Made
centro de
pesquisa em
macroeconomia
das desigualdades

Nota de Política Econômica

07.06.24 nº 052

Melhor para quem? Uma análise de efeitos sobre grupos econômicos de mudanças no IRPF

Guilherme Klein Martins & João Pedro de Freitas Gomes

Resumo executivo

07.06.24 nº 052

[redacted]

Esta nota analisa os impactos arrecadatórios e distributivos de diferentes propostas de reforma do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), as quais estão em voga na presente discussão da segunda parte da reforma tributária do atual governo. As simulações presentes na nota foram realizadas a partir da combinação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADc) e os dados agregados da Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF). As medidas avaliadas na nota foram: i) fim das deduções de gastos com saúde e educação privados; ii) fim de isenção de taxação de lucros e dividendos; iii) faixa extra sobre o 1% mais rico; e iv) extensão da faixa de isenção até R$ 5.200,00, utilizando as faixas propostas pelo PL 2.140/22. Dentre estas, a medida com maior potencial arrecadatório e de aumento da progressividade do sistema tributário é a taxação de lucros e dividendos, que pode gerar aumento de cerca de 18% na arrecadação (aproximadamente R$ 58,2 bilhões) e uma queda de 0,6% no Gini. O fim dos gastos tributários com saúde e educação possuem um impacto arrecadatório considerável, de cerca de R$ 33.9 bilhões, mas com menor efeito redistributivo e sobre a progressividade do sistema. O estudo mostra como o perfil desses "gastos tributários" (isto é, valores que o governo deixa de arrecadar) é diferente: enquanto 73% das deduções com saúde e educação se concentra entre os centis 10% e 1% - isto é, aqueles de renda entre R$ 6.764 e R$ 35.673 -, 82% dos gastos com a isenção de lucros e dividendos se dá no 1% mais rico. Assim, ainda que ambas as medidas reduzam a desigualdade, o fazem reduzindo a renda relativa de grupos significativamente diferentes. A adoção de uma faixa extra sobre o 1% mais rico com alíquota de 35% possui uma arrecadação potencial menor, de R$ 9,1 bilhões, e mínimo efeito sobre a desigualdade total, ainda que reduza a regressividade no topo da distribuição. Uma combinação de todas essas medidas aumentaria substancialmente a progressividade do sistema tributário e elevaria a arrecadação em cerca de R$ 100 bilhões. A única medida analisada que destoa na direção dos efeitos é o aumento da faixa de isenção para R$5.200, com alterações correspondentes das faixas demais faixas. Tal como proposto na PL 2.140/22, a medida geraria uma perda de arrecadação de cerca de R$ 138 bilhões e uma elevação da desigualdade.

[redacted]

MARTINS, G. K.; GOMES, J. P. F. Melhor para quem? Uma análise de efeitos sobre grupos econômicos de mudanças no IRPF. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2024. (Nota de Política Econômica, n. 50).

made.feausp@gmail.com

Os autores agradecem a Co-Impact, Hewlett Foundation, Open Society Foundations e Wellspring Philanthropic Fund por seu apoio. Agradecem, também, a Clara Zanon Brenck, Gilberto Tadeu Lima, José Bergamin Rodrigues e Pedro Marques por seus comentários e sugestões. Eventuais erros e omissões presentes na nota são de responsabilidade exclusiva dos autores.

1. Introdução

Em dezembro de 2023, o congresso aprovou a reforma tributária sobre consumo e produção proposta pelo governo. O texto, que tem como principal medida a substituição de cinco tributos por um Imposto sobre Valor Adicionado dual e um Imposto Seletivo, visa sobretudo simplificar o sistema e diminuir distorções. Esse, contudo, é somente um dos objetivos desejáveis de uma reforma mais ampla no sistema tributário. Para além de arrecadar recursos necessários para financiar os serviços públicos, espera-se, segundo artigo 145 da Constituição Brasileira, que o sistema seja capaz de redistribuir renda, isso é, que tenha um caráter progressivo. Ainda que certos aspectos da reforma tributária sobre o consumo possam ter efeitos positivos sobre a desigualdade, como a isenção de taxação sobre a cesta básica e o cashback de certas despesas para consumidores de menor renda, esses devem ser relativamente pequenos. Para que esse outro aspecto desejável de um sistema tributário seja atingido, portanto, uma segunda fase da reforma, agora sobre a renda, é necessária.

Como é sabido, a estrutura tributária brasileira como um todo é regressiva. Analisando somente a tributação direta, ainda que a alíquota efetiva - isto é, a razão entre o total de impostos e a renda - cresça ao longo da distribuição de renda, Gobetti e Orair (2017) mostram como a alíquota efetiva é menor no topo, em grande parte pela concentração de rendimentos isentos de tributação. E mesmo considerando a distribuição de renda como um todo e a tendência de aumento da alíquota efetiva, esse efeito progressivo é amplamente insuficiente para compensar o efeito concentrador da tributação indireta (Silveira et al., 2022).

Há diferentes formas de se medir a desigualdade de renda. Uma delas é utilizando índices agregados, como o coeficiente de Gini. Há claras vantagens no uso desses índices, sobretudo sua simplicidade ao condensar informações em um único número, além de sua ampla utilização o que permite comparações com outras regiões e épocas e maior entendimento por parte do público em geral. Contudo, há também importantes desvantagens. Do ponto de vista dessa Nota, um elemento particularmente importante é o fato de tais medidas obscurecerem quanto diferentes extratos sociais se apropriam da renda nacional. Essa informação é essencial para entendermos de maneira mais desagregada a distribuição de renda em uma sociedade e como grupos econômicos específicos são afetados pelas políticas.

Vejamos como o Brasil se compara a outros países quanto à apropriação de diferentes grupos de renda. De acordo com o World Inequality Database, o 1% e os 10% mais ricos no Brasil detém, respectivamente, 26,6% e 58,6% da renda nacional. Se compararmos com os EUA, conhecido pela alta concentração de renda, esses percentuais são significativamente menores, de 18,8% e 45,5%, respectivamente. Essa elevadíssima concentração da distribuição brasileira não aparece somente quando comparado com países ricos. Entre 153 países, o Brasil é o quarto mais desigual pelo critério da parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico, apenas atrás de Moçambique, da República Centro-Africana e do Malawi. Se tomarmos como base o índice de Gini, o Brasil se torna "somente" o 14º mais desigual, novamente indicando como formas distintas de medir a desigualdade podem nos dar informações significativamente diferentes.

