> As medidas tomadas pelo governo FHC foram: a) eliminação da alíquota de 35% do IRPF; b) elevação da alíquota do IRPF de 25% para 27,5%; c) eliminação da progressividade do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); d) redução da alíquota de 25% para 15% do IRPJ; e) isenção de impostos sobre os lucros ou dividendos do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no país ou no exterior, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado e f) instituição dos Juros sobre o Capital Próprio (JSCP). O JSCP trata-se de uma dedução que as empresas podem efetuar, contabilizando como “custo”, que seria a remuneração do capital inicial isento de imposto. O acionista que recebe paga IRPF exclusivamente na fonte: 15% de maneira linear.

carga tributária bruta em 24,2%, o maior percentual desde a redemocratização. As alterações tinham como objetivo amenizar os efeitos da dupla tributação<sup>5</sup> de lucros e dividendos na pessoa física, o que supostamente atrairia fluxos de capitais e incentivaria investimentos no Brasil.

Entretanto,

[...] a literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que os benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital (isenção dos dividendos e dedução dos JSCP) obtiveram êxito em ampliar os investimentos no país, já que, ao contrário, os investimentos permaneceram estagnados por mais de uma década após a implementação dessas medidas. (GOBETTI& ORAIR, 2016, p. 14-15)

A baixa arrecadação sobre rendimentos no Brasil também pode ser explicada pela isenção dos dividendos. Os dividendos eram tributados de forma linear e exclusiva na fonte, com uma alíquota de 15%. Os acionistas recebiam 56,1% do lucro bruto, e 43,9% ficavam na forma de impostos. Com as alterações na legislação tributária do governo FHC, os acionistas passaram a ficar com 71,7% do lucro bruto e o Estado com 28,3% de impostos (*ibidem*).

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) nas eleições de 2002 levou o Partido dos Trabalhadores (PT) e outras forças políticas de centro-esquerda ao Poder Executivo brasileiro. O governo eleito tentou realizar uma reforma tributária no primeiro ano de mandato, a qual tinha como objetivo a diminuição da regressividade do sistema tributário, ampliando e aprimorando a tributação direta<sup>6</sup> (SALVADOR, 2014).

---

<sup>5</sup> Carvalho (2018) diz não se tratar de bitributação: “[...] do ponto de vista jurídico, não se tratava de bitributação: os sujeitos passivos do IRPJ/CSLL e do IRPF cobrado sobre os dividendos são diferentes: no primeiro caso, as pessoas jurídicas e, no segundo, as pessoas físicas. Do ponto de vista de estímulo para o investimento produtivo, certamente, é preferível tributar menos os lucros na pessoa jurídica e mais os dividendos na pessoa física.” (CARVALHO, 2018, p. 164).

<sup>6</sup> As seguintes mudanças que constavam na reforma tributária do governo Lula: a) instituição de progressividade sobre o ITCD; b) autorização de progressividade sobre o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI); c) transferir da União para os estados e o Distrito Federal (DF) a competência do Imposto Territorial Rural (ITR), definindo a progressividade tributária do imposto e a transferência de metade da arrecadação para os municípios; d) eliminação da regulamentação por lei complementar do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), transformando-o aos demais impostos que são regulamentados por lei ordinária; e) tornar a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) uma contribuição social permanente para o financiamento da seguridade social (SALVADOR, 2014).

A proposta de Lula acabou fracassando, segundo Salvador:

[...] enfrentou muitas resistências no Congresso Nacional, o que tornou evidente o conflito distributivo que envolve o tema tributário. [...] mesmo uma proposta tímida de maior progressividade em alguns impostos diretos (que, em tese, já deveriam ser progressivos) sobre o patrimônio provocou a reação dos empresários e dos setores mais conservadores no Congresso Nacional. (*ibidem*, p. 31)

O governo Lula voltaria a apresentar uma nova reforma tributária no primeiro ano do segundo mandato. A segunda tentativa foi construída a partir de setores do empresariado nacional, e não apontava para a instituição de um sistema tributário mais progressivo como na primeira proposta; seu objetivo maior era promover uma simplificação da estrutura (*ibidem*). Esta nova tentativa de reforma acabou fracassando novamente: “A proposta apresentada pelo governo refletiu os diversos interesses do setor empresarial e das questões federativas pautadas pelos governadores e prefeitos. [...] após a resistência, principalmente, dos movimentos sociais, não foi para votação na Câmara dos Deputados [...]” (*ibidem*, p. 32).

As únicas medidas aprovadas no governo Lula, no que tange ao campo tributário, foram as desonerações tributárias para o setor de construção, de infraestrutura e de alta tecnologia, com o objetivo de elevação dos investimentos e crescimento econômico. O governo Lula também implementou uma política de redução do IPI sobre automóveis e para setores de bens de consumo duráveis, equipamentos, móveis e alimentos (CARVALHO, 2018).

Durante os governos da presidenta Dilma Vana Rousseff não foi aprovada qualquer reforma tributária, apenas a instituição de duas novas alíquotas intermediárias no IRPF. As renúncias e as desonerações fiscais do governo Lula ganharam mais centralidade no primeiro mandato de Dilma. O montante de desonerações fiscais concedidas, no primeiro mandato, passou de R\$ 3,6 bilhões, em 2011, para R\$ 100,6 bilhões, em 2014 (MARQUETTI, HOFF & MIEBACH, 2016).

