

A política tributária brasileira sob o olhar da desigualdade: regressividade estável, persistente e duradoura

Eduardo Alves Lazzari e Jefferson Lécio Leal

Introdução

Uma das principais políticas que afetam a distribuição de renda é a tributação. Com efeito, a política tributária é a política pública com maior potencial de diminuir a concentração de renda nos indivíduos mais ricos (FMI, 2017). Seu desenho e implementação pode tanto reduzir quanto aumentar a desigualdade de renda, de modo que, ao analisá-la, podemos observar o engajamento de diferentes atores políticos em promover a redução de desigualdades. No entanto, a literatura sobre políticas públicas e redistribuição no Brasil é mais abundante em estudos sobre o papel do gasto social como política de redução de desigualdades e tem poucas investigações sobre o papel da política tributária na redistribuição de renda. Ainda mais escassas são pesquisas que abordem os fatores políticos que influenciam a política tributária.

Apresentamos neste capítulo um panorama da evolução da política tributária brasileira desde 1985, com enfoque no Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF). Decidimos concentrar a análise no IRPF por ser o imposto federal com efeito distributivo mais claro e direto, o que nos ajuda a esclarecer o papel que os diversos governos atribuíram à política

tributária na redução de desigualdades de renda. Apresentamos ao longo do texto a composição da receita tributária total do setor público por tipo de tributos, o tratamento tributário dos rendimentos de pessoa física por estrato de renda e as mudanças legislativas às quais o IRPF foi submetido durante o período. Para tanto, utilizamos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, dos *Grandes números do IRPF* – publicação da Secretaria da Receita Federal (SRF) – e do mapeamento das normas jurídicas que afetaram o IRPF no período entre 1985 e 2017.

Nossos resultados apontam que o sistema tributário como um todo manteve uma regressividade estável, pelo menos de 1990 a 2015, e que nenhum governo implementou mudanças significativas na política tributária que visassem reduzir a desigualdade por meio desse imposto. Também identificamos que a maior parte das alterações às quais o IRPF foi submetido implica a redução da progressividade do imposto, por meio de isenções e deduções. Esses resultados não referendam teorias que qualificam a democracia, a competição eleitoral e os governos de esquerda como variáveis que promovem redistribuição, e indicam que a lógica da política tributária difere daquela do gasto social.

A primeira seção deste capítulo apresenta as expectativas teóricas quanto à relação entre política e redistribuição. A segunda seção apresenta a composição da receita tributária brasileira. A terceira seção explica como as alíquotas do IRPF afetam a distribuição de renda e argumenta que o tratamento generoso deste imposto aos altos rendimentos compromete a sua progressividade no topo da distribuição de renda. As mudanças legislativas pelas quais passou o IRPF são apresentadas na quarta seção, indicando o protagonismo do Poder Executivo na política tributária e a predominância de alterações regressivas sobre o IRPF ao longo do período. As considerações finais apresentam as implicações do estudo para as teorias sobre redistribuição e nossas expectativas sobre a política tributária.

Política, tributação e desigualdade: o que nos dizem as teorias

A incidência da tributação sobre os indivíduos de diferentes estratos econômicos afeta a capacidade de um Estado de redistribuir a renda

da sociedade. Por isso, as teorias sobre política e redistribuição fornecem variáveis que potencialmente ajudariam a explicar a progressividade ou regressividade do sistema tributário brasileiro, a saber, a democracia, a força dos grupos políticos de esquerda e a competição eleitoral. Nesta seção, fazemos uma breve revisão das explicações teóricas a respeito das condições propícias à redistribuição de renda e contextualizamos o sistema tributário brasileiro a fim de tentar explicá-lo à luz delas.

Para a teoria do eleitor mediano, a desigualdade prévia de uma sociedade e a democracia com ampla participação eleitoral são, conjuntamente, condição suficiente para que haja redistribuição. A previsão dessa teoria é de que, se as decisões públicas são tomadas pela maioria, sempre que a renda média dos indivíduos for superior à renda do eleitor mediano – aquele que está exatamente entre a metade de eleitores mais pobres e a outra metade de eleitores mais afluentes –, haverá redistribuição de renda dos mais ricos para os mais pobres (Meltzer; Richard, 1981). O motivo é que todos os eleitores cuja renda estiver abaixo da renda média votarão por essa redistribuição e formarão uma coalizão majoritária. Na prática, como as sociedades em geral dispõem mais de pobres do que de ricos e, dada a extensão do sufrágio universal, o modelo prevê que democracias com ampla participação redistribuirão renda.

Para uma segunda vertente, que enquadra as chamadas “teoria partidária” e “teoria dos recursos de poder”, a democracia não é condição suficiente para que políticas redistributivas sejam implementadas, ainda que seja uma condição necessária.¹ Também é preciso que existam atores políticos engajados em implementar políticas para reduzir as desigualdades. A ideia por trás do argumento é que a demanda eleitoral por redistribuição não é o bastante para gerar políticas públicas que tenham esse

1 Vale dizer que essas obras não dialogam com uma vertente que explora os incentivos de regimes autoritários à implementação de políticas redistributivas, pelas quais, por exemplo, buscariam cooptar diferentes grupos que concederiam apoio ao regime. Falletti (2009) busca explicar a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) na Constituinte de 1988 não como consequência da redemocratização, mas como decorrência de uma série de políticas de saúde implementadas no Brasil ao longo do período militar como uma estratégia das Forças Armadas para obter o apoio dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira à ditadura.

objetivo, pois as decisões políticas são tomadas em arenas deliberativas, às quais indivíduos que se beneficiariam de maior redistribuição podem ou não ter acesso. Os atores que a teoria supõe engajados com políticas redistributivas variam de acordo com o contexto institucional. Nas democracias parlamentaristas europeias, seriam os sindicatos e os partidos social-democratas (Esping-Andersen, 1985; 1990). Na América Latina, são enfatizados os partidos de esquerda (Huber; Stephens, 2012).

Partidos conservadores têm como base eleitoral, em geral, os grupos mais ricos de uma sociedade, que são prejudicados por políticas redistributivas. Alternativamente, partidos de esquerda e sindicatos reivindicam para si a representação dos trabalhadores ou das camadas mais pobres da comunidade política, que mais ganhariam com políticas redistributivas. Apenas partidos de esquerda possuiriam o incentivo eleitoral e, em tese, o compromisso ideológico com a redistribuição para buscar a institucionalização de políticas redutoras de desigualdade que atendam os interesses de seu eleitorado.

Entretanto, pode-se argumentar que, se partidos conservadores buscassem os votos apenas das classes mais altas, nunca chegariam ao poder em sociedades com um vasto contingente de pobres, como as da América Latina. A partir dessa observação, uma terceira vertente teórica argumenta que a competição eleitoral em si criaria incentivos para que partidos de diferentes ideologias, esquerda ou direita, promovessem políticas redistributivas (Fairfield; Garay, 2017).

A institucionalização de um Estado de bem-estar social com várias políticas públicas universais – como saúde e educação – e não contributivas – tais quais o Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, na Constituição de 1988, e a universalização do sufrágio teriam incluído um vasto grupo de até então *outsiders*, trabalhadores pobres e informais, fazendo com que as políticas propostas por partidos de esquerda e direita tivessem de convergir para suas preferências para vencer eleições (Arretche, 2015; 2018).