Livro central no ressurgimento da discussão sobre desigualdade na opinião pública, Piketty (2014) ressalta que o aumento recente de desigualdade nos países ricos ocorreu sobretudo pela crescente concentração no topo da distribuição e não por um crescimento relativo da renda média com relação à base. Algo semelhante ocorreu no caso brasileiro entre 2000 e 2013. Nesse período, tanto os 50% mais pobres quanto o 1% mais rico aumentaram suas apropriações da renda nacional [2], enquanto a renda apropriada pelo "miolo da distribuição" (acima dos 50% mais pobres e abaixo do 1% mais rico) caiu de 69,8%, para 65,5%, sobretudo em decorrência do achatamento daqueles entre os 10% e 1% de maior renda

Esses 49% do "miolo da distribuição" são aqueles que, a valores de 2023, ganham entre R$1.624 e R$ 35.673, sendo os 10% do topo aqueles com renda maior do que R$ 6.764. O achatamento, portanto, se deu particularmente no grupo com renda entre R$ 6.764 e R$ 35.673, que, apesar das enormes diferenças entre aqueles cujas rendas encontram-se nos limites desse grupo, poderiam ser considerados, de maneira informal, a "classe média" brasileira.

Tendo ilustrado melhor a distribuição de renda brasileira, podemos voltar à ideia de progressividade tributária e dos limites do uso de medidas agregadas de desigualdade. Se, por exemplo, um aumento de impostos sobre a "classe média" e uma elevação da taxação sobre o 1% mais rico podem ter os mesmos efeitos sobre a arrecadação e a distribuição de renda quando medida por índices agregados, do ponto de vista social e mesmo econômico em sentido mais amplo, tais medidas são absolutamente distintas. Em outras palavras, é importante, tanto do ponto de vista da distribuição de renda, quanto dos aspectos políticos envolvidos, entender como

[2] De 9,2% para 10,8%, e de 20,9% para 23,6%, respectivamente.

diferentes medidas afetam grupos econômicos distintos.

Segundo a Emenda Constitucional 132, que versa sobre a reforma tributária sobre o consumo, o governo teria até março de 2024 para enviar a proposta para a reforma do imposto de renda. Contudo, tendo em vista a necessidade da aprovação das leis complementares para implementar a primeira fase da reforma e prevendo dificuldades em um ano de eleições, a proposta enviada pelo governo apenas regulamenta medidas pontuais, como o aumento da faixa isenção para dois salários mínimos. Sem definição sobre quais medidas serão de fato propostas pelo governo para a reforma mais ampla do imposto sobre a renda, essa nota foca na avaliação de diferentes medidas que vêm sendo discutidas, tanto no governo quanto na sociedade civil: i) redução de deduções da base de cálculo, ii) fim de isenção para lucros e dividendos, iii) faixa adicional para o 1% de maior renda, e iv) ampliação de isenção para até R$5.200 com modificações correspondentes das demais faixas.

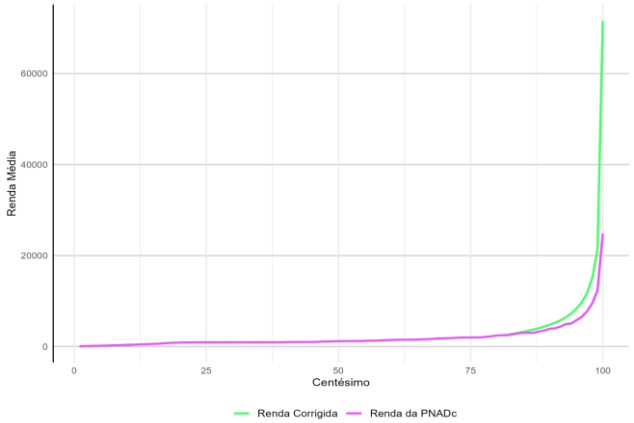
2. Metodologia

Para a realização das simulações, foram utilizadas uma combinação de duas bases de dados distintas: a 5ª visita do ano de 2017 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) e dados agregados por centésimos da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) referentes ao ano calendário de 2017. É necessário realizar este procedimento dado que pesquisas amostrais, como a PNADc, tendem a subestimar a renda do topo da distribuição. Estudos anteriores, como os de Medeiros et al. (2015), Orair e Gobetti (2016), e Morgan (2017), que utilizaram dados da Receita Federal para analisar a desigualdade no Brasil, demonstram que os resultados obtidos apenas com dados amostrais subestimam significativamente o nível real de desigualdade. Desta forma, com base nas diretrizes metodológicas estabelecidas por Fritscher et al. (2023) e Bottega et al. (2021), realiza-se a combinação das bases supracitadas.

Tal procedimento é realizado da seguinte forma: primeiro, ordena-se todos os adultos presentes na PNADc de acordo com a sua renda total; em seguida, levando em conta os pesos amostrais, cria-se grupos de indivíduos de tamanho dos centésimos da DIRPF e, assim, distribui-se a renda total entre estes grupos da PNADc. Realiza-se o mesmo procedimento para as despesas médicas, de instrução e lucros e dividendos[3]. Em seguida, calcula-se um fator multiplicador igual a $\frac{Renda\ da\ DIRPF}{Renda\ da\ PNADc}$ e, para aqueles indivíduos que possuem um fator maior do que 1, multiplica-se a renda da PNADc por este fator, obtendo-se uma variável de rendimentos corrigida de acordo com a distribuição da DIRPF.

O gráfico abaixo ilustra como a PNADc subestima a renda do topo da distribuição. Já há diferenças substanciais a partir do 90º centésimo e elas crescem à medida que se aproxima do topo da distribuição de renda. No último centésimo, a renda média estimada pela PNADc é de R$ 24.835,77, enquanto a renda média corrigida (utilizando os dados da Receita) é de R$ 71.600,97.