Carvalho concluiu que as desonerações serviram de transferência de renda aos mais ricos:

Como essas políticas foram referendadas por associações patronais que, posteriormente, abandonaram o barco e apoiaram o *impeachment* da presidente, [...] o modelo econômico adotado em 2011 e aprofundado nos três anos seguintes de Agenda Fiesp. [...] Pode-se dizer com segurança que os resultados de sua adoção foram desastrosos. [...] desonerações fiscais servem apenas para a recomposição de uma parte dos lucros perdidos, não sendo capazes de estimular novos investimentos. [...] De fato, a maior parte das desonerações fiscais concedidas parece ter servido como política de transferência de renda para os mais ricos, contribuindo também para deteriorar sobremaneira as contas públicas. (CARVALHO, 2018, p. 58-74)

Em consonância com Carvalho (2018), Freitas concluiu que, no Brasil,

[...] o comportamento do investimento privado, empiricamente, tem sido caracterizado muito mais como de complementaridade com o investimento público (*crowding in*) do que sofrendo uma influência negativa desse último (*crowding out*). No Brasil, em particular, sempre houve uma correlação direta entre os dois, e no período marcado pelas taxas de crescimento médias mais altas da história econômica brasileira, por exemplo, a atuação do setor público coordenou e complementou a ação do setor privado. (FREITAS, 2017, p. 73)

[...] e o argumento que legitimaria uma pequena elite se apropriar de grande parte do patrimônio nacional (que supostamente permitiria o desenvolvimento das forças produtivas da sociedade) não encontra respaldo empírico. (*ibidem*, p. 199)

O governo Dilma pensou na volta da tributação sobre os dividendos e da CPMF, na instituição da taxaço sobre grandes fortunas<sup>7</sup> e na ampliação do

---

<sup>7</sup> O Congresso Nacional brasileiro não regulamenta o IGF previsto na Constituição do país desde 1988. Freitas aponta o suposto motivo do IGF não ser regulamentado no Brasil: “De acordo com a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, que informa o patrimônio dos políticos, eleitos e candidatos, cerca de, no mínimo, 25% a 33% dos atuais 81 senadores brasileiros apresentam patrimônios acima de R\$ 3 milhões (valores provavelmente subestimados, diga-se de passagem). Isto é, no mínimo, 1/3 dos próprios legisladores do IGF sofreriam a sua incidência, caso se instituisse um imposto que tributasse patrimônios a partir desse valor. O que representa um elemento bastante contraditório da democracia representativa do país e que não deve ser negligenciado quando se buscam as causas para a não regulamentação do IGF no Brasil até os dias de hoje.” (FREITAS, 2017, p. 198).

imposto sobre heranças e doações como parte do ajuste fiscal no segundo mandato. Essas medidas nunca foram encaminhadas ao Congresso Nacional ou não tiveram força política para serem aprovadas. O segundo governo Dilma acabou optando, então, pelo aumento de impostos indiretos.

A queda da presidenta Dilma possibilitou um espaço político maior para o aprofundamento das políticas de austeridade. Os governos posteriores (Temer e Bolsonaro) aprovaram o congelamento de gastos públicos por vinte anos, terceirização do trabalho de forma irrestrita para qualquer tipo de atividade e alterações na legislação trabalhista e previdenciária. À despeito das revisões teóricas ocorridas entre os autores da teoria da tributação ótima, a estrutura arrecadatória do Brasil persiste com concepções antigas.

A carga tributária bruta brasileira de 32,4%, no ano de 2017, assentou-se em 48,4% sobre bens e serviços; 26,1% na folha de salário e seguridade social; 19,2% em renda, lucro e ganho de capital; 4,5% na propriedade; e 1,6% em transações financeiras. O resultado da regressividade tributária ajuda a explicar uma parte da concentração de renda e patrimônio no país. A próxima seção tem como objetivo apresentar as implicações dessa estrutura na desigualdade.

#### **4. Isenções e deduções tributárias da renda de pessoas físicas no Brasil: implicações na desigualdade de rendimentos e de patrimônio**

Somente no final de 2014 a Receita Federal do Brasil passou a disponibilizar mais dados das declarações do IRPF. A primeira constatação obtida dos dados brutos é que os dividendos são uma das principais fontes de rendimento dos mais ricos. A segunda é de que as heranças e doações também são uma das fontes de acumulação dos mais ricos. À medida que essas informações vêm sendo descobertas, é possível efetuar estudos mais aprofundados da relação da tributação com a desigualdade.

Os rendimentos dos 29,1 milhões de declarantes do IRPF recebem três tratamentos tributários diferenciados no Brasil. Os “rendimentos tributáveis” representaram, em 2017, R\$ 1.737,1 bilhões (59,1%); os “rendimentos isentos e não-tributáveis”, R\$ 908,1 bilhões (30,9%); e os “rendimentos sujeitos à tributação exclusiva/definitiva”, R\$ 295,8 bilhões (10%)<sup>8</sup>. A soma desses três tratamentos tributários (R\$ 2.940,9 bilhões) diferenciados permite chegar ao “rendimento total” do declarante.

Os rendimentos tributáveis são compostos, principalmente, por rendas provenientes do trabalho. Os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva/definitiva englobam, predominantemente, rendas do capital na sua composição. Os casos mais comuns são aplicações de renda fixa e variável e os ganhos de capital. Esses últimos recebem tratamento tributário menos oneroso, sendo tributados por alíquotas lineares, normalmente abaixo da média das alíquotas progressivas.