Portanto, os principais fatores apontados para explicar a redução das desigualdades estiveram presentes na história recente brasileira. Afinal, o período pós-1988 foi marcado por um regime democrático com

competição e participação eleitorais elevadas. Ademais, um partido de esquerda ocupou a presidência de 2003 a meados de 2016. Assim, poder-se-ia esperar um aumento da progressividade da política tributária brasileira. A tributação, em especial o imposto sobre a renda, tem uma relação direta com a redistribuição, e o Brasil poderia ser um caso emblemático e fértil para a implementação de políticas redistributivas.

Entendemos por progressividade a situação em que, conforme aumenta a renda, aumenta-se também a parcela de renda paga em impostos. Um imposto de renda altamente progressivo indica de maneira explícita o engajamento de um governo em intervir na distribuição de renda, tributando mais do que proporcionalmente a renda dos mais ricos. Não à toa, o FMI (2017) situou como estratégico o papel da progressividade tributária na redução da desigualdade crescente nos EUA e em outros países desenvolvidos, afirmando que, “entre o grupo com renda muito alta, a tributação é o principal mecanismo de redistribuição” (FMI, 2017; p.10, tradução nossa).

Composição da receita tributária brasileira

No Brasil, União, estados e municípios possuem tributos próprios. O IRPF é um imposto federal, ou seja, a União o regulamenta e o coleta por meio da SRF. Além dele, são importantes tributos da União a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outros. Os estados são responsáveis pelo principal imposto da federação em termos de arrecadação, o Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS), além do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), por exemplo. Por fim, os municípios são responsáveis pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e pelo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), entre outros.

Em termos de geração de receita, os dois tipos principais de tributos são os impostos e as contribuições sociais. A principal diferença formal

entre os dois é que as contribuições sociais têm finalidades e destinações específicas, tais quais financiar a seguridade social ou entidades de categorias profissionais, enquanto as receitas de impostos não têm destinação pré-determinada. Do ponto de vista do orçamento da União, uma diferença mais importante é a partilha das receitas arrecadadas entre os entes federativos. Os impostos federais são constitucionalmente compartilhados com os governos subnacionais, ou seja, a receita coletada pela União com o IRPF deve ser compartilhada com estados e municípios. Contrariamente, as contribuições não são compartilhadas; toda a receita coletada pela União com a CSLL, por exemplo, fica em sua alçada.

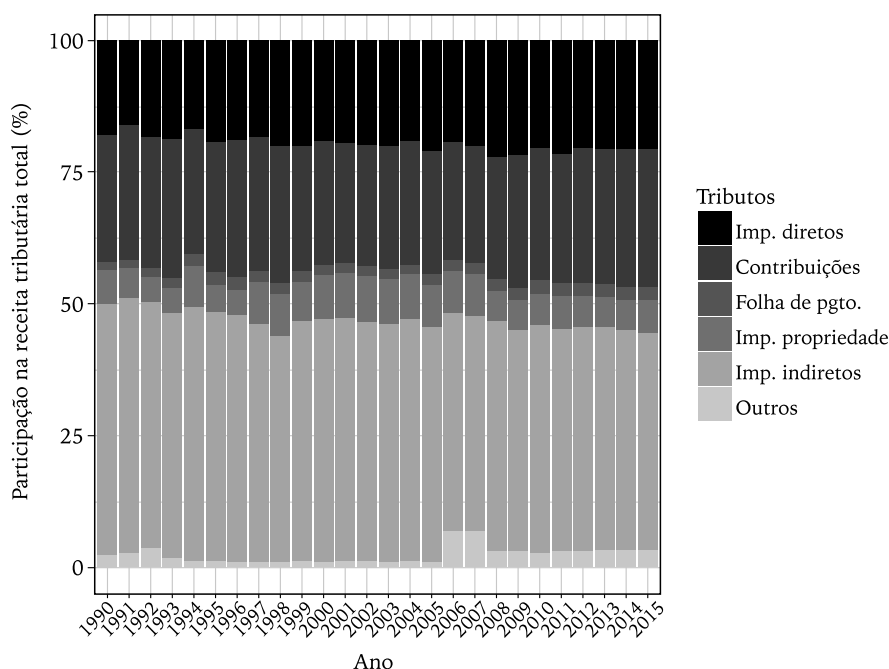
Essa qualificação é importante, pois o governo federal expandiu as contribuições para aumentar suas receitas, sem dividi-las com os entes subnacionais, ao longo dos anos 1990, principalmente nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, como parte de uma estratégia arrecadatória, como apontam Úrsula Peres e Fábio Pereira dos Santos, em capítulo deste volume. A criação de novas contribuições, além da majoração das alíquotas daquelas que já existiam, concorreu para o que se chamou de degradação do sistema tributário nacional, uma vez que essas contribuições criam distorções por meio da tributação em cascata e da dupla tributação (Werneck, 2006). Essa decisão estratégica tomada pelo governo federal sob Fernando Henrique Cardoso e não revertida nos mandatos presidenciais subsequentes, somada à complexa administração do ICMS estadual, torna o sistema tributário nacional complexo, com altos custos administrativos – tanto para as burocracias tributárias como para as empresas –, além de torná-lo objeto de permanente disputa judicial.

Ademais, sob a perspectiva redistributiva, o país segue uma tendência latino-americana, no sentido de que os impostos que mais geram arrecadação são indiretos, isto é, cobrados sobre mercadorias e serviços. Esses impostos tendem a ser regressivos, uma vez que sua alíquota depende da renda de quem os paga. Assim, ao adquirir um produto qualquer, um indivíduo pobre gasta proporcionalmente mais de sua renda do que um indivíduo rico gastaria na mesma transação. Diversos estudos empíricos referendam a proposição de que os impostos indiretos brasileiros são regressivos e que os diretos são progressivos (Immervoll et al., 2006; Paes; Bugarin, 2006; Rodrigues, 1998; Silveira, 2008). Ao mesmo

tempo, os altos índices de informalidade estreitam a base tributária do IRPF e limitam sua coleta. Assim, o sistema tributário nacional, ao recorrer especialmente a impostos indiretos, combinado com a baixa arrecadação no imposto de renda, potencialmente progressivo, acaba aumentando a desigualdade no país (Cepal, 2017; Silveira, 2013).

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, compilados pelo departamento de estatística da OCDE e apresentados no Gráfico 1, mostram a estável predominância dos impostos indiretos sobre os diretos no Brasil entre 1990 e 2015.

Gráfico 1: Composição das receitas tributárias totais* por categoria de tributo, 1990 a 2015



Fonte: OECD Statistics.

* A receita tributária total é composta pela soma da receita de todos os tributos da União, bem como de todos os municípios e estados.

No Gráfico 1, diferenciamos toda a receita tributária de todos os entes federativos por categorias de tributo. Os impostos diretos envolvem as receitas coletadas dos impostos sobre renda, lucros e dividendos.

As contribuições sociais compreendem a Cofins e a CSLL. Os impostos sobre folha de pagamento e sobre propriedade são autoexplicativos, os impostos indiretos envolvem os impostos sobre mercadorias e serviços, e “outros” é uma categoria remanescente. Nesse gráfico, optamos por não distinguir a importância específica do IRPF, pois parece haver incompatibilidade na série temporal.²

Como se pode ver, há um ligeiro aumento na arrecadação dos impostos diretos ao longo do período. Parte-se de 18,1% da receita tributária total em 1990 para 20,8% em 2015. Nesse intervalo, o valor máximo encontrado foi de 22,4%, registrado em 2008. Portanto, há notória estabilidade na composição das receitas tributárias no Brasil. A parcela dos impostos diretos se mantém ao mesmo tempo que os impostos indiretos, regressivos, permanecem como o conjunto de tributos mais importante em termos arrecadatórios no Brasil. Assim, o minúsculo aumento da participação dos impostos diretos indica um aumento quase nulo da progressividade do sistema tributário como um todo.

