

Financiamento público e progressividade tributária: pontos para o debate

Seminário FEE

Porto Alegre, 21/7/2017

Sérgio Wulff Gobetti

Introdução

- A questão da progressividade tributária e tributação do capital permaneceu ausente da agenda de discussão econômica brasileira nas últimas décadas. Por que isso?
 - Aceitação acrítica do mantra de que a política tributária deve ser neutra e se eximir dos objetivos distributivos, deixando essa incumbência ao gasto público.
 - Ilusão na queda da desigualdade, reforçada pelas políticas inclusivas e pelo modelo de “ganha-ganha” da era Lula.

Introdução

- O que mudou para que o tema esteja em debate?
 - Internacionalmente, os avanços na teoria da tributação ótima e, principalmente, a repercussão da obra de Piketty.
 - Nacionalmente, a divulgação de dados mais detalhados de imposto de renda revelando que a desigualdade social era maior do que se imaginava e não decrescente como indicado pelas pesquisas domiciliares.
 - Além disso, os dados mostram que os ricos pagam muito pouco imposto no Brasil devido às nossas “jabuticabas tributárias” (isenção de dividendos, etc.), recolocando essa questão no debate num momento de crise fiscal e conflito distributivo.

Ponto de partida

- O que os dados de IRPF mostram?
 - Os ricos no Brasil não são representados pelo último decil ou centil da distribuição de renda, mas pelo último milésimo (ou meio milésimo), com rendas médias superiores a R\$ 4 milhões anuais.
 - O meio milésimo mais rico concentra 8,2% da renda nacional, maior índice entre todos os países com dados disponíveis no *World Top Income Database*.
 - Dois terços da renda dos muito ricos é isenta de imposto na pessoa física.

O que os dados mostram?

- Decomposição da renda declarada na DIPF em 2014/2013, por faixa de renda.