Os rendimentos isentos e não tributáveis reúnem, majoritariamente, rendas do capital na forma de aplicações financeiras, lucros, dividendos, ações, poupança e transferências patrimoniais. A parcela relativa aos rendimentos do capital dos rendimentos isentos e não tributáveis não recebe qualquer tratamento tributário. Os únicos rendimentos do trabalho isentos e não tributáveis são o FGTS, as indenizações por rescisão de contrato de trabalho, bolsas de estudo, pensões e aposentadorias.

O gráfico 3 apresenta a consequência dessas três tipificações de rendimentos no ano de 2017. A base de cálculo passa a cair para os contribuintes que receberam mais do que três salários mínimos mensais (R\$ 2.811,00)<sup>9</sup> e os rendimentos isentos e não tributáveis passam a se elevar a partir dessa faixa. A alíquota efetiva média<sup>10</sup> é crescente até a faixa de 30 a 40 salários mínimos (R\$ 28.110,00 a R\$ 37.480,00).

---

<sup>8</sup> Os dois últimos tipos de rendimentos serão chamados de rendimentos de capital e do rentismo ao longo da seção. O rendimento do capital é entendido como a remuneração de atividade produtiva; já o “rentismo” é retratado como remuneração do patrimônio, como aplicações financeiras e imobiliárias.

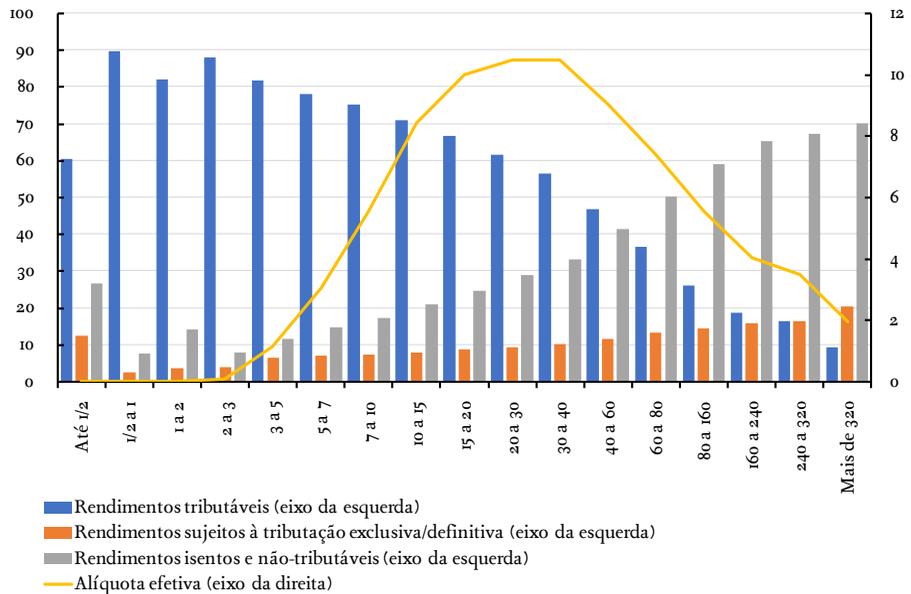
<sup>9</sup> O salário mínimo mensal vigente no ano de 2017 era de R\$ 937,00.

<sup>10</sup> A alíquota efetiva média é dada pela comparação entre o imposto devido e o rendimento total do declarante. (GOBETTI & ORAIR, 2016). O imposto devido é quanto o declarante tem de pagar de imposto conforme o seu rendimento anual.

Os efeitos são resultados de uma estruturação de rendimentos do trabalho em quase toda sua totalidade expostos à tributação, e os rendimentos do capital e do rentismo estão isentos ou tributados por alíquotas lineares. A consequência final dessa estruturação está na alíquota efetiva: quanto maior a participação dos rendimentos do capital e do rentismo, menor a proporção de imposto pago pelas pessoas físicas.

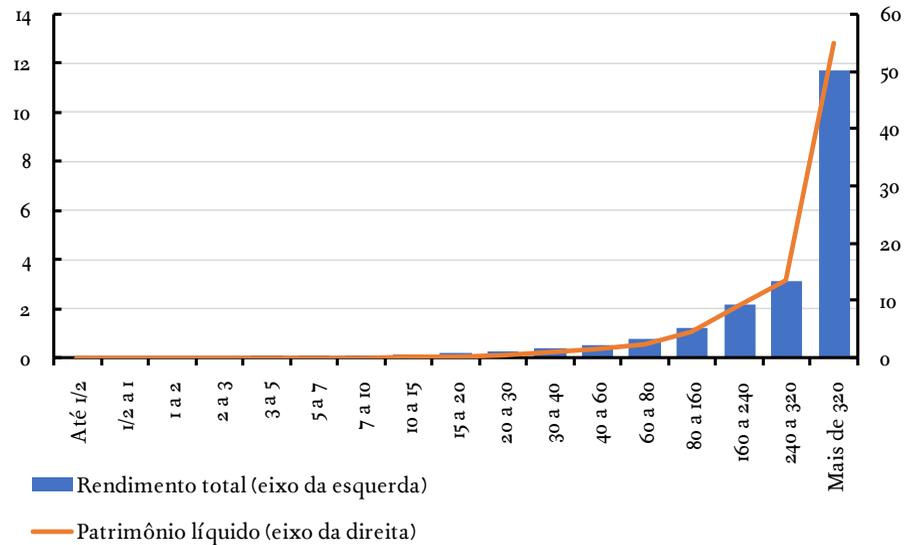
O ponto mais alto de isenção de rendimentos dos declarantes refere-se aos que receberam mais de 320 salários mínimos mensais (R\$ 299.840,00) no ano de 2017. Os rendimentos médios desses declarantes ficaram 70,1% isentos no IRPF, e tiveram uma alíquota efetiva média de 2%. Esses declarantes são os mesmos que possuem uma média de rendimentos de R\$ 11,7 milhões e um patrimônio líquido médio de R\$ 54,7 milhões.