Figura 1: Renda Média por Centésimo sem Correção pela DIRPF e com Correção

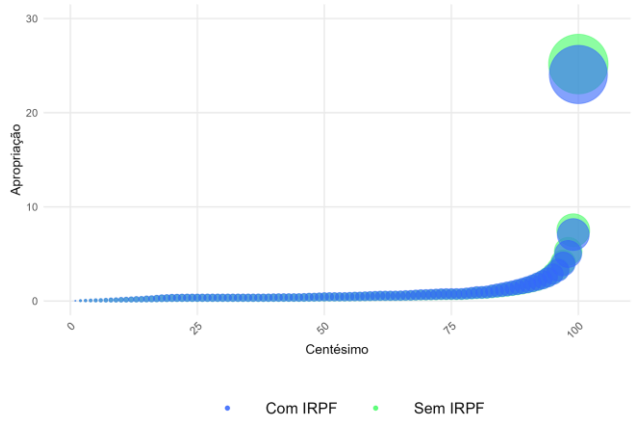


3. Estimações

Para avaliar o impacto das medidas, é importante termos como base o atual sistema. Como podemos ver na Figura 1, a concentração de renda brasileira antes do pagamento de IRPF pelos indivíduos é elevadíssima, com um Gini calculado de cerca de 0.636 e com o 1% se apropriando de cerca de 25.2% de toda a renda nacional (círculos verdes). O sistema atual é capaz de diminuir esses indicadores de desigualdade, reduzindo o índice de Gini para 0.621, com o 1% de maior renda se apropriando de 24% da renda nacional (círculos azuis).

[3] Desta forma, obtém-se o valor per capita da Renda Total dos valores declarados na Receita Federal. É importante destacar que para despesas médicas, de instrução e lucros e dividendos, há uma hipótese de que todos os indivíduos daquele centésimo declaram igualmente tais elementos. Esta premissa é necessária porque a RF não fornece o número de declarantes das despesas/lucros e dividendos por centésimo.

Figura 2: Apropriação sem e com IRPF atual



Nota: O tamanho das esferas é proporcional à apropriação daquele grupo.

Tendo como base a distribuição atual apresentada na figura 1, analisemos agora os efeitos distributivos e arrecadatórios de i) uma redução de deduções da base de cálculo, ii) o fim de isenção para lucros e dividendos, iii) uma faixa adicional para o 1% de maior renda, e iv) a ampliação de isenção para até R$5.200 com modificações correspondentes das demais faixas.

3.1 Deduções

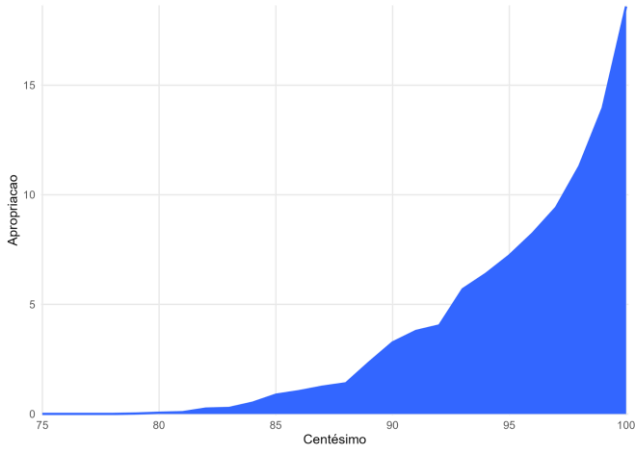
De acordo com o artigo 8º da Lei 9.250/95, alguns gastos pessoais podem ser deduzidos da base de cálculo do IRPF. Dentre eles, estão os gastos com educação privada, até o limite de R$ 3.561,50, e com saúde privada, sem limite estabelecido. Discussões sobre alterar esses critérios de dedução no sistema brasileiro vem de longa data, mas ganharam força desde ao menos 2019, ainda no governo Bolsonaro, e voltaram a surgir no debate recente.[4]

É importante notar que essa possibilidade de dedução, sobretudo de gastos com educação, não é exclusiva do sistema brasileiro, com outros países tendo arranjos similares. Já a possibilidade de deduções sem limite para gastos com saúde parece ser pouco usual na experiência internacional. Países como Estados Unidos, Alemanha e Argentina, por exemplo, impõem um limite proporcional à renda para essas deduções.

Um primeiro exercício que realizamos é o de simular o fim de tais deduções com saúde e educação. Como mencionado, há outras medidas possíveis, como o estabelecimento de um teto; esse exercício serve, portanto, como caso limite para indicar a direção dos efeitos de tal medida[5].

A figura 3 ilustra a atual condição das deduções com saúde e educação, que são nulas até o centil 78 e crescentes nos centis acima, com o 1% de maior renda concentrando 18.6% das deduções. Contudo, ao contrário de outros benefícios tributários, como a isenção de taxação a lucros e dividendos que veremos a seguir, a "classe média" entre os 10% e 1% de maior renda, concentra mais de 73% desses gastos.

Figura 3: Distribuição de deduções em saúde e educação

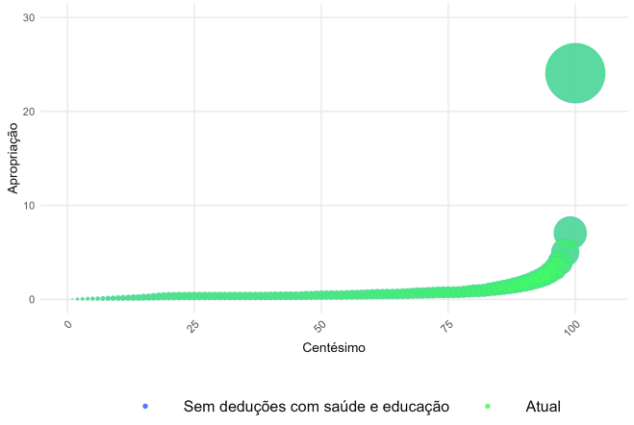


Quando simulamos o efeito da retirada dessas deduções do IRPF sobre a apropriação da renda nacional por centis de renda, vemos que, no geral a distribuição se mantém muito próxima da atual (Figura 4). De fato, ao olharmos mais de perto a mudança de apropriação, ilustrado na figura 5, vemos que o nível do efeito sobre a apropriação relativa é pequeno. Ainda assim, é interessante notar quais camadas sociais seriam mais afetadas pela medida: até o centil 78, há um leve aumento na apropriação, que é compensado pela queda mais acentuada nos centis intermediários até antes do 1% mais rico, que também apresenta leve aumento da renda apropriada. Esse resultado reflete, do lado dos mais pobres, a ausência de deduções, e, do lado dos mais ricos, a relativa baixa relevância de tais deduções frente a outras rendas.