O tratamento do IRPF a diferentes estratos de renda

Nesta seção, analisamos a incidência do IRPF sobre diferentes estratos de renda e destacamos o caráter regressivo das isenções a esse imposto. Antes de tudo, apresentamos na Tabela 1 a progressividade anual do IRPF válida para o ano-calendário de 2016. Os que ganharam até R\$ 22.847,76 no ano foram isentos do imposto. Para calcular o imposto a pagar, aplica-se a alíquota da faixa à parcela da renda que excede a faixa anterior, daí o nome alíquota marginal. Um indivíduo que ganhou em 2016 o total

2 Na passagem de 2006 para 2007, a arrecadação salta de R\$ 7,9 bilhões para R\$ 60,33 bilhões, uma mudança incompatível com as alterações legislativas registradas em nosso banco de dados e com os *Grandes números do IRPF*, considerando, por exemplo, o número de declarantes e quantidade de rendimentos totais declarados ao fisco nacional naqueles anos. Entendemos que existiu alguma mudança metodológica na estimação da receita desse imposto que não é explicada pela Secretaria do Tesouro Nacional nem pela SRF. Para evitar uma interpretação equivocada do dado, optamos por englobar o IRPF na grande categoria de impostos diretos.

de R\$ 50 mil e que não tenha direito a nenhuma isenção ou dedução, por exemplo, pagou R\$ 3.616,48.³ A forma simplificada para fazer o mesmo cálculo é multiplicar a renda (R\$50.000) pela alíquota da faixa correspondente (22,5%) e subtrair desse resultado a parcela a deduzir (R\$ 10.432,32).

Tabela 1: Tabela progressiva anual do IRPF (Ano-calendário 2016)

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir (R\$)
Até 22.847,76	–	–
De 22.847,77 até 33.919,80	7,5	1.713,58
De 33.919,81 até 45.012,60	15	4.257,57
De 45.012,61 até 55.976,16	22,5	7.633,51
Acima de 55.976,16	27,5	10.432,32

Fonte: SRF.

À primeira vista, quando se observa a tabela progressiva do IRPF, tendemos a concluir que, conforme a renda aumenta, também aumenta a parcela dela paga em função do imposto. No cálculo, porém, desconSIDERAMOS que o IRPF não trata todos os rendimentos da mesma forma. Existem rendimentos tributáveis, exclusivos – isto é, tributados exclusivamente na fonte – e isentos, além das despesas dedutíveis.

Rendimentos tributáveis são aqueles que, como o nome indica, são sujeitos à tributação, como prestação de serviços e rendas de aluguel. Os rendimentos exclusivos são aqueles onerados no ato do recebimento, como os salários. Esses não são reembolsáveis quando da declaração e são menos vulneráveis à sonegação ou à evasão, já que seu recolhimento é feito na fonte geradora do rendimento. Por fim, existem os rendimentos isentos, que não são incluídos na base de cálculo, como bolsas de estudo e

³ Os primeiros R\$ 22.847,76 são isentos. Com referência à segunda faixa, ele paga R\$ 830,40 $((R\$ 33.919,80 - R\$ 22.847,77) \times 7,5\%)$. Já com relação à terceira faixa, ele paga R\$ 1.663,92 $((R\$ 45.012,60 - R\$ 33.919,81) \times 15,0\%)$. Por fim, na quarta faixa, ele paga R\$ 1.122,16 $((R\$ 50.000,00 - R\$ 45.012,61) \times 22,5\%)$. Somando os valores, o IRPF pago é R\$ 3.616,48 $(R\$ 830,40 + R\$ 1.663,92 + R\$ 1.122,16)$.

rendas obtidas por meio de lucros e dividendos. A SRF considera “rendimentos totais” a soma dos rendimentos tributáveis, exclusivos e isentos.

As deduções são despesas executadas no ano-calendário da declaração que são abatidas da base de cálculo no total de rendimentos declarados, tais quais despesas com consultas médicas, dependentes e educação. A Receita Tributária Líquida (RTL) é determinada a partir da soma dos rendimentos tributáveis e exclusivos, subtraídas as despesas dedutíveis. A RTL de cada contribuinte é a base de cálculo do imposto a pagar, de acordo com a tabela progressiva vigente, de maneira análoga à que mostramos no exemplo acima. Além desse tratamento genérico, há rendimentos que recebem tratamento especial e são tributados a alíquotas diferentes daquelas da Tabela 1: fundos de longo prazo e aplicações de renda fixa, fundos de curto prazo, fundos de ações, aplicações com renda variável, remessas ao exterior, prêmios e sorteios, serviços de propaganda e remuneração de serviços profissionais.⁴

Devido a todas essas particularidades, avaliar apenas a progressividade do IRPF a partir da tabela progressiva anual desse imposto é bastante enganoso. Castro e Bugarin (2017) calcularam índices de progressividade para o IRPF, entre 2006 e 2012, e mostram que o imposto é bastante progressivo em comparação a países desenvolvidos e outros países latino-americanos. Visto que a maioria dos indivíduos brasileiros é de pobres e que os mais pobres são isentos do pagamento de imposto de renda, o IRPF afeta um grupo muito pequeno e relativamente rico, o que implica em progressividade do imposto, considerado como um todo. No entanto, no topo da distribuição de renda (acima de 20 a 40 salários mínimos ao ano), o imposto deixa de ser progressivo e, quanto maior a renda, menor o IRPF pago como fração dos rendimentos (Gobetti; Orair, 2017).

Para realizar avaliações sobre a incidência do IRPF em cada faixa de renda, é possível utilizar os dados que a SRF torna públicos, chamados *Grandes números do IRPF*, uma publicação anual existente desde 1999 e que agrega, em indicadores, declarações do referido imposto, a fim de

4 Um resumo das alíquotas aplicáveis pode ser consultado no site da SRF, disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

garantir maior transparência sobre o comportamento do tributo, em função da crescente demanda advinda da sociedade civil e da academia. O documento apresenta a quantidade de declarações, os rendimentos tributáveis, exclusivos e isentos, entre outras informações, por categorias previamente definidas pela própria SRF. Como os dados são agregados, não se trata de um banco de microdados, em que cada observação é um declarante.⁵

A maior parte da população adulta brasileira é isenta de declarar o IRPF por não atingir o rendimento mínimo a partir do qual o imposto é cobrado. Estima-se que somente cerca de 15% a 25% dos indivíduos façam a declaração,⁶ a depender do ano. Para calcular índices de progressividade, é necessário combinar as informações tributárias com a distribuição de renda dos estratos inferiores da população, disponíveis em pesquisas domiciliares, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), como fizeram Castro e Bugarin (2017). Como esse trabalho já foi realizado por outros autores, optamos por detalhar o tratamento tributário diferenciado dos rendimentos por faixas de renda, usando os *Grandes números do IRPF*.

Embora a publicação date de 1999, foi apenas a partir de 2007 que uma quantidade maior de informações passou a ser compartilhada pela SRF, em especial a segmentação dos dados agregados por faixas de salário mínimo. Isso explica porque, nas análises subsequentes, alguns dados estarão restritos ao segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva em diante. Dois recortes serão explorados aqui, a saber, a evolução por mandatos presidenciais e a distribuição de rendimentos por diferentes faixas de renda. É importante lembrar que os valores aqui apresentados só dizem respeito a um estrato mais abastado da população brasileira (os 15% a 25% mais ricos, a depender do ano).