**Gráfico 3. Média percentual dos rendimentos dos declarantes por faixas de salários mínimos – 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

**Gráfico 4. Média dos rendimentos e do patrimônio líquido por faixas de salário mínimo (milhões de reais) – 2017**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

A isenção dos dividendos em 1996 contribuiu para o fenômeno da “pejotização”. A situação se caracteriza quando os dividendos distribuídos advêm de profissionais liberais que constituem microempresas a fim de receberem um tratamento tributário menos oneroso daquele que seria dado caso os seus rendimentos fossem contabilizados como oriundos do trabalho. Os dados de 2017 mostram que os microempreendedores, profissionais liberais e autônomos somaram 7 milhões de declarantes, enquanto os empregados do setor privado chegaram a 8,7 milhões.

A tributação total sobre o setor de serviços varia de 16,3% a 19,5% do faturamento da empresa no regime do lucro presumido; quando enquadrada no regime do Simples Nacional das micro e pequenas empresas, esses percentuais são reduzidos para 4,5% a 16,9%. No caso do lucro presumido entre as médias empresas, a legislação “presume” que o lucro seja de até 32% do faturamento. Assim, a tributação de 15% ou 25% é aplicada sobre o lucro presumido, totalizando uma tributação entre 4,8% e 8% do faturamento, mas as alíquotas dependem do setor econômico.

A ocupação que representa o melhor exemplo para se expor essas distorções é a de médicos. Os que receberam salário médio (R\$ 20.787,05 mensais) tiveram uma alíquota efetiva média de 14%; já para os que receberam dividendos (R\$ 37.134,33 mensais), o percentual foi de 6,4%. Nesse último caso, há tributação sobre a empresa; à toda sorte, a legislação permite uma redução de 35,6% de tributação. Outros profissionais que utilizam esse artifício legal para obter ganhos tributários são: produtores na exploração agropecuária, advogados e engenheiros.

A isenção de R\$ 280,6 bilhões<sup>11</sup> em dividendos distribuídos beneficiou 3,2 milhões de pessoas, que receberam uma média de R\$ 87,7 mil sem pagar qualquer imposto sobre esse montante. Os rendimentos isentos dos recebedores de lucros e dividendos chegaram a R\$ 550,7 bilhões. Esses declarantes acumularam 60,6% dos R\$ 908,1 bilhões dos rendimentos isentos entre todos os declarantes do IRPF.

Há, entre os 3,2 milhões de recebedores de dividendos, as 19,9 mil pessoas mais ricas do Brasil. Estas últimas obtiveram R\$ 182,1 bilhões de rendimentos isentos. Tal monta representou uma isenção de 73,2% dos rendimentos anuais. As pessoas que figuram de maior rendimento pagaram uma alíquota efetiva média de 1,5%. As 19,9 mil pessoas mais ricas do Brasil tiveram rendimento médio de R\$ 12,5 milhões em 2017, e um patrimônio líquido médio no valor de R\$ 61,5 milhões.

A Receita Federal do Brasil também divulga informações tributárias referentes aos declarantes que receberam heranças e doações. O número de recebedores de heranças e doações, na forma de transferências patrimoniais, foi de 345.035, o qual representa 1,2% dos declarantes do IRPF, no valor de R\$ 105,6 bilhões no ano de 2017<sup>17</sup>. O valor das transferências patrimoniais

---

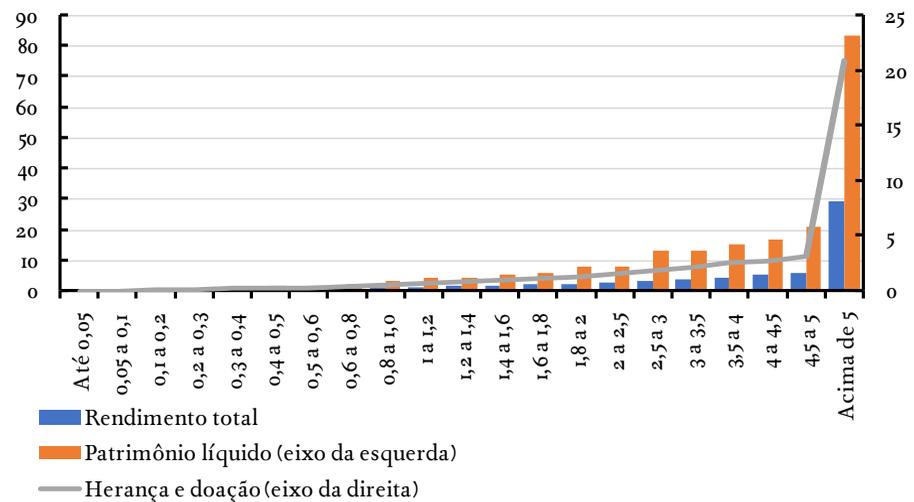
<sup>11</sup> O valor também inclui rendimentos de microempresa.