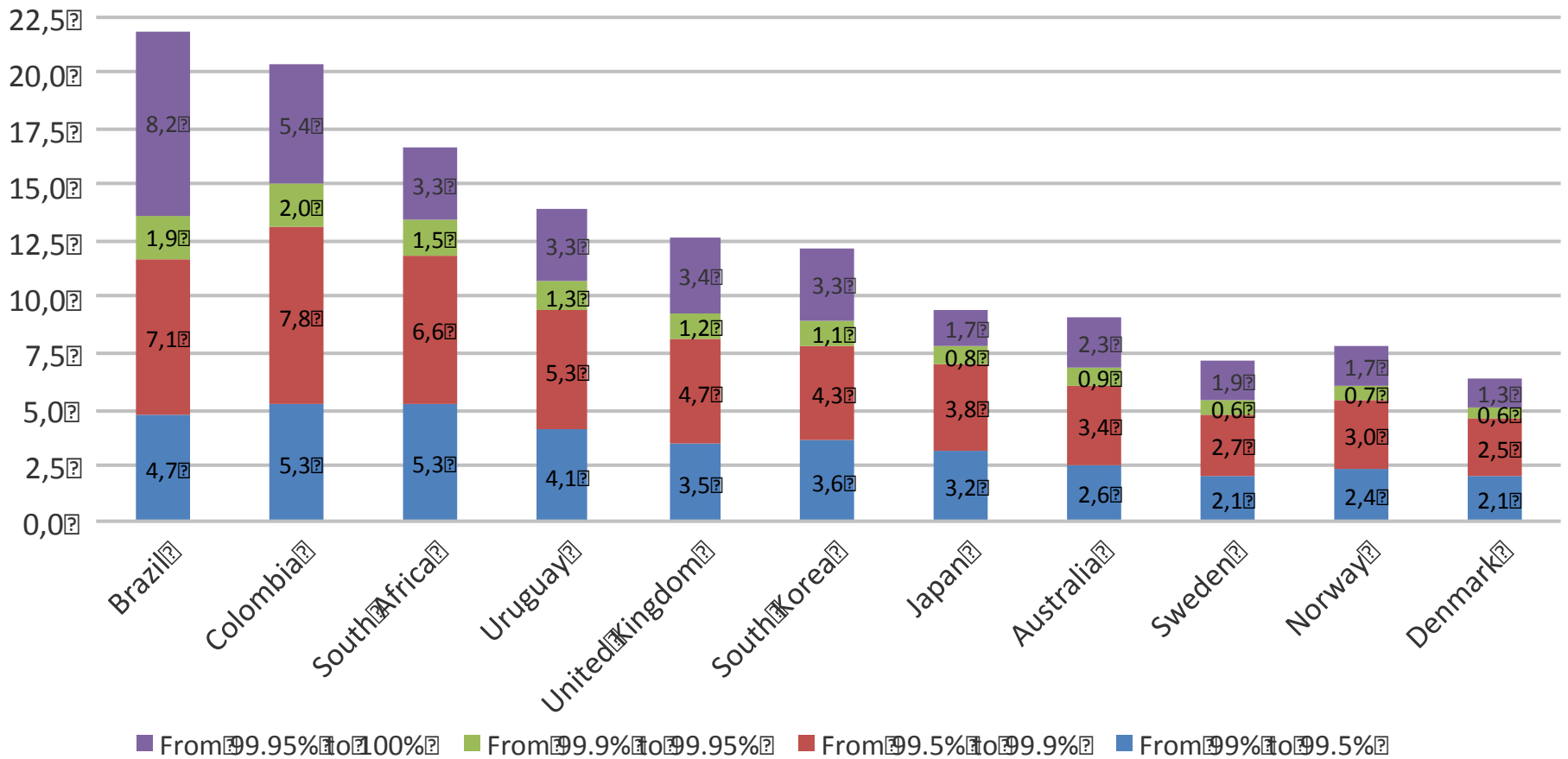
Faixas de milhares de R\$ mil	Declarantes	Rendimento médio em R\$ mil				Imposto de renda em R\$ milhões	Alíquota média efetiva
	Quant.	Tributáveis	Tributados excl. na fonte	Isentos	Total		
Até R\$ 24,4	5.555.771	12,1	0,4	1,1	13,6	0,0	0,0%
De R\$ 24,4 a R\$ 40,7	7.882.026	27,3	1,7	2,7	31,7	0,2	0,6%
De R\$ 40,7 a R\$ 81,4	7.300.376	45,4	4,0	7,9	57,4	2,0	3,5%
De R\$ 81,4 a R\$ 162,7	3.522.174	81,2	8,7	23,5	113,4	10,0	8,8%
De R\$ 162,7 a R\$ 325,4	1.507.344	140,7	19,4	66,2	226,3	26,7	11,8%
De R\$ 325,4 a R\$ 650,9	518.567	210,2	44,0	186,6	440,8	48,5	11,0%
De R\$ 650,9 a R\$1.301,8	136.718	252,0	107,6	526,6	886,3	72,7	8,2%
Mais de R\$ 1.301,8	71.440	523,3	903,0	2.744,1	4.170,4	279,4	6,7%
Total	26.494.416	48,8	7,8	23,9	80,5	5,5	6,9%