5 Os microdados, não públicos, estão disponíveis no *data warehouse* da SRF. Embora outros pesquisadores tenham tido acesso a essa base, nossa solicitação de consulta por meio da Lei de Acesso à Informação foi indeferida, sob o argumento de que isso feriria o sigilo fiscal dos declarantes.

6 Medeiros e colegas (2015, p.17) estimam que 15% a 25% da população adulta brasileira é declarante, e Gobetti e Orair (2016, p.10) estimam 15% a 17%.

Tabela 2: Variação do número de declarantes e composição média dos rendimentos totais por mandato presidencial*

Mandato	Declarantes (Δ, mi)	Totais (R\$, bi)	Tributáveis (%)	Exclusivos (%)	Isentos (%)	Deduções (%)
FHC II	3,440	1127,76	67,47	8,15	24,39	17,44
Lula I	8,070	1594,04	64,69	10,22	25,10	16,33
Lula II	-0,078	2052,81	64,61	8,53	26,86	15,54
Dilma I	3,619	2649,47	60,74	9,66	29,60	13,65
Dilma II	-0,062	2747,43	58,91	9,79	31,31	13,50
Temer	0,485	2745,47	59,01	10,25	30,74	13,47

Fonte: *Grandes Números do IRPF*, elaboração dos autores.

* “Mandato” se refere ao mandato presidencial. “Declarantes” apresenta a variação de declarantes ao longo do mandato, em milhões. “Totais” se refere ao valor médio dos rendimentos totais ao longo do mandato, em bilhões de reais (deflacionados para valores de 2016). “Tributáveis”, “Exclusivos”, “Isentos” e “Deduções” mostram a média de cada categoria ao longo do mandato, como percentual dos rendimentos totais.

O primeiro ano-calendário disponibilizado pela SRF foi o de 1999, primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC II, 1999-2002). Além de FHC II, obtemos Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014) em sua totalidade. Temer engloba 2016, uma vez que o afastamento de Dilma Rousseff da presidência ocorreu após abertura do processo de impeachment pela Câmara dos Deputados em maio de 2016. Assim, Michel Temer ocupou a presidência em mais de metade do ano de 2016, ainda que interinamente até agosto. Dilma II acaba por abarcar apenas o ano-calendário de 2015.

A Tabela 2 apresenta, na segunda coluna, a variação total no número de declarantes, em milhões. Por exemplo, durante o mandato FHC II, o número de declarantes cresceu 3,44 milhões. Entre 1999 e 2016, o número de declarantes só caiu em Lula II e Dilma II, períodos nos quais houve crises econômicas; em Lula II, a crise internacional de 2008-2009, e a recessão de 2015-2016 em Dilma II.

Embora haja uma tendência de crescimento do total de rendimentos declarados – em termos reais – durante todo o período, como se observa na terceira coluna da Tabela 2, é importante destacar o efeito redistributivo que a crise econômica brasileira teve sobre a base do tributo. Dados

os valores que determinavam as alíquotas do imposto e a queda da renda per capita em 2015 e 2016, o conjunto de declarantes se restringiu a um grupo de maior renda. Para se enquadrar na alíquota marginal inferior, de 7,5%, o contribuinte precisava auferir 1,78 vezes a renda per capita brasileira em 2014, razão que eleva para 2,64 a renda per capita em 2016. Já para se enquadrar na alíquota marginal superior, de 27,5%, em 2014, o contribuinte precisava auferir 4,45 vezes a renda per capita nacional, número que salta para 6,47 em 2015.

Esses dados são consideravelmente vulneráveis à ausência de reajustes da tabela progressiva do IRPF. Conforme a inflação sobe no país, se a tabela não é reajustada, pessoas que seriam isentas passam a declarar, já que passam a se enquadrar na legislação do imposto. Com efeito, ao longo do período, em vários anos-calendários não houve reajuste da tabela (1994 a 1995, 1997 a 2001, 2003, 2004 e 2011). Pode-se argumentar que a não correção da tabela, ao expandir artificialmente a base de incidência do imposto, é uma estratégia arrecadatória do Poder Executivo, uma vez que a correção reduziria o número de declarantes, seja ao excluir contribuintes que deveriam ser isentos, seja reduzindo a alíquota aplicada sobre os contribuintes que, antes da correção, ficavam nas faixas marginais superiores.

Ainda sobre a tabela progressiva do IRPF, durante os anos de publicação dos *Grandes números*, o ano de 2009 contou com uma reforma estruturante. A Medida Provisória 451, de 2008, adicionou novas alíquotas ao IRPF. Se até então existiam três alíquotas marginais (0%, 15% e 27,5%), a MP 451 criou duas alíquotas adicionais, de modo que, a partir de então, passaram a existir cinco alíquotas: 0%, 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%.

Por fim, nas colunas seguintes, apresentam-se as porcentagens a que corresponderam em média os rendimentos tributáveis, exclusivos e isentos, além de deduções, em relação aos rendimentos totais. Por exemplo, anualmente, em média, no mandato de FHC II, os rendimentos tributáveis corresponderam a 67,4% dos rendimentos totais. Há uma importante queda da participação dos rendimentos tributáveis e das deduções, e um crescimento da participação dos rendimentos isentos. No mandato FHC II, os rendimentos isentos correspondiam, em média, a 24,3% dos rendimentos totais, percentual que chega a 30,7% no primeiro ano do mandato

de Michel Temer, ou seja, os rendimentos isentos aumentaram sua fatia no bolo dos rendimentos totais ao longo de todo o período.

Ainda que a análise dos *Grandes números* do IRPF não nos permita apontar qual razão foi preponderante para essa evolução, uma hipótese pode ser levantada. Como se sabe, o imposto de renda na América Latina como um todo, mas também no Brasil, é altamente dependente dos rendimentos auferidos no mercado formal de trabalho (Cepal, 2017). Assim, trabalhadores assalariados bem remunerados seriam enquadrados na alíquota marginal superior de 27,5%. Especificamente no ano-calendário de 2016, para se enquadrar em tal faixa o contribuinte teria de auferir naquele ano ao menos R\$ 55.976,16.

Contudo, recentemente pode-se observar duas mudanças paradigmáticas na regulação do IRPF. Em primeiro lugar, a Lei 9.249/1995 tornou isentos do IRPF os rendimentos obtidos em empresas por meio de lucros e dividendos. Ao mesmo tempo e em segundo lugar, a Lei 9.317/1996 criou o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o chamado Simples Nacional. O sistema acabou dando tratamento diferenciado a rendimentos obtidos por indivíduos de mesmo rendimento, a depender de seu registro formal como empregado ou como proprietário de pessoa jurídica. O cenário estimula o que se convencionou chamar de *pejotização* (Gobetti; Orair, 2015). Com efeito, a partir do momento em que o trabalhador assalariado ultrapassa certo limiar de rendimentos, passa a ter alternativas tributárias para diminuir a incidência do fisco, como a criação de uma pequena empresa para emissão de notas fiscais, cujas faturas acabam por funcionar como seu salário. Consequentemente, ao declarar o IRPF, esse rendimento obtido no mercado de trabalho fica sob a rubrica de isentos e é tributado como renda de pessoa jurídica a uma alíquota mais baixa.