<sup>12</sup> Os dados das transferências patrimoniais na forma de heranças e doações da Receita Federal do Brasil compõem os rendimentos isentos e não tributáveis. As heranças e doações são tributadas pelo ITCD e, por isso, não estão sujeitas à tributação no IRPF. As informações fornecidas pela Receita Federal do Brasil não têm fins de tributação, apenas o intuito de acompanhar possíveis sonegações ou o ocultamento de rendimentos e de patrimônio.

pode ser maior do que o informado, tendo em vista que não inclui rendimentos do capital, trabalho e aluguéis, apenas transferências patrimoniais.

A média das transferências patrimoniais recebidas pelos beneficiários de heranças e doações com valores acima de R\$ 5 milhões foi 2.496 declarantes. Eles receberam uma média de R\$ 20,8 milhões, sem incluir rendimentos do capital, rentismo e trabalho. Os mesmos declarantes que pagaram uma alíquota efetiva média de 0,3%, declararam possuir um rendimento médio anual de R\$ 29,3 milhões e um patrimônio líquido médio de R\$ 83,1 milhões.

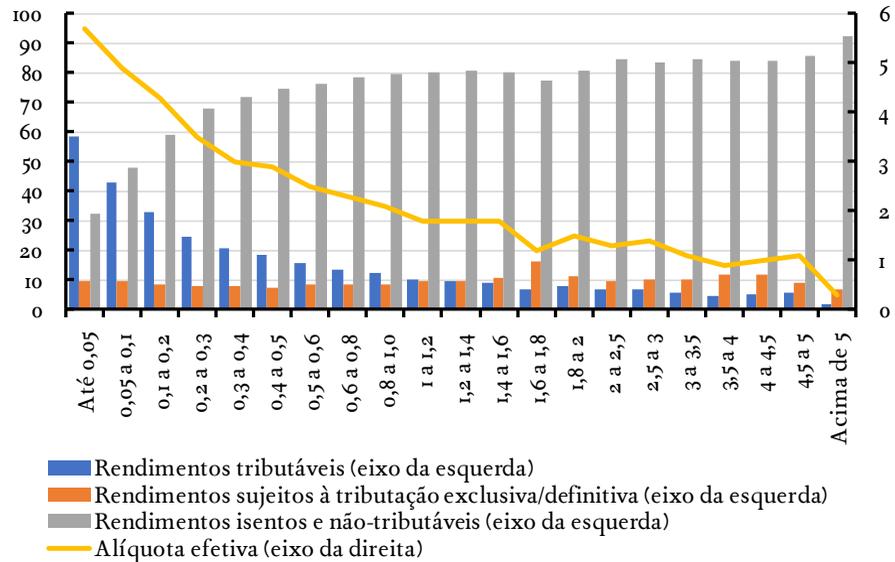
**Gráfico 5. Média dos rendimentos e do patrimônio líquido dos recebedores de heranças e doações por faixas de transferências patrimoniais (milhões de reais) – 2017**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

A importância do capital e do rentismo para quem recebeu transferências patrimoniais fica visível no gráfico abaixo. A média dos rendimentos oriundos do trabalho para quem recebeu herança e doações foi de 14,8%; já 85,2% são rendimentos fruto de rendas do capital e do rentismo. Os indivíduos que receberam os mais altos valores em heranças e doações apresentaram os maiores rendimentos isentos. O ponto mais alto foi para quem recebeu entre R\$ 4,5 a R\$ 5 milhões de herança e doações: 92% dos rendimentos são isentos. O percentual de isenção explica a alíquota efetiva média de 0,3% sobre todos os rendimentos.

**Gráfico 6. Média percentual dos rendimentos dos recebedores de heranças e doações por faixas de transferências patrimoniais (milhões de reais) – 2017**