Índices de concentração

Cumulative portion of population	Participation in total pre-PIT income			Participation in total post-PIT income			Average tax rate		
	Labour	Capital	Total	Labour	Capital	Total	Labour	Capital	Total
Up to 10%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
From 10% to 20%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
From 20% to 30%	1,8	0,0	1,8	1,9	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0
From 30% to 40%	4,4	0,0	4,4	4,6	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0
From 40% to 50%	4,6	0,0	4,6	4,8	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0
From 50% to 60%	5,6	0,0	5,7	5,9	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0
From 60% to 70%	7,1	0,1	7,3	7,4	0,1	7,6	0,0	0,0	0,0
From 70% to 80%	9,2	0,2	9,4	9,6	0,2	9,8	0,0	0,0	0,0
From 80% to 90%	13,1	0,8	13,9	13,6	0,8	14,4	0,2	1,0	0,3
From 90% to 95%	9,8	1,2	11,0	9,9	1,2	11,2	3,0	3,2	3,0
From 95% to 96%	2,7	0,4	3,1	2,7	0,4	3,1	3,8	3,3	3,8
From 96% to 97%	3,1	0,7	3,8	2,9	0,7	3,6	10,2	3,3	8,9
From 97% to 98%	4,0	0,8	4,7	3,7	0,8	4,5	10,2	3,3	9,1
From 98% to 99%	5,4	1,6	7,0	4,9	1,7	6,5	13,4	3,1	11,0
From 99% to 99.5%	3,9	1,3	5,1	3,4	1,3	4,7	15,3	3,0	12,3
From 99.5% to 99.9%	4,5	3,1	7,6	3,9	3,1	7,1	16,8	2,8	11,1
From 99.9% to 99.95%	0,7	1,3	2,0	0,6	1,3	1,9	16,3	2,7	7,7
From 99.95% to 100%	2,3	6,2	8,5	2,0	6,2	8,2	14,8	4,1	7,0
Total	82,2	17,8	100,0	82,1	17,9	100,0	4,5	3,2	4,3
Gini index	-	-	0,6466	-	-	0,6319	-	-	-

Brasil vs. mundo

- Qual % da renda está concentrada no topo?



Novas evidências

- Os dados da DIPF 2015 revelam que a renda per capita dos muito ricos cresceu mais do que a média depois da crise, mas não via lucros e dividendos.

Faixa de Salário Mín. Mensal	Qtde Declarantes	Rendim. Tribut.	Rendim. Tribut. Exclus.	Rendim. Isentos	Renda Bruta Total	Cresc. 2013/2015
Até 1/2	1.301.366	195,4	35,5	86,9	317,8	30,2%
Mais de 1/2 a 1	573.674	7.822,1	159,7	594,8	8.576,7	15,3%
Mais de 1 a 2	1.227.268	11.835,4	488,0	2.080,5	14.404,0	14,4%
Mais de 2 a 3	3.278.035	22.442,4	658,7	1.928,8	25.029,9	16,5%
Mais de 3 a 5	7.403.868	30.919,3	2.273,3	3.998,7	37.191,3	17,2%
Mais de 5 a 10	7.692.158	51.332,3	4.588,9	9.820,0	65.741,2	14,6%
Mais de 10 a 20	3.716.872	92.030,3	10.107,9	28.046,6	130.184,8	14,8%
Mais de 20 a 40	1.576.032	158.859,5	23.169,5	76.782,9	258.811,9	14,4%
Mais de 40 a 80	532.727	239.363,0	54.189,5	213.821,1	507.373,6	15,1%
Mais de 80 a 160	141.451	289.758,0	130.269,6	596.268,1	1.016.295,7	14,7%
Mais de 160	75.393	598.788,4	1.015.242,1	3.597.468,1	5.211.498,7	25,0%
Total	27.518.844	55.333	9.192	29.406	93.930	16,7%

Novas evidências

Rendimentos isentos	2013	2015	Var. Nominal	Var. Real
Lucros e dividendos totais	287,29	333,98	16,3%	0,3%
Lucros e dividendos recebidos pelo titular e pelos depend	231,30	258,62	11,8%	-3,5%
Rend. sócio/titular microempresa ou empresa peq. Porte	55,99	75,36	34,6%	16,2%
Transferências patrimoniais - doações e heranças	51,41	88,67	72,5%	48,8%
Parc. isenta prov. aposentadoria, declarantes 65 anos/mais	42,93	56,67	32,0%	13,9%
Parc. isenta correspondente à atividade rural	33,05	42,20	27,7%	10,2%
Pensão, prov. aposentadoria/reforma por moléstia grave	33,55	41,87	24,8%	7,7%
Rend. caderneta de poupança e letras hipotecárias	20,69	41,58	101,0%	73,5%
Lucro na alienação de bens e direitos de pequeno valor...	44,13	35,18	-20,3%	-31,2%
Indenizações por rescisão de contrato de trabalho e FGTS	23,21	31,32	35,0%	16,5%
Incorporação de Reservas ao Capital/Bonificações em Ações	15,94	27,50	72,5%	48,9%
Outras	79,97	110,24	37,8%	19,0%
Total	632,17	809,21	28,0%	10,5%
Rendimentos tributados exclusivamente na fonte	2013	2015	Var. Nominal	Var. Real
13º salário	67,31	79,49	18,1%	1,9%
Rend. de Aplicações Financeiras	45,14	69,68	54,4%	33,2%
Ganho Cap. na alienação de bens ou direitos	38,05	35,55	-6,6%	-19,4%
Participação nos lucros ou resultados	19,39	25,46	31,3%	13,4%
Juros sobre capital próprio	8,55	11,89	38,9%	19,9%
Outros	28,87	30,88	7,0%	-7,7%
Total	207,36	252,95	22,0%	5,3%