Assim, o aumento da parcela das isenções na arrecadação do IRPF pode refletir a paulatina adaptação dos declarantes, em função de uma decisão estratégica, a normas e regras que dão tratamento diferenciado aos rendimentos, buscando diminuir a carga do imposto. Na verdade, esse tratamento diferenciado acaba por violar não só o princípio de equidade vertical, que estipula que o pagamento de impostos deve ser proporcional

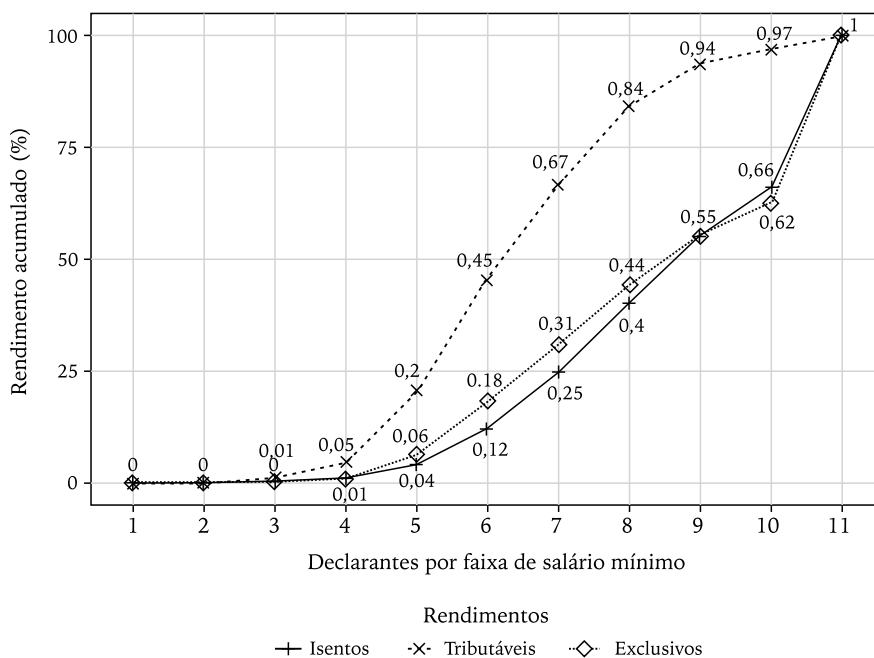
à capacidade de pagá-los, ou seja, à renda, mas também o da equidade horizontal, pelo qual contribuintes com a mesma capacidade de contribuição fiscal devem contribuir igualmente ao fisco (Gobetti; Orair, 2015; 2016; 2017).

Se tal hipótese for procedente, pode-se esperar que os rendimentos isentos sejam concentrados entre as faixas dos declarantes com maior poder aquisitivo. Essa informação está disponível apenas a partir do ano-calendário de 2007, quando a SRF passou a divulgar os dados agregados do conjunto de declarações ao longo de onze faixas diferentes de rendimentos, de acordo com salários mínimos, partindo da primeira, com menor nível de rendimentos, declarando anualmente até 0,5 salário mínimo, até a última, mais rica, que declarou mais de 160 salários mínimos.

Com esses dados podemos calcular quanto cada faixa de salário mínimo contribuiu para os rendimentos tributáveis, exclusivos e isentos entre os anos de 2007 e 2016. Em outras palavras, é possível calcular a porcentagem de rendimentos isentos que os declarantes que auferiram mais do que 160 salários mínimos se apropriaram para cada ano do período de análise. Considerando que esses dados têm uma distribuição semelhante ao longo de todos os anos, e também à luz da dificuldade de expor esse conjunto de informações, optou-se por apresentar a média da porcentagem apropriada por cada faixa de renda ao longo desses anos.

Assim, o Gráfico 2 apresenta quanto, em média, cada faixa de renda se apropriava dos rendimentos isentos, tributáveis e exclusivos. Na verdade, como apresentamos a curva de concentração desses três tipos de rendimentos, mostra-se, por exemplo, quanto dos rendimentos isentos era capturado até a segunda faixa de renda. Logo, no gráfico abaixo, o valor 0,21 na curva de rendimentos tributáveis, na coordenada 5 do eixo horizontal, representando aqueles que ganham entre 3 e 5 salários mínimos (SM), indica que, em média, 21% dos rendimentos tributáveis estavam contidos até esse ponto da distribuição. Vale ressaltar que, como os dados apresentados são médias, somados não chegarão a 1. Contudo, como sempre até a última faixa de renda todos os rendimentos são acumulados, o valor médio da décima primeira faixa sempre é igual a 1.

Gráfico 2: Média do acumulado de rendimentos
por faixa de renda – 2007-2016*



Fonte: *Grandes números do IRPF*, elaboração dos autores.

* As faixas de salário mínimo (SM) são numeradas de 1 a 11: 1) até 0,5 SM; 2) de 0,5 a 1 SM; 3) de 1 a 2 SMs; 4) de 2 a 3 SMs; 5) de 3 a 5 SMs; 6) de 5 a 10 SMs; 7) de 10 a 20 SMs; 8) de 20 a 40 SMs; 9) de 40 a 80 SMs; 10) de 80 a 160 SMs; e 11) mais que 160 SMs.

O gráfico permite observar a diferença na distribuição dos rendimentos isentos e tributáveis. Enquanto, entre os tributáveis, já na sexta faixa de renda – daqueles que declararam rendimentos totais entre 5 e 10 salários mínimos –, 45% desses rendimentos, em média, já tinham sido acumulados, apenas na oitava faixa de renda os rendimentos isentos atingirão tal nível de concentração. Com efeito, a faixa de renda mais rica, que declara mais do que 160 salários mínimos, concentra em média 34% dos rendimentos isentos, ao passo que entre os rendimentos tributáveis a mesma faixa corresponde a 3% apenas, uma vez que até a décima faixa de renda – daqueles que auferem entre 80 e 160 salários mínimos – estão acumulados em média 97% dos rendimentos tributáveis, número que cai para 66% nos rendimentos isentos.

Assim, quanto maior a renda declarada, maior a quantidade de rendimentos isentos em relação ao total, e – a partir da sexta faixa de renda – menor é o valor relativo de rendimentos tributáveis. O quadro reforça o tratamento diferenciado e vantajoso dado a rendimentos típicos de estratos mais ricos da distribuição, como lucros e dividendos, uma vez que esses corresponderam, em média, a 36% do total dos rendimentos isentos declarados. A distribuição desses mesmos rendimentos dentro do 1% mais rico da população mostra concentração semelhante à observada no Gráfico 2.⁷

Em suma, considerando o aumento da importância do IRPF, em função do maior número de declarantes e do volume maior de rendimentos declarados, é possível afirmar que o IRPF contribuiu para um sistema tributário mais progressivo. Entretanto, a manutenção e expansão de um tratamento diferenciado aos rendimentos típicos dos estratos superiores de renda indica que, ao longo do período, o tributo em si se tornou mais regressivo no topo da distribuição de renda, já que a análise da composição desses rendimentos por faixa de renda indica a violação do princípio de equidade vertical.

A evolução da política tributária do IRPF

Em linhas gerais, verificamos na primeira seção que a regressividade do sistema tributário foi, na melhor das hipóteses, pouco mitigada e, na segunda seção, que, embora o IRPF seja progressivo como um todo, cada vez mais tem sido comprometida a progressividade do imposto no topo da distribuição de renda. Isso se deve ao tratamento diferenciado de rendas elevadas, que favorece os rendimentos do capital e onera os rendimentos do trabalho. Aparentemente, a redemocratização, a presença da esquerda no governo federal e a competição eleitoral não impactaram fortemente a redistribuição de renda pelo lado da arrecadação de tributos.