[4] Ver, por exemplo, https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/governo-lula-estuda-limitar-deducao-com-saude-no-imposto-de-renda.shtml

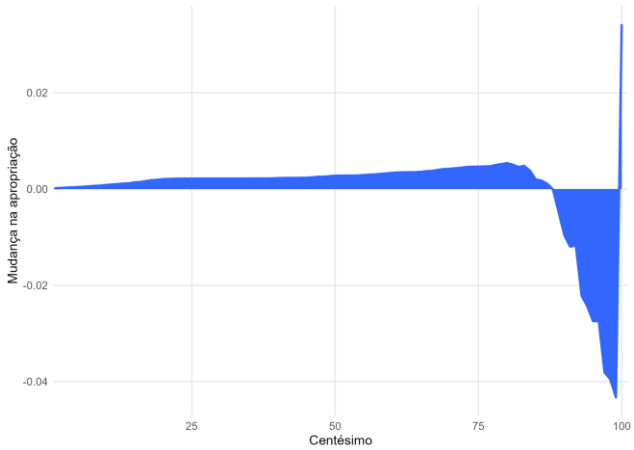
[5] Se os efeitos de diferentes níveis de teto forem não lineares, é possível que, do ponto de vista da apropriação de renda, os efeitos tenham outra direção.

Figura 4: Apropriação sem deduções com saúde e educação



Nota: O tamanho das esferas é proporcional à apropriação daquele grupo.

Figura 5: Mudança na apropriação: sem dedução com saúde e educação



Esse resultado é esperado: as deduções são concentradas no topo da distribuição de renda, assim, retirá-las altera a renda nesse grupo; contudo, dada a extrema concentração de renda brasileira, essa mudança não altera substancialmente a sua distribuição. Isto é, as deduções se constituem como um mecanismo que reforça a desigualdade já existente na renda e, por consequência, no consumo de saúde e educação.

Além disso, ao afetar a arrecadação do governo, a medida pode ter um efeito indireto sobre a desigualdade caso tais recursos sejam direcionados aos mais pobres. O fim das deduções teria um efeito significativo sobre a arrecadação, podendo aumentá-la em cerca de R$36.9 bilhões anuais, a preços de 2022. Esse montante representa, por exemplo, 22% de todo o gasto federal com o Bolsa Família em 2023, ano em que o programa teve recorde de investimento.

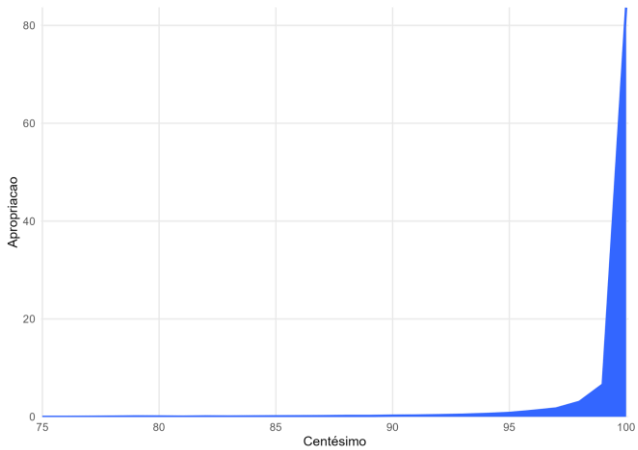
3.2 Taxação de Lucros e Dividendos

Um segundo tipo de gasto tributário decorre da isenção sobre distribuição de lucros e dividendos. Ativa no Brasil desde 1996, essa política, ao desonerar o capital, tinha como objetivo principal, ao menos em princípio, incentivar investimentos. Naquele momento, a tese do *trickle-down economics*, ou "economia do gotejamento", era particularmente influente: o entendimento era de que maiores lucros elevariam o investimento, que, por sua vez, aumentaria a renda dos mais pobres através de menor desemprego.

Independente das intenções, o fato é que, apesar de discutida nos países desenvolvidos, a isenção total sobre lucros e dividendos no imposto de renda nunca foi plenamente implementada[6] como no caso brasileiro.

Como podemos ver na figura abaixo, assim como os gastos tributários com deduções de saúde e educação, as isenções para lucros e dividendos são inexistentes para os centis inferiores. Contudo, e contrariamente às deduções, os lucros e dividendos são fortemente concentrados no topo da distribuição, com o 1% se apropriando de mais de 82% de tais gastos tributários. A "classe média" entre 10% e 1% de maior renda se apropria de 13% de desses gastos, muito menos do que os 73% das deduções com saúde e educação.

Figura 6: Distribuição de lucros e dividendos



Os argumentos apresentados anteriormente sugerem que, tendo em vista a experiência internacional e o objetivo de progressividade, dever-se-ia aumentar a taxação sobre lucros. Contudo, um contra-argumento frequentemente utilizado é que a carga tributária sobre lucros das empresas no Brasil é bastante elevada, com uma alíquota de 34%, enquanto empresas em países membros da OCDE pagam, em média, 23,6% de tributo sobre seus lucros. Assim,

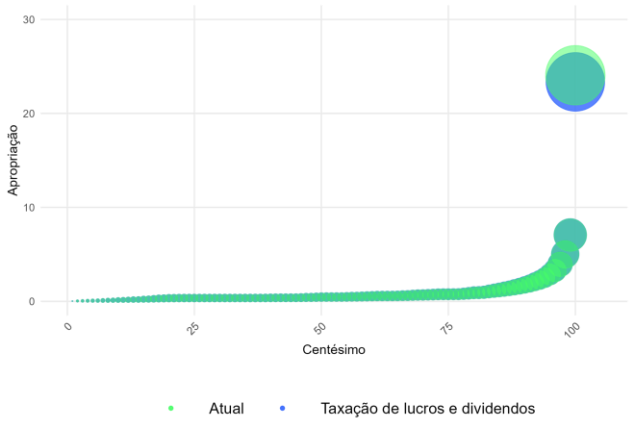
[6] Ou foi revogada, como no caso da Letônia.

para que houvesse taxação de lucros e dividendos sobre pessoas físicas, deveria haver uma redução na taxação sobre pessoa jurídica.

Contudo, há dois pontos importantes a serem feitos sobre esse argumento. O primeiro é que, como demonstrado por Pires et al. (2023), quando se considera a taxação efetiva das empresas brasileiras, levando em conta estímulos fiscais, por exemplo, essa taxa cai significativamente. Além disso, a taxa efetiva marginal dos países da OCDE quando se leva em conta tanto o IRPJ quanto o IRPF é de 48.5% (OCDE, 2022), de tal forma que mesmo uma alíquota de 20% sobre lucros e dividendos de pessoa física apenas traria a taxação brasileira para o mesmo nível dos países da OCDE (Carvalho Junior, 2022).