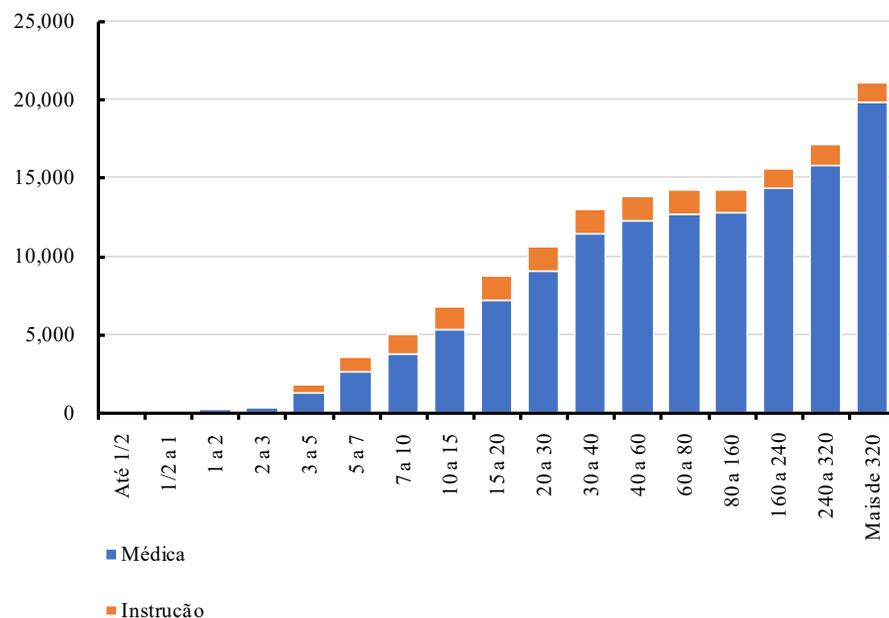


Fonte: elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

Os maiores beneficiários de heranças e doações no Brasil de 2017 foram produtores na exploração agropecuária, presidentes e diretores de empresa industrial. O resultado reforça a relação entre o capital e o rentismo com os recebedores de heranças e doações por meio desses beneficiários. Embora não seja objeto de análise direta do artigo, cabe lembrar que além de pagarem uma alíquota baixa na hora de receberem herança e doação, os primeiros são os mesmos que contribuem apenas para 0,1% no ITR, enquanto os segundos são os maiores beneficiários com a isenção de dividendos.

Outro fator que colabora para a baixa progressividade do IRPF são as deduções com despesas privadas médicas de R\$ 79,3 bilhões e as despesas de educação de R\$ 21,7 bilhões em 2017. A maior parte dos declarantes estava concentrada na faixa entre 3 a 5 salários mínimos (R\$ 2.811,00 a R\$ 4.685,00), o que não impediu que os declarantes que receberam acima de 320 salários mínimos fossem os maiores beneficiados com as deduções. Os abatimentos totais destes últimos representaram uma média de R\$ 21.042,40 por declarante.

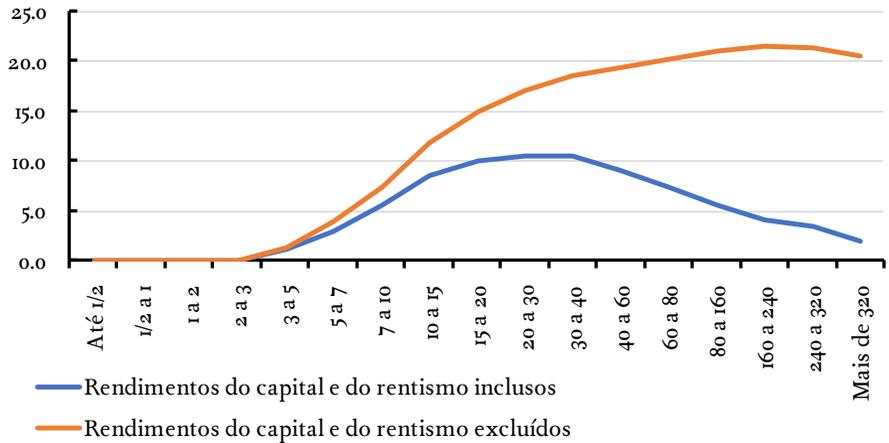
**Gráfico 7. Média das despesas médicas e de instrução dos declarantes (mil reais) – 2017**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

O gráfico abaixo apresenta as alíquotas efetivas médias (gráfico 8), embora excluindo os rendimentos do capital e do rentismo dos declarantes, ou seja, considerando apenas os rendimentos tributáveis (salário). O resultado é que quando se considera apenas os rendimentos do trabalho, as alíquotas efetivas médias no IRPF passam a se tornar progressivas. Caso não tivessem rendimentos isentos ou tributados linearmente, os declarantes que receberam dividendos acima de 320 salários mínimos passariam a ter um percentual de 20,6% ao invés de 2%.

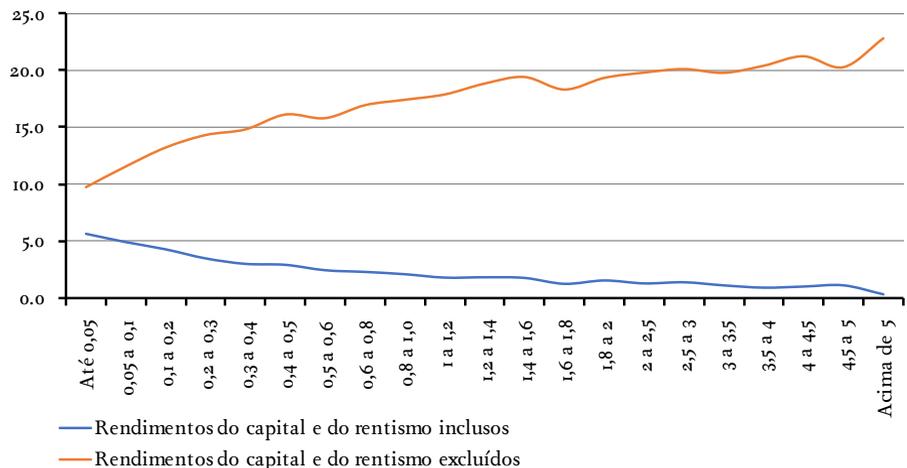
**Gráfico 8. Média percentual da alíquota efetiva de todos os declarantes por faixas de salário mínimo – 2017**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

O gráfico 9 faz a mesma simulação do gráfico 8 com os declarantes que receberam transferências patrimoniais. Para os que receberam acima de R\$ 5 milhões, a alíquota efetiva seria de 22,8%, quando excluídos dividendos, aplicações financeiras e ganhos de capital, por exemplo. A alíquota efetiva média paga foi, na verdade, de somente 0,3%, em razão de 98,6% dos rendimentos serem do capital e do rentismo

**Gráfico 9. Média percentual da alíquota efetiva dos recebedores de herança e doação por faixas de transferência patrimonial – 2017**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Receita Federal do Brasil (2018).