7 Informação obtida por meio da análise dos *Grandes números do IRPF*, ainda que não apresentada aqui. Disponível se solicitada aos autores.

Seria possível afirmar, no entanto, que os diferentes governos empreenderam políticas tributárias específicas que, por algum motivo, não tiveram efeito suficiente para alterar a composição das receitas tributárias? Nesta seção mostramos, a partir de uma análise sistemática das mudanças legislativas que afetaram o IRPF entre 1985 e 2017, que esse provavelmente não é o caso. Optamos por investigar as normas jurídicas relativas ao IRPF, pois elas são um indicativo direto da mobilização da política tributária como instrumento de redistribuição.

A empreitada de analisar as mudanças legais do IRPF não é trivial, dado que inexistia uma base de dados que reunisse todas essas alterações. Construímos nosso banco de dados a partir de duas pesquisas no site da Câmara dos Deputados e uma pesquisa no site da SRF para identificar todas as proposições sobre IRPF apresentadas entre 1985 e 2017 que foram bem-sucedidas no processo legislativo e transformadas em normas jurídicas, entre os seis tipos legislativos a seguir: propostas de emendas à Constituição (PEC), projetos de lei complementar (PLC), projetos de lei ordinária (PL), medidas provisórias (MPV), projetos de lei de conversão (PLV) e projetos de decreto legislativo (PDC).

Primeiramente, buscamos proposições dos seis tipos apresentadas no período de interesse, aprovadas ou não, que contivessem a exata expressão “imposto de renda” na ementa, nas palavras-chave de indexação ou no inteiro teor, do que resultou uma amostra de 3.109 proposições. O maior problema dessa amostra é que ela contém proposições sobre o imposto de renda de pessoas jurídicas, não apenas sobre o IRPF. Com a finalidade de filtrar os projetos sobre IRPF, classificamos essa amostra por meio de um algoritmo de modelagem de tópicos por *Latent Dirichlet Allocation* (LDA).

O método LDA permite que se estimem simultaneamente a probabilidade de uma palavra pertencer a um tópico⁸ e a probabilidade de um tópico pertencer a um documento, a partir da frequência de ocorrência simultânea das palavras nos documentos. Esse é um método não supervisionado, isto é, a máquina classifica os textos sem receber qualquer classificação prévia. Para essa classificação automatizada, os textos

8 Um tópico pode ser entendido como uma temática. Cada um dos documentos é composto por diferentes tópicos, em diferentes proporções.

considerados foram as ementas e as descrições fornecidas pela Câmara dos Deputados.

Identificamos um grupo de leis que não diz respeito à incidência do IRPF, mas, principalmente, à tributação de pessoas jurídicas e à repartição das receitas tributárias entre os entes federativos. Os demais documentos, referentes ao IRPF, totalizavam 1.649 proposições, das quais 76 foram aprovadas. Nota-se que, a despeito de haver muitas proposições apresentadas na Câmara, apenas algumas dezenas se tornaram lei.

Em uma segunda etapa, buscamos no site da Câmara dos Deputados somente as proposições aprovadas dos seis tipos mencionados, apresentadas entre 1988 e 2017, que contivessem a sigla IRPF na ementa, na indexação da Câmara⁹ ou no inteiro teor. Havia 22 proposições que atendiam a esses critérios, das quais apenas seis não faziam parte da amostra delimitada na etapa anterior. Assim, juntando as amostras identificadas nessas duas pesquisas, tínhamos 82 leis possivelmente ligadas ao IRPF. A partir da leitura das ementas e, quando necessário, dos inteiros teores dessas proposições, identificamos que 34 delas não eram referentes ao IRPF e, subtraídas estas das 82, restringimos a amostra a 48 leis. Por fim, em consulta à página da Legislação do IRPF da Receita Federal,¹⁰ identificamos mais dezessete leis referentes ao imposto e totalizamos 65 leis.

Para detalhar quais aspectos desse tributo foram alterados, fizemos um mapeamento manual das alterações contidas nessas novas normas jurídicas. Falamos em alterações porque, por exemplo, numa mesma lei, os artigos 1º e 2º poderiam afetar, respectivamente, a alíquota incidente sobre alienação de bens e a tabela progressiva sobre os rendimentos de natureza genérica. Nesses casos, optou-se por registrá-los como observações diferentes e, finalmente, constituímos um banco de dados de 106 alterações correspondentes a 65 leis. Ressaltamos que tal procedimento foi adotado porque os efeitos produzidos sobre o IRPF poderiam variar no interior da mesma lei, de forma que, nos estágios mais avançados dessa

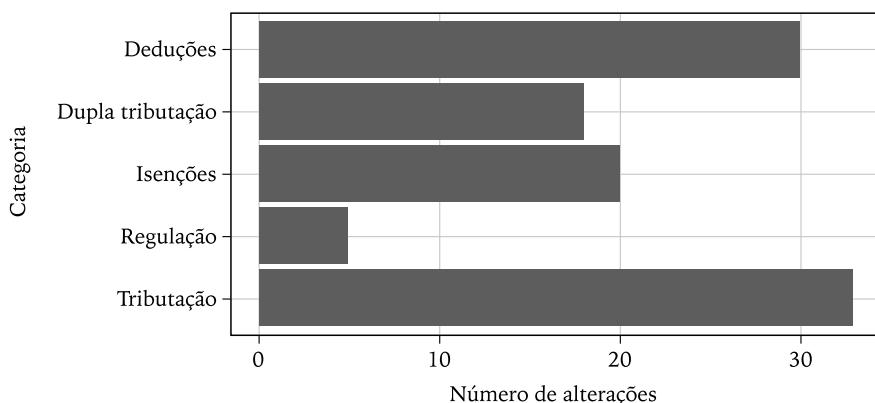
9 É razoável fazer a busca pela sigla IRPF, uma vez que essa é uma das palavras-chave com as quais a Câmara dos Deputados indexa as proposições.

10 Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/legislacao/legislacao-do-imposto-de-renda-pessoa-fisica-de-1843-a-2013>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

pesquisa, perderíamos informações relevantes acerca dos efeitos redistributivos e arrecadatórios da produção legislativa caso tivéssemos optado por classificar cada lei com apenas uma categoria de alteração.

Em seguida, cada alteração dessas normas foi categorizada. São cinco as categorias nas quais os projetos foram enquadrados: tributação, regulação, isenções, dupla tributação e deduções. A primeira, nomeada “Tributação”, refere-se a mudanças de alíquotas, criação ou anulação de faixas de renda sujeitas a alíquotas diferentes e atualizações de valores da tabela progressiva. “Regulação” denota aquelas normas jurídicas que alteram aspectos administrativos do imposto, tais como prazos de declaração e restituição. A categoria de “Isenções” altera os limites de rendimentos que não serão tributados ou ainda torna rendimentos então tributáveis em isentos. Por exemplo, a Lei 8.687/1993 tornou isentos os rendimentos de aposentadoria ou pensão recebidos por deficientes mentais. Semelhantemente, “Deduções” alteram as despesas dedutíveis do IRPF, seja no limite que pode ser deduzido, seja no tipo de despesa que passa a ser enquadrada como tal. “Dupla tributação”, por sua vez, agrega todos os acordos bilaterais celebrados pelo Brasil que regularam o IRPF, buscando mitigar a dupla tributação em diferentes países e a evasão fiscal. Encontraram-se dezesseis decretos legislativos relativos ao tema, acordados com Finlândia, China, Noruega e Chile, por exemplo.