Vejamos o efeito simulado de uma taxação de 15% sobre a distribuição de lucros e dividendos. Do ponto de vista da apropriação da renda nacional, como seria esperado dada a concentração no último centil, há uma redução na apropriação do 1% de maior renda, mas relativamente pouco efeito nos demais centis.

Figura 7: Apropriação com taxação de 15% sobre lucros e dividendos

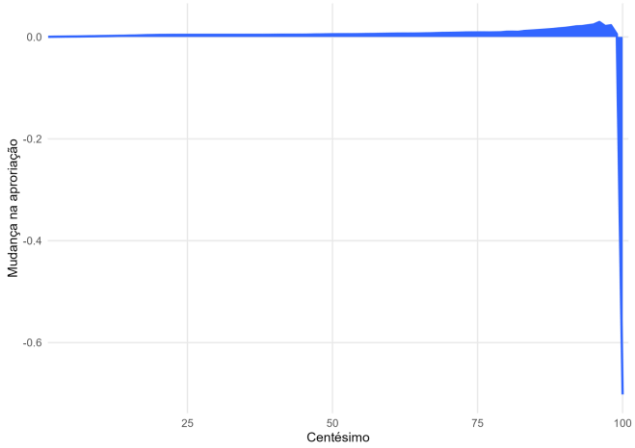


Nota: O tamanho das esferas é proporcional à apropriação daquele grupo.

Quando olhamos a mudança na apropriação, esse efeito fica ainda mais claro: enquanto todos os demais centis aumentam, ainda que pouco, sua apropriação da renda, o total apropriado pelo 1% cai de 24,1% para 23,4%.

Também do ponto de vista agregado, essa medida tem efeitos maiores do que a mudança nas deduções sobre saúde e educação, tanto na desigualdade medida pelo índice de Gini (de 0.618 para 0.614), quanto na arrecadação, com um potencial aumento anual de arrecadação da ordem de R$58.2 bilhões.

Figura 8: Mudança na apropriação com tarifa de 15% sobre lucros e dividendos

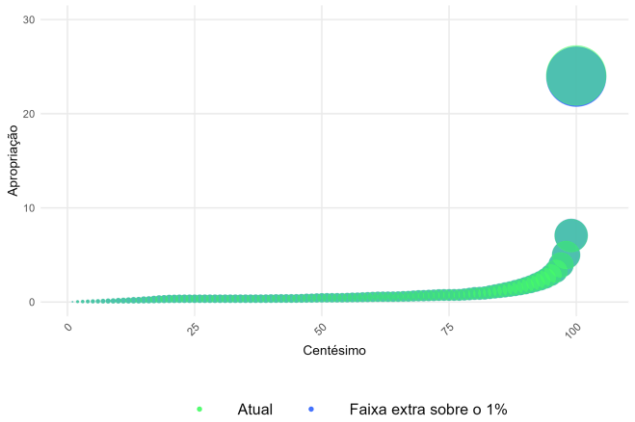


3.3 Faixa extra para taxar o 1%

Uma terceira medida cuja implementação vem sendo discutida é o aumento do número de faixas no IRPF. Tal medida teria como objetivo sobretudo aumentar a progressividade do sistema, uma vez que permitiria implementar faixas adicionais para níveis maiores de renda. Como comparação, os países membros da OCDE tem, em média, 5 faixas, com uma alíquota máxima de 44,6%, enquanto o sistema brasileiro atual tem quatro faixas, com uma alíquota máxima de 27,5%.

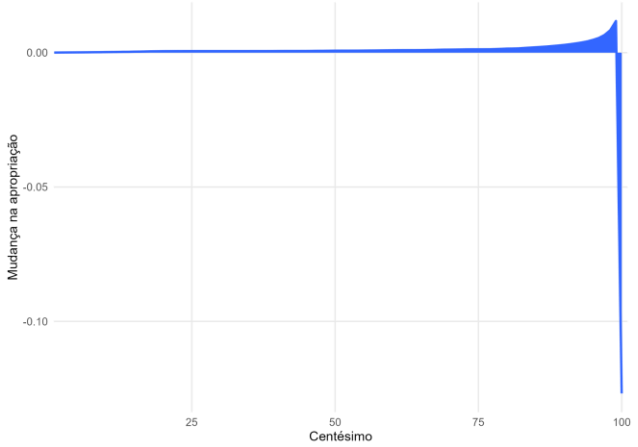
Seguindo a discussão corrente, sobretudo em países ricos, simulamos a aplicação de uma faixa adicional para o 1% do topo, com uma alíquota de 35% (Bottega et al. 2023; Piketty, Saez e Stantcheva, 2014). Como as figuras de apropriação demonstram, o efeito da medida é relativamente pequeno. O ganho de arrecadação é também significativamente menor do que o das medidas anteriores, gerando um aumento de cerca de R$ 9,1 bilhões anuais em relação ao cenário atual.

Figura 9: Apropriação com faixa extra de 35% sobre o 1% de maior renda



Nota: O tamanho das esferas é proporcional à apropriação daquele grupo.

Figura 10: Mudança na apropriação: faixa extra de 35% sobre o 1% de maior renda



3.4 Isenção até R$5.200

Além do número de faixas e das alíquotas praticadas, outro aspecto central do sistema tributário são os níveis de renda aos quais tais faixas são aplicadas. De acordo com levantamento divulgado pela OCDE (2021), o Brasil se destaca por ter uma faixa de isenção relativamente reduzida, mas, sobretudo, por ter uma faixa máxima extremamente baixa, o que tende a aumentar a regressividade do sistema brasileiro. Em dólares internacionais (Int$) em paridade de poder de compra, a parcela isenta no caso brasileiro é de $810, enquanto a média da OCDE é de $1.190. No caso da faixa máxima, o nível brasileiro seria de $1.980, frente a uma média de $18.610 da OCDE. Isto é, a razão entre a faixa de isenção e a faixa máxima é 6.5 vezes maior, em média, nos países da OCDE do que no Brasil.