Os dados apresentados ao longo do capítulo explicitaram que as alterações na legislação tributária nos anos 1990 no Brasil, ancoradas na teoria da tributação ótima, contribuíram para consolidar um quadro de elevada concentração de renda e de patrimônio. A outra mudança foi uma série deisenções, como o caso dos dividendos, sendo o Brasil um dos únicos países do mundo a não tributá-los, o que faz com que mesmo o IRPF tenha um caráter regressivo no país.

## **5. Considerações finais**

A teoria da tributação ótima preconiza um sistema tributário não progressivo no intuito de evitar mudanças de decisões dos agentes econômicos. A sistematização de dados de renda e patrimônio mostra uma acentuada concentração após a década de 1980 no mundo. Tal constatação fez a academia reavaliar as teorias e as práticas tributárias. Os modelos e os teoremas que se popularizaram têm sido questionados, inclusive por aqueles que deram sustentação às proposições.

A revisão acerca da teoria da tributação ótima não chegou à legislação brasileira. O país optou por uma arrecadação indireta: 48,4% da receita tributária é sobre o consumo, obtendo baixa progressividade sobre impostos diretos. Os dados ainda sinalizam que os impostos são mais brandos para os mais ricos, enquanto a concentração de impostos nos bens e serviços e nos salários aponta que há maior oneração das classes baixa e média.

O primeiro desalinhamento é em relação à isenção de IRPF dos dividendos – apenas outros dois países (Estônia e República Eslovaca) aplicam a isenção desse rendimento na pessoa física. Os dados mostraram que quem recebe salário possui uma alíquota de IRPF maior do que aqueles que recebem dividendos. Os profissionais liberais passaram a se constituir como microempreendedores a fim de receberem um tratamento tributário menos oneroso daquele que seria aplicado caso os seus rendimentos fossem contabilizados como oriundos do trabalho.

O segundo desalinhamento diz respeito à alíquota máxima do IRPF brasileiro, que está entre as menores mesmo em relação aos países da América Latina. A alíquota chegou a ser de 65%, o maior percentual da história do IRPF. As medidas de isenção e de tributação linear do capital diminuem a alíquota máxima. O efeito das medidas possibilita aos declarantes que receberam acima de 320 salários mínimos terem uma alíquota efetiva de 2% no IRPF.

Os recebedores de heranças e doações revelam duas implicações para a desigualdade. A primeira é pagar baixas alíquotas no momento de receber os bens e direitos. A segunda, que é objeto de análise do artigo, é possuírem alto percentual isento de tributação, contribuindo proporcionalmente menos no IRPF. A combinação desses dois fatores contribuiu para a alta concentração patrimonial no Brasil, visto a influência que as heranças e as doações exercem sobre a renda das gerações futuras.

Um exemplo dessa influência são os beneficiários que receberam uma média de R\$ 11,7 milhões. A alíquota sobre esse montante recebido deve ter chegado ao máximo de 8%, mas, dependendo do estado, o percentual pode ser menor, já que apenas dez estados adotam a alíquota de 8%. Esses mesmos beneficiários declararam ter pago uma alíquota efetiva média de 0,3% no IRPF por conta de 92% dos rendimentos serem isentos, possuindo um rendimento médio anual de R\$ 29,3 milhões e um patrimônio líquido médio de R\$ 83,1 milhões.

A tese de menos tributação sobre o capital em prol de mais investimentos não encontra respaldo empírico consistente. Esses modelos e os teoremas que se popularizaram a partir de 1980 têm sido questionados, inclusive, por aqueles que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária. A série de medidas adotadas a partir dos anos 1990 não aumentou o investimento privado, entretanto, parece colaborar para a desigualdade de rendimentos e de patrimônio.

## Referências

ATKINSON, Anthony. *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal*. New York: Oxford University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: Editora Leya, 2016.

ATKINSON, Anthony; PIKETTY, Thomas & SAEZ, Emmanuel. "Top incomes in the long run of history", *Journal of Economic Perspectives*, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

AVILA, Róber & CONCEIÇÃO, João. "Estratificação de renda e de patrimônio dos declarantes de imposto de renda no Brasil". In: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, ALACIP, 9º, 2017, Montevideu. *Anais eletrônicos...* Associação Uruguaia de Ciência Política e Associação Latino-americana de Ciência Política, 2017.

\_\_\_\_\_. "A economia política da tributação no Brasil". In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, ENEP, 23º, 2018, Niterói. *Anais eletrônicos...* Sociedade Brasileira de Economia Política, 2018.

BARBOSA, Ana & SIQUEIRA, Rozane. "Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro". In: *Texto para discussão IPEA*, n. 811, Rio de Janeiro, 2001.

BOURGUIGNON, François & MAGNAC, Thierry. "Labour supply and taxation in France", *Journal of Human Resources*, v. 25, n. 3, p. 358-389, 1999.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CASTRO, Fábio. *Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. 115 f. Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público, –Departamento de Economia – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2014.

CHAMLEY, Christophe. "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives", *Econometrica*, New York, v. 54, n. 3, p. 607-622, 1986.

COLOMBINO, Ugo & DEL BOCA, Daniela. "The effect of taxes on labour supply in Italy", *Journal of Human Resources*, v. 25, n. 3, p. 390-414, 1990.