Gráfico 3: Número de alterações legislativas no IRPF por categoria (1985-2017)



Fonte: Elaboração própria.

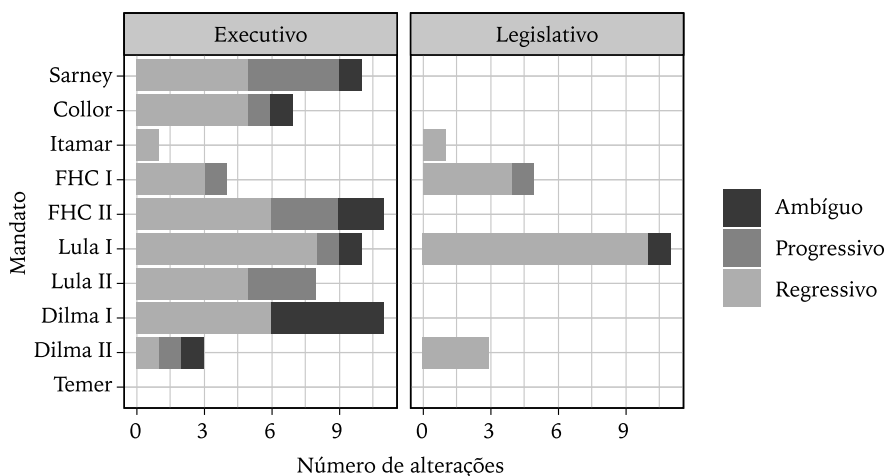
Como se pode ver no Gráfico 3, alterações de tributação e de deduções são as mais frequentes. Para investigar o efeito redistributivo das alterações, classificamos o efeito de cada uma delas como progressivo, regressivo ou ambíguo. Aumentos das alíquotas superiores, diminuição de limites de isenção ou dedução de rendimentos, criação de faixas de renda e as correções monetárias da tabela progressiva foram medidas consideradas progressivas. Simetricamente, diminuições das alíquotas superiores ou do número de faixas de renda e aumento dos limites e isenção e dedução são medidas consideradas regressivas. As demais medidas têm efeitos ambíguos.

Assim fizemos a classificação porque, como argumentamos na seção anterior, as isenções e deduções tendem a favorecer os estratos superiores da distribuição de renda e porque a desatualização da tabela tende a incluir na base do imposto, devido à inflação, os indivíduos mais pobres. Ao fazer essa tipologia, estamos desconsiderando, por exemplo, que a elevação da alíquota pode ser seguida por redução da atividade econômica ou crescente evasão fiscal, o que poderia ter efeitos distributivos perversos. Como Steinmo (1989), acreditamos que o estudo da decisão de política pública exige maior preocupação com os efeitos que eleitores e políticos delas esperam do que com os efeitos que elas têm na realidade. Argumentamos que, em geral, é mais fácil para políticos perceberem os efeitos diretos do que consequências econômicas indiretas e incertas.

Os tratados de bitributação têm os efeitos redistributivos mais ambíguos, pois não é possível determinar quais faixas de renda serão beneficiadas. Assim, desconsideramos essa categoria nas análises seguintes. No Gráfico 4, apresentamos o número de alterações por efeito redistributivo, por origem e por mandato presidencial. Optamos por agrupar os senadores e deputados na aba Legislativo porque as alterações realizadas no Senado Federal são poucas (apenas catorze).

Se analisarmos a origem dessas normas jurídicas, fica evidente que o protagonismo na política tributária reside no Executivo. Muito provavelmente tal protagonismo é caudatário do recurso a que a política tributária pode servir ao Executivo na condução da política fiscal, influenciada pelos quadros do Ministério da Fazenda, ou ainda novas diretrizes sugeridas pela SRF, alterando aspectos administrativos do tributo. Do grande

Gráfico 4: Número de alterações legislativas no IRPF por efeito redistributivo, origem e mandato



Fonte: Elaboração própria.

número de alterações regressivas com origem no Legislativo durante o mandato Lula I, destacam-se seis alterações das despesas dedutíveis e dos rendimentos isentos pela Lei 11.311/2006. A única alteração do Legislativo com efeitos progressivos é o art. 21 da Lei 8.981/1995, que aplicou uma alíquota de 15% sobre ganhos de capital com alienação de bens.

Dentre as alterações nas categorias tributação, isenções, deduções e regulação, 67% (57 alterações de 85) têm efeitos regressivos. De maneira geral, a produção legislativa do período, em nenhum dos governos, avançou no sentido de tornar o IRPF mais progressivo, o que é compatível com os resultados da seção anterior, que indicam que o imposto se tornou mais regressivo na ponta desde 1999. Assim, o período democrático não está associado ao aumento da progressividade do IRPF. Tampouco os mandatos de presidentes de esquerda foram marcados pela implementação de reformas progressivas, pois, em todos os mandatos, predominaram as alterações regressivas. A frequência irregular das correções de tabela progressiva parece indicar que o Executivo se preocupa mais com a arrecadação que com os efeitos redistributivos do imposto.

Os dados apresentados nesta seção apontam para dois direcionamentos. Primeiro, a evolução da política tributária do IRPF contrasta com o

avanço das políticas redistributivas por meio do gasto social e se distancia das hipóteses que associam forças políticas de esquerda à redistribuição (Huber; Stephens, 2012), além de corroborar o argumento de que em políticas altamente técnicas e específicas, como a tributária (Azevedo; Melo, 1997), atores políticos de esquerda ou direita vão politizar questões que têm efeitos mais claros e potencial eleitoral maior (Roberts, 2012).

Contudo, deve-se lembrar de que este é um estudo que inclui apenas as proposições legislativas que se tornaram norma jurídica. É possível que a esquerda tenha se engajado numa política tributária mais progressiva, mas que foi barrada pelos demais parlamentares, partidos ou governos. Também seria necessário considerar em estudos posteriores o contexto econômico em que cada proposta foi produzida.

Em segundo lugar, faz-se necessário investigar a relação que existe entre diferentes atores do Executivo – especialmente as burocracias da SRF e do Ministério da Fazenda – e grupos de interesse. Evidências sobre a tributação na América Latina, por exemplo, indicam que a progressividade tributária é positivamente associada à força dos sindicatos dos trabalhadores e negativamente ao grau de organização das entidades patronais (Castañeda, 2017; Castañeda; Doyle, 2015).

Considerações finais

Nesta última seção fazemos um apanhado das considerações sobre os dois pontos centrais colocados no início deste trabalho, a saber, a evolução da tributação no Brasil ao longo do tempo e os efeitos redistributivos do IRPF.

Em primeiro lugar, destaca-se que a maior parte dos rendimentos isentos é concentrada nos estratos mais ricos, enquanto a maior parte dos rendimentos tributáveis é atribuída aos estratos médios dos declarantes. Por ora, dois mecanismos poderiam explicar esses dados. Por um lado, novas normas legais foram aprovadas, favorecendo os rendimentos mais elevados, especialmente a Lei 9.249/1995. Ao isentar e favorecer os rendimentos de capital, o IRPF brasileiro cria uma estrutura regressiva no topo da distribuição de renda. Por outro lado, o enriquecimento da

população brasileira ao longo do período analisado e a irregularidade das correções da tabela progressiva do IRPF, que acabam elevando a incidência tributária para os segmentos mais pobres dos declarantes, podem ter aumentado a participação dos rendimentos desses estratos no total de rendimentos tributados.