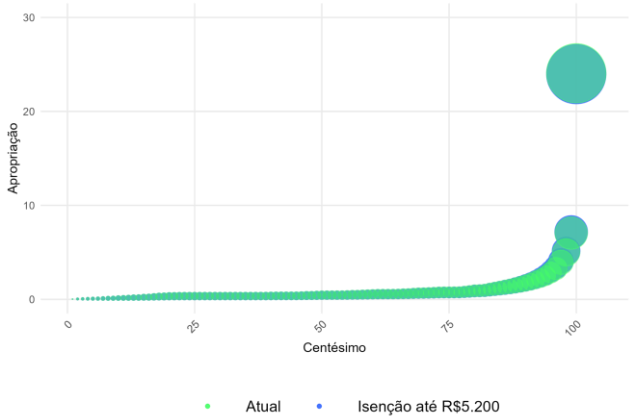
A proposta mais discutida neste momento com relação a mudança de faixas é a promessa de campanha do atual governo de elevar a faixa de isenção para R$5.000. Para simularmos tal política, é preciso ajustar também as demais faixas, uma vez que, considerando a tabela atual, todas as faixas são menores do que esse novo nível. Não há, contudo, indicação clara por parte do governo de como seria esse ajuste das demais faixas. Dada essa restrição, nos baseamos na proposta inicial da PL 2.140/22, que prevê uma faixa de isenção de R$5.200, próxima ao proposto durante a campanha presidencial.[7]

Tabela 1: Tabela progressiva mensal – PL 2.140/22

Base de Cálculo (R$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IR (R$)
Até 5.200	-	-
De 5.200,01 até 6.084,00	7,5	205,88
De 6.084,01 até 7.608,90	15	585,32
De 7.608,91 até 9.116,12	22,5	1.049,45
Acima de 9.116,13	27,5	1.384,72

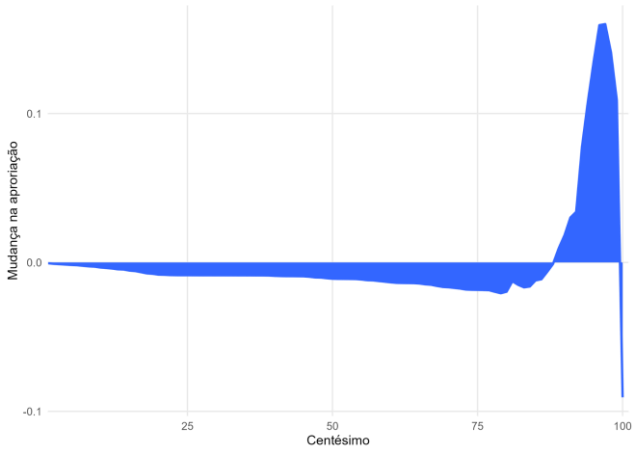
O efeito sobre a apropriação da renda nacional é positivo para o grupo que estamos chamando de classe média (entre os centis de 11% a 1% da maior renda), e negativo para os demais, tanto os mais pobres quanto o 1% mais rico[8]. É interessante notar que, dentre todas as propostas analisadas, essa é a única que eleva a desigualdade de maneira agregada, com o índice de Gini se elevando em 1.3% - um efeito, em termos absolutos, maior do que o de qualquer outra proposta discutida aqui. Analogamente, a medida é a única aqui analisada que gera um efeito negativo sobre a arrecadação, gerando uma perda anual de cerca de R$ 138 bilhões.

Figura 11: Apropriação com isenção até R$5.200



Nota: O tamanho das esferas é proporcional à apropriação daquele grupo.

Figura 12: Mudança na apropriação com isenção até R$5.200



4. Alíquotas efetivas

As medidas analisadas atuam sobre quatro aspectos centrais do imposto de renda: o número de faixas, as alíquotas, as deduções que geram a renda tributável, e a renda à qual cada alíquota se aplica. Em

7 Exercício semelhante foi feito pela NPE 34 do Made (Bottega et al., 2023).

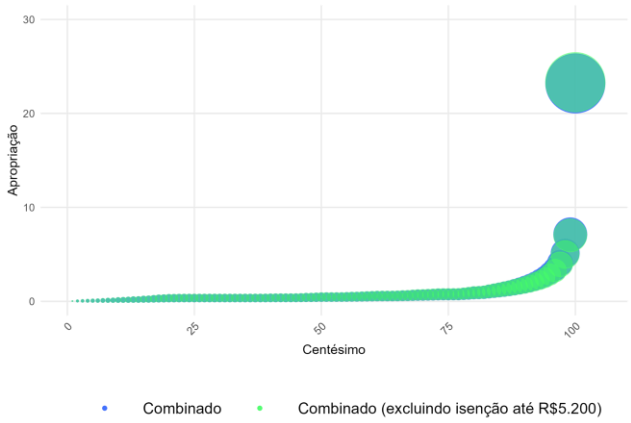
8 Vale notar que a renda disponível de todas as classes aumenta, já que haverá menor incidência de impostos sobre todos. A apropriação das classes mais baixas é negativa pois o aumento da renda disponível para tais classes é menor do que o aumento médio na economia.

cada caso, foram analisadas as principais medidas que estão sendo discutidas no caso brasileiro.

Como vimos, cada uma tem efeitos distintos, tanto do ponto de vista de potencial arrecadatório, quanto no efeito sobre os diferentes grupos econômicos. Nos gráficos abaixo, podemos ver os efeitos combinados de tais medidas. Dados os efeitos particulares da medida de isenção até R$ 5.200, estimamos os efeitos combinados com e sem tal medida.

Inicialmente, comparando-se a apropriação gerada por cada combinação de políticas, vemos que a inclusão da isenção até R$ 5.200 eleva levemente a apropriação das "classes médias", enquanto reduz a apropriação do 1%.

Figura 13: Apropriação com combinado de medidas



Nota: O tamanho das esferas é proporcional à apropriação daquele grupo.

Contudo, quanto comparamos cada conjunto de medidas com o sistema atual, outros elementos ficam claros. Sobretudo, o que se vê é que a isenção até R$ 5.200 gera uma elevação para as camadas médias, mas uma redução para os mais pobres (figura 15). É importante lembrar, ainda, que o conjunto de medidas com isenção maior gera uma arrecadação muito menor: enquanto a combinação excluindo o aumento da faixa de isenção gera uma arrecadação anual de R$ 417,8 bilhões, um aumento de R$ 66,1 bilhões em relação ao nível atual, quando a tabela é ajustada para os níveis da PL 2.140/22, a arrecadação é de R$ 268,1 bilhões, uma queda de R$ 83 bilhões. Caso tal queda na arrecadação fosse acompanhada de redução de serviços públicos e transferências de maneira a manter o resultado primário do governo, o efeito regressivo latu sensu de tal medida tende a aumentar ainda mais.