CREDIT SUISSE WEALTH REPORT (CSWR). *Global Wealth Databook*. 2016. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/corporate/en/research/research-institute/publications.html>>. Acesso em: 4 de junho de 2019.

EISSA, Nada. "Taxation and labour supply of married woman: the tax reform act of 1986 as a natural experiment", *NBER Working Paper*, n. 5.023, 1995.

FERREIRA, Pedro. "Política e sociedade: as formas do Estado". In: TOMAZI, N. *Iniciação à sociologia*. São Paulo: Anual, 2000.

FREITAS, Antônio. *O impacto da herança e de sua tributação na distribuição patrimonial e de rendimentos: uma análise do Brasil e do Rio Grande do Sul no capitalismo contemporâneo*. 268 f. Tese de Doutorado em Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2017.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

GOBETTI, Sérgio. "Tributação do capital no Brasil e no mundo". In: *Textos para discussão IPEA*, n. 2.380, p. 1-52, Brasília, 2018.

GOBETTI, Sérgio & ORAIR, Rodrigo. "Progressividade tributária: a agenda negligenciada". In: *Textos para discussão IPEA*, n. 2.190, p. 1-60, Rio de Janeiro, 2016.

GRAZZIOTIN, Henrique. *Análise da Política Fiscal Brasileira pós-Plano Real com enfoque nas instituições: um exercício de Economia Política Institucionalista*. 112 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Econômicas) – Curso de Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2012.

- HALL, Robert & RABUSHKA, Alvin. *The flat tax*. 2nd ed. Stanford: Hoover Institution Press, 2007.
- HEADY, Christopher. "Optimal taxation as a guide to tax policy: a survey", *Fiscal Studies*, v. 14, n. 1, p. 15-41, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas do século XX. 2019. *Econômicas*. Disponível em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 de março de 2019.
- JUDD, Kenneth. "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics*, v. 28, n. 1, p. 59-83, 1985.
- KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclos das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- KEYNES, John. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LAGEMANN, Eugenio. "Tributação equitativa", *Ensaio FEE*, v. 22, n. 1, p. 288-306, Christopher, Porto Alegre, 2001.
- LIMA, Edilberto. "Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível". In: *Texto para discussão IPEA*, n. 666, p. 1-29, Brasília, 1999.
- MARQUETTI, Aldemir; HOFF, Cecília & MIEBACH, Alessandro. *Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira*. 2016. mimeo.
- MEDEIROS, Carlos. "Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil", *Economia e Sociedade*, v. 13, n. 2 (23), p. 169-174, São Paulo, 2004.
- MIRRELES, James. "An exploration in the Theory of Optimal income taxation", *Review of Economic Studies*, v. 38, n. 2, p. 175-208, Stockholm, 1971.
- \_\_\_\_\_. *Tax by Design: the Mirrlees Review*. Oxônia : Oxford University Press, 2011.
- NÓBREGA, Cristóvão. *História do Imposto de Renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1992-2013)*. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014.
- OLIVEIRA, Fabrício. "A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009". In: *Textos para discussão IPEA*, n. 1.469, p. 1-61, Rio de Janeiro, 2010.
- OLIVEIRA, Fabrício & JÚNIOR, Geraldo. "A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação". In: *Texto para discussão IE-UNICAMP*, n. 260, p. 1-33, Campinas, 2015.
- ORDOVER, Janusz & PHELPS, Edmund. "The concept of optimal taxation in the overlapping-generations model of capital and wealth", *Journal of Public Economics*, v. 12, n. 1, p. 1-26, 1979.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD Tax Database*. 2018a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tax/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.
- \_\_\_\_\_. *Social and welfare issues. A broken social elevator? How to promote social mobility*. 2018b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/>>. Acesso em: 4 de junho de 2019.
- OXFAM Brasil. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 4 de julho de 2019.
- PALERMO, Patrícia. *Efeitos econômicos e fiscais de uma reforma tributária no Brasil: análise com um modelo inter-regional de equilíbrio geral computável para o Rio Grande do Sul*. 171 f. Tese de Doutorado em Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.
- PIKETTY, Thomas & SAEZ, Emmanuel. "Income inequality in the United States (1913-1998)", *The Quarterly Journal of Economics*, v. 118, n. 1, p. 1-39, 2003.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Ministério da Economia. *Dados abertos*. 2018. Disponível em: <<http://idg.receita.economia.gov.br/dados>>. Acesso em: 10 de julho 2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Ministério da Economia. *História do imposto de renda*. 2019. Disponível em: <<http://idg.receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda>>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

SALVADOR, Evilasio. *As implicações do sistema tributário nas desigualdades de renda*. Brasília: Inesc, 2014.

STIGLITZ, Joseph. "Donald Trump's tax cuts for the rich won't make America great again". In: *The Guardian*. 27 de julho de 2017. Disponível em: <[https://www.theguardian.com/business/2017/jul/27/donald-trump-tax-cuts-rich-america-lower-taxes-deregulation?CMP=fb\\_gu](https://www.theguardian.com/business/2017/jul/27/donald-trump-tax-cuts-rich-america-lower-taxes-deregulation?CMP=fb_gu)>. Acesso em: 12 de março de 2019.

TRIST, Robert. "The effect of income taxation on labour supply in the United States", *Journal of Human Resources*, v. 25, n.3, p. 491-516, 1990.

WORLD INEQUALITY DATABASE (WID). *Data*. Disponível em: <<https://wid.world/data/>>. Acesso em: 4 de junho 2019.