Em segundo lugar, o estudo demonstra que a maior parte das alterações legislativas que o IRPF sofreu parece tender à diminuição da progressividade, ou seja, não se identificam no período democrático estudado alterações de política tributária significativas no sentido de redução das desigualdades, nem mesmo nos mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (PT). A participação da tributação indireta na receita tributária total seguiu elevada entre 1990 e 2015. O percentual de parcela de renda isenta de pagamento de IRPF aumenta conforme cresce a renda dos indivíduos – pelo menos entre 2007 e 2016 – possivelmente em função da supracitada isenção de lucros e dividendos estipulada pela Lei 9.249/1995. E a maioria das alterações legislativas referentes ao IRPF promulgadas entre 1985 e 2017 tiveram caráter regressivo.

Embora o PT tenha apresentado plataformas eleitorais relacionadas à redução de desigualdades, como mostra o capítulo de Araújo e Flores neste volume, e políticas de redistribuição de renda pelo gasto social tenham sido promovidas com sucesso desde a Constituição de 1988, como mostra o capítulo de Celia Kerstenetzky, o aumento da tributação progressiva, um importante instrumento com potencial redistributivo, não foi mobilizado.

A política tributária do IRPF aparentemente é mais influenciada pela divisão entre Legislativo e Executivo que pela ideologia do governo. Uma vez que estamos analisando apenas os dados das proposições legislativas que foram aprovadas, não temos como afirmar que não houve nenhum engajamento da esquerda na política tributária progressiva, mas sabemos que, se existente, ele não foi bem-sucedido.

Ainda assim, deve-se considerar que, no mesmo período, amplas políticas redistributivas foram criadas ou intensificadas, como o Bolsa Família, Prouni, Fies e cotas raciais no ensino superior federal. O quadro sugere que o IRPF não foi usado como recurso para redistribuir renda pelos governos de esquerda, o que indica que a política da tributação difere da política dos gastos.

Elucidativa dessa diferença é a comparação dos tratamentos dados no governo Michel Temer à proposta de adição de uma nova alíquota ao IRPF e ao projeto de reforma da previdência, não aprovado até maio de 2018. Na primeira versão deste, apresentado ainda em 2016, o BPC era alterado. O BPC, estabelecido constitucionalmente, concede incondicionalmente um salário mínimo a idosos de 65 anos ou mais que tenham renda familiar per capita inferior a 25% do salário mínimo e tem efeitos largamente positivos sobre a população pobre do país. A primeira versão do projeto desvinculava o BPC do salário mínimo e criava um horizonte de desvalorização do benefício, além de aumentar a idade mínima de recebimento para 70 anos. Dois anos depois, dada a impopularidade da medida e a eventual punição eleitoral que se seguiria para seus proponentes, o BPC saiu da reforma da previdência. Em outras palavras, uma política pró-pobre, ainda que não redistributiva *per se*, foi mantida em função das consequências eleitorais e sociais que sucederiam sua aprovação.

Contrariamente, em 2017, Michel Temer publicamente reconheceu que o governo estudava a criação de uma nova alíquota do IRPF para aqueles que auferissem no mínimo R\$ 20.000 mensais, incidindo entre 30% e 35%.¹¹ Essa medida afetaria apenas declarantes altamente remunerados, grupo de eleitores de tamanho insignificante, e ajudaria a reverter o déficit primário então enfrentado pela União. Para se ter uma ideia do tratamento diferenciado dado à política tributária, essa proposta foi anunciada pela imprensa na tarde do dia 8 de agosto daquele ano. Ao longo da tarde a proposta foi atacada pelo empresariado e pela base aliada, de modo que na noite do mesmo dia o governo recuou e disse que não encaminharia nenhuma proposta do tipo ao Legislativo.¹²

A estável regressividade do sistema tributário brasileiro ao longo de todo o período democrático atual e a generosidade com que os

11 “Temer diz que governo estuda aumento da alíquota do IR, mas que ainda não há ‘nada decidido’”. Disponível em: <g1.globo.com/sao-paulo/noticia/temer-diz-que-governo-estuda-aumento-da-aliquota-do-ir-mas-que-ainda-nao-ha-nada-decandido.ghml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

12 “Temer desiste de elevar Imposto de Renda”. Disponível em: <economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-recua-e-diz-que-nao-enviara-proposta-de-elevacao-do-ir-ao-congresso,70001928981>. Acesso em: 15 fev. 2018.

rendimentos dos mais ricos são tratados pelo IRPF contrastam com a expansão de políticas redistributivas de gasto social. No entanto, parece claro que, no aparente impasse redistributivo a que se chegou em 2018, é impossível refletir sobre redistribuição e desigualdade no Brasil sem definir o papel que o IRPF e a política tributária podem desempenhar.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- _____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.33, n.96, 2018.
- AZEVEDO, S. de; MELO, M. A. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.35, out. 1997.
- CASTAÑEDA, N. Business Coordination and Tax Politics. *Political Studies*, v.65, n.1, p.122-43, 1º mar. 2017.
- CASTAÑEDA, N.; DOYLE, D. *Redistribution and taxation: how business and informal labor shape partisan tax strategies?* [mimeo], 2015.
- CASTRO, F. A. de; BUGARIN, M. S. A progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil. *Estudos Econômicos*, v.47, n.2, p.259-93, 30 maio 2017.
- CEPAL. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago: Cepal, 2017.
- ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. *Politics & Society*, v.14, n.2, p.223-56, 1º jun. 1985.
- _____. The Three Political Economies of the Welfare State. *International Journal of Sociology*, v.20, n.3, p.92-123, 1990.
- FAIRFIELD, T.; GARAY, C. Redistribution under the right in Latin America: electoral competition and organized actors in policymaking. *Comparative Political Studies*, v.50, n.14, p.1871-906, 2017.
- FALLETI, T. Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, p.38-62, 2009.
- FMI (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington: FMI, 2017.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Concurso de Monografia em Finanças Públicas. XX Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia. Niterói: Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (Anpec), 2016. Disponível em: <ideas.repec.org/p/anp/en2015/024.html>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. *Brazilian Journal of Political Economy*, v.37, n.2, p.267-86, jun. 2017.
- HACKER, J. S.; PIERSON, P. Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society*, v.38, n.2, p.152-204, 1º jun. 2010.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.
- IMMERVOLL, H. et al. Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. *Economia Aplicada*, v.10, n.2, p.203-23, 2006.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. de; CASTRO, F. A. de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados*, v.58, n.1, p.7-36, mar. 2015.
- MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, v.89, n.5, p.914-27, 1981.
- PAES, N. L.; BUGARIN, N. S. Parâmetros tributários da economia brasileira. *Estudos Econômicos*, v.36, n.4, p.699-720, 2006.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- ROBERTS, K. *The Politics Of Inequality And Redistribution In Latin America's Post-Adjustment Era*. Helsinki: UNU-WIDER, 2012.
- RODRIGUES, J. J. *Carga tributária sobre os salários*. Brasília: SRF, 1998.
- SILVEIRA, F. G. *Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos*. Campinas: Unicamp, 2008.
- _____. *Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil*. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1º out. 2013. Disponível em: <papers.ssrn.com/abstract=2547949>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- STEINMO, S. Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain. *World Politics*, v.41, n.4, p.500-35, 1989.
- WERNECK, R. L. F. An evaluation of the 2003 tax reform effort in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v.26, n.1, p.75-94, mar. 2006.