Figura 14: Mudança na apropriação com combinação de medidas (menos isenção até R$ 5.200)

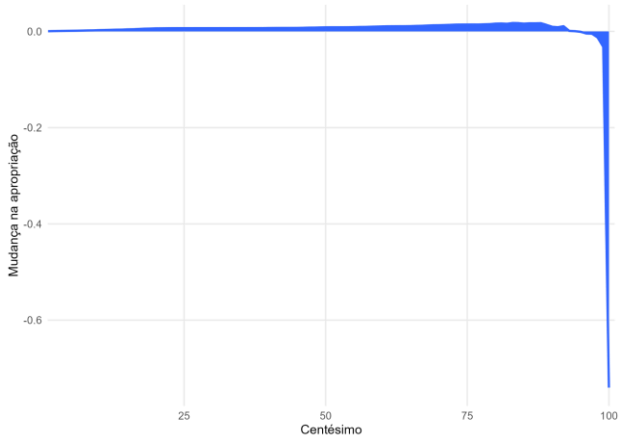
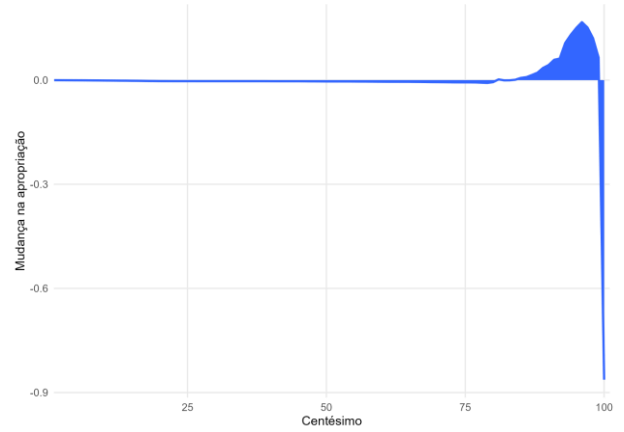


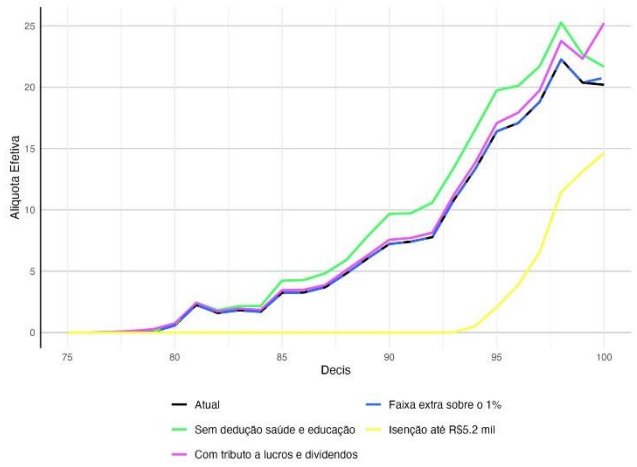
Figura 15: Mudança de apropriação com combinação de medidas (inclusive isenção até R$ 5.200)



Uma outra maneira de analisar o impacto distributivo do sistema tributário é olhar as alíquotas efetivas, definidas como o montante pago em tributos em proporção à renda. De maneira geral, um sistema é progressivo se as alíquotas efetivas aumentam para os centis de maior renda; em outras palavras, se os indivíduos de maior renda pagam relativamente mais tributos. Podemos ver, na figura 16, simulações das alíquotas efetivas atual e daquelas resultantes das medidas analisadas na Nota.

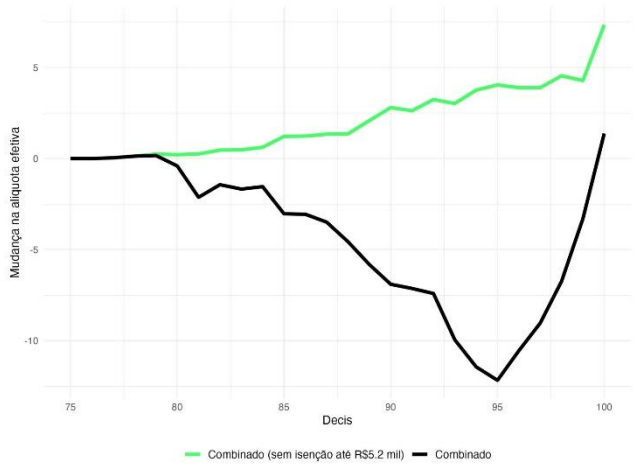
Fica clara a regressividade do sistema atual, que beneficia os muito ricos: a alíquota efetiva *cai* quando alcança o 1% de maior renda. O fim das deduções com saúde e educação aumenta a alíquota significativamente, sobretudo entre os centis 85 e 98, mas mantém a regressividade no topo da distribuição; já a faixa extra para o 1% muda muito pouco a dinâmica das alíquotas. A única medida que, sozinha, consegue reverter de maneira significativa essa regressividade (que beneficia o 1% do topo) é a taxação de lucros e dividendos. Finalmente, a tabela correspondente à isenção até R$ 5.200 gera uma enorme redução da alíquota efetiva para todos os centis, tornando-a nula até o centil 93.

Figura 16: Alíquotas efetivas[9]



O efeito das políticas combinadas sobre a alíquota efetiva pode ser visto na figura 17. A medida de isenção até R$ 5.200 se sobrepõe a todas as demais, levando a uma queda da alíquota, enquanto a soma das demais medidas eleva significativamente a alíquota efetiva de maneira crescente nos centis, elevando-a em 3,6 pontos percentuais para o 1% do topo.

Figura 17: Mudança na alíquota efetiva: medidas combinadas[10]



5. Considerações Finais

Essa Nota busca contribuir para o debate sobre a reforma do sistema tributário brasileiro, em específico sobre a renda e sua distribuição. Utilizando-se uma base que combina dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) e dados da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), estimamos os efeitos de quatro mudanças no sistema atual: o fim das deduções com saúde e educação, a taxação sobre lucros e dividendos, uma faixa adicional sobre o 1% de maior renda, e a expansão da isenção até R$ 5.200 com modificações correspondentes nas demais faixas. A tabela 2 resume os principais efeitos dessas medidas sobre a distribuição de renda e o potencial arrecadatório.