O que fazer?

- Voltar a tributar dividendos na pessoa física?
 - Como? E por quê?
- O argumento da bitributação.
 - O “falso” problema jurídico (vide modelo clássico vigente no século 20).
 - O “real” problema econômico: o impacto sobre a neutralidade, sobre as decisões de poupança e investimento.
 - Obs: Aqui é preciso diferenciar as várias dimensões da neutralidade, algumas mais polêmicas, outras mais consensuais (como a necessidade de equalizar o tratamento para as distintas formas de renda do capital).

A polêmica teórica

- O debate teórico sobre a conveniência e a melhor forma de tributar as rendas (do trabalho e do capital) é inconclusivo e depende de múltiplas considerações.
 - Princípio do sacrifício igual e debate sobre progressividade vs. proporcionalidade (Stuart Mill, 1849)
 - Tributar renda (e poupança) ou consumo? (Kaldor, 1955)
- Mas esse debate amadureceu sensivelmente desde a década de 70 e 80, quando foram formuladas muitas das teses que influenciaram o atual modelo brasileiro.
 - Modelos de tributação ótima baseados no trade-off entre equidade e eficiência sugeriam que imposto de renda fosse quase linear (Mirrlees, 1971) e não incidisse sobre rendimentos do capital (Atkinson e Stiglitz, 1976).

Da teoria para a política...

- A força “política” das teorias econômicas...
 - Teorema do “*zero capital tax*” se tornou muito influente na academia e fora dela, animando teses vulgares como do “*trickle-down*”.
 - Lucas (1990): “The supply-side economists, if that is the right term for those whose research I have been discussing, have delivered the largest genuinely free lunch I have seen in 25 years in this business, and I believe we would have a better society if we followed their advice.”

Da realidade para a teoria...

- O aumento da desigualdade e o avanço da teoria da tributação ótima se expressa hoje num processo de revisão teórica importante.
 - Mirrlees et al, 2011: “Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular.”

A revisão teórica

- A nova geração de Piketty, mas também parte da velha geração faz uma profunda crítica dos modelos utilizados para defender a não tributação do capital:
 - Banks e Diamond (2008): “We argue that a widely recognized result of the optimal tax literature – that capital income should not be taxed, in order that individual’s choices regarding saving for future consumption are left undistorted relative to the choices over immediate consumption – arises from considerations of individual behaviour and the nature of economic environments that are too restrictive when viewed in the context of both theoretical findings in richer models and the available empirical econometric evidence.”
 - Stiglitz (2014): “By clarifying the conditions under which you wouldn’t tax capital, it helps clarify the reasons why you would.”

E o mundo real?

- Modelo predominante do século XX e ainda vigente em muitos países desenvolvidos: *comprehensive income tax (CIT)*.
 - Tributação de todas as rendas conjuntamente, de forma progressiva.
 - Lucro tributado em duas etapas: PJ e PF (com alguns esquemas de compensação parcial)
- Em média, a tributação sobre o lucro na OCDE atinge 44% (25% na PJ e 27% na PF).
 - Em 24 dos 34 países essa carga tributária aumentou entre 2008 e 2015, mas com foco na pessoa física.
 - Vários países têm adotado esquemas parecidas com o modelo dual nórdico, que aplica uma alíquota flat sobre dividendos distribuídos, alinhando com máxima aplicável ao trabalho.

E o mundo real?