Do ponto de vista distributivo, buscamos explorar os efeitos das medidas nos diferentes grupos econômicos através da análise sobre os centis de renda. Em particular, buscamos ressaltar como diferentes medidas podem afetar grupos sensíveis de maneiras muito distintas, ainda que de maneira agregada podem gerar efeitos similares sobre a progressividade do sistema. Por exemplo, tanto o fim das deduções de gastos com saúde e educação quanto a taxação de dividendos reduzem a desigualdade de renda ao elevar a apropriação dos 90% de menor renda; contudo, enquanto o peso do primeiro recai sobretudo sobre o que chamamos informalmente aqui de "classe média" (aqueles entre os 10% e o 1% de maior renda), no caso da taxação de dividendos, são os mais ricos (1%) que reduzem sua apropriação. Por outro lado, a mudança das faixas correspondente à ampliação da isenção até R$ 5.200 gera um aumento na desigualdade de renda, uma vez que o grupo mais beneficiado é justamente o das camadas médias.

Do ponto de vista de capacidade arrecadatória, a medida com maior potencial é a taxação sobre lucros e dividendos, que poderia gerar um aumento de cerca de 18% na arrecadação. Novamente, a medida que destoa é a elevação das faixas correspondente à ampliação da isenção até R$ 5.200, que geraria uma perda enorme de arrecadação, da ordem de 40%. Vale notar que a combinação das medidas de taxação sobre lucros e dividendos, fim de deduções com saúde e educação, e faixa adicional sobre o 1% teria o potencial de elevar a arrecadação anual em cerca de R$ 100 bilhões, mais do que o suficiente para que o governo mantivesse a meta de superávit de 0,5% do PIB em 2025, por exemplo.

[9] Diferentemente do que foi informado na versão anterior desta NPE, a linha amarela indica a alíquota efetiva para isenção até R$ 5.200 - e não R$ 5.000. A presente nota foi atualizada no dia 07 de junho.

[10] Diferentemente do que foi informado na versão anterior desta NPE, a linha verde indica a alíquota efetiva para isenção até R$ 5.200 - e não R$ 5.000. A presente nota foi atualizada no dia 07 de junho.

Tabela 2: Resumo de efeitos distributivos e arrecadatórios das medidas

Base	P50	P40	P10 (P9 + P1)	P9	P1	Gini	Arrecadação (R$ bi.)
Sem IRPF	12.8	29.6	57.0	31.8	25.2	0.636	0.0
IRPF atual	13.5	31.1	55.1	31.0	24.1	0.618	315.7
Sem deduções (saúde e educação)	14.3	31.4	54.7	30.6	24.1	0.617	349.6
Com taxação sobre lucros e dividendos	14.7	31.8	54.5	31.1	23.4	0.614	373.9
Faixa adicional sobre o 1%	13.7	31.1	54.9	31.0	23.9	0.618	324.8
Isenção até R$ 5.200	13.1	30.3	55.7	31.7	24.0	0.626	177.6
Combinado (sem isenção até R$ 5 mil)	**15.0**	**31.9**	**54.2**	**30.9**	**23.3**	**0.612**	**417.8**
Combinado	**13.2**	**30.9**	**54.9**	**31.7**	**23.2**	**0.620**	**268.1**

Nota: P50 São os 50% de menor renda, P40 são os 40% de renda intermediária, P10 são os 10% de maior renda, P9 são os de renda entre os centis 90% e 99%, e P1 é o 1% de maior renda. Os valores da arrecadação são a preços de 2022.

É importante ressaltar possíveis limitações da nota. Primeiramente, temos somente os efeitos estáticos dos exercícios propostos. Isto é, não consideramos, por exemplo, como essas mudanças afetariam o crescimento futuro das rendas ou como o planejamento tributário realizado pelos agentes mudará de forma a pagar menos impostos. Enquanto o primeiro aspecto tem um impacto ambíguo sobre a arrecadação, o segundo aspecto sugere que os resultados da nota tendem a superestimar o efeito futuro de tais mudanças. Em segundo lugar, como a DIRPF não possui dados do número de declarantes, nem tampouco da distribuição dentro dos centésimos de lucros e dividendos, nem despesas médicas e de instrução, assumimos que os valores reportados para cada centésimo na declaração são distribuídos de maneira homogênea. Portanto, não levamos em conta a desigualdade intra-estrato, o que poderia alterar, ainda que de forma marginal, os efeitos distributivos estimados nesta nota.

6. Referências bibliográficas

Bottega, Ana; Bouza, Isabela; Cardomingo, Matias; Pires, Luiza Nassif; Pereira, Fernanda Peron. (2021). **Quanto fica com as mulheres negras?** Uma análise da distribuição de renda no Brasil (Nota de Política Econômica no 018). MADE/USP

Bottega, Ana; Nassif-Pires, Luiza; Forquesato, Pedro. (2023). **Considerações sobre o efeito distributivo e a perda arrecadatória de um reajuste da tabela do IRPF** (Nota nº 034). MADE/USP

Carvalho Junior, Pedro Humberto Bruno de. (2022). "**O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil.**" (2022). Nota técnica 45. IPEA.

Fritscher, André M.; Café, Renata M.; Silveira, Fernando G.; Maciel, Fábio Bentz; Alvim, Leonardo. (2023). **Avaliação do gasto tributário do imposto de renda dos aposentados no Brasil**. Nota técnica do BID 2671. Brasília, 2023.

Gobetti, S.W. & Orair, R.O. (2016). **Taxation and distribution of income in Brazil**: new evidence from personal income tax data. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper Number 136.

Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (2017). Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. **Brazilian Journal of Political Economy**, 37, 267-286.

Marc Morgan, 2017. "**Extreme and Persistent Inequality**: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015," World Inequality Lab Working papers n°2017/12

Medeiros, M., Souza, P. H. G. F. de, & Castro, F. A. de. (2015). O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). In **Dados** (Vol. 58, Issue 1, pp. 7–36). FapUNIFESP (SciELO). https://doi.org/10.1590/00115258201537

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. (2021). **Taxing Wages 2021**. Disponível em: <https://bit.ly/3O8vGAC>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. (2022). **Revenue statistics**: reference series. Disponível em: <https://bit.ly/3N2c7bf>.

Piketty, T. (2014). **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca.

Piketty, T., Saez, E., Stantcheva, S. (2014). Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. **American economic journal**: economic policy, 6(1), 230-271.

Pires, Manoel; Marques, Pedro Romero; Bergamin, José. (2023). **A tributação da renda corporativa no Brasil**: estimativas da carga tributária efetiva a partir das demonstrações de resultado no período 2012-2022. (Working Paper nº 19). MADE/USP.

Silveira, F. G., Palomo, T. R., Cornelio, F. M., & Tonon, M. R. (2022). **Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos**: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI. Made/USP Working Paper nº 007.