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

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

Voltando ao “X” da questão

- Qual o principal problema do modelo amplo de tributação, segundo a teoria ótima?
 - Desincentivar a poupança por encarecer o consumo futuro em relação ao presente.
 - Onerar a parcela do rendimento que repõe a inflação.
 - Influenciar e distorcer as decisões alocativas e de investimento (não-neutralidade).
 - Retorno do capital financeiro é menos tributado do que retorno do capital produtivo.
 - Incentivo às empresas se endividarem porque os juros são dedutíveis da base do IRPJ.

As soluções

- Como tornar o imposto sobre a renda “neutro”?
 - Onerar apenas o rendimento extraordinário do capital (acima da taxa de juros).
 - Adotar um imposto sobre o fluxo de caixa que incida apenas sobre a renda consumida.
- Mas estudos recentes mostram que há razões para também tributar pelo menos parcialmente o retorno normal.
 - Motivações para poupar que não sejam o consumo e sua correlação com capacidade contributiva.
 - Existência de herança e seus efeitos de desincentivo ao trabalho e sobre concentração de riqueza.

As posições do debate

- As visões mais influentes sobre o trade-off entre **equidade** e **eficiência**:
 - **Piketty e outros: tributar progressivamente a renda do capital, a riqueza e a herança.**
 - **Mirrlees e outros: tributar apenas o rendimento extraordinário, além da herança.**
- É possível encontrar um meio termo?
 - Banks e Diamond propõem tributar parcialmente o rendimento normal do capital, mas não com as mesmas alíquotas que a renda do trabalho.

Na prática...

- Os diversos modelos testados no mundo, alternativos ao CIT (modelo amplo de tributação):
 - Flat tax (FT) com ou sem isenção de dividendos. Ex: Estônia, 1994.
 - Allowance for Corporate Equity (ACE≈JSCP) ou dedução sobre o capital próprio. Ex: Croácia, 1994; Bélgica (2006).
 - Dual income tax (DIT): países nórdicos, com diferentes variantes, mas com alinhamento de alíquotas tal que a tributação total da renda do capital não exceda a da renda do trabalho.
 - $IRPF-K = IRPJ = \min IRPF-W$
 - $IRPJ + IRPF-K \approx \max IRPF-W$
- ✓ + imposto sobre riqueza.
- ✓ Obs: Brasil adotou em 1996 um semi-flat tax com JSCP e isenção de dividendos (voltaremos ao caso mais à frente).

Modelo dual

- Como a tributação na PJ e PF é integrada?

Tabela 1 - Modelo dual nórdico de imposto sobre rendas (alíquotas em %):

	País/Ano de instituição	Dinamarca	Suécia	Noruega	Finlândia
		1987	1991	1992	1993
Vigente 2004	Imposto corporativo (CIT)	30	28	28	29
	Imposto pessoal (PIT)				
	Dividendos	28/43	30	0	0
	Outras rendas do capital	28/43	30	28	29
	Renda do trabalho	38 - 59	31 - 56	28 - 48	29 - 53
Vigente 2016	Imposto corporativo (CIT)	22	22	25	20
	Imposto pessoal (PIT)				
	Dividendos	27/42	30	0/28,75	0/25,5
	Outras rendas do capital	27/42	30	25	30
	Renda do trabalho	36 - 56	29 - 60	25 - 38,7	23 - 54

Fonte: Eggert e Genser (2005), OCDE (2004, 2016), Deloitte (2016).

Modelo dual

- Renda do capital ou renda do trabalho?
 - Parâmetro baseado numa taxa normal de retorno, simples como na Noruega, ou com regra complexa como na Finlândia.

Tabela 2 - Regra de tributação de pequenas empresas na Finlândia (2016):

Rentabilidade capital	Parcela do lucro	Alíquotas nominais e efetivas		
Até 8% a.a.	Até EU 150 mil	Fração = 75%	isento	PIT = 7,5%
		Fração = 25%	PIT = 30%	
Acima 8% a.a.	Acima EU 150 mil	Fração = 15%	isento	PIT = 28,9%
		Fração = 85%	PIT = 34%	
Acima 8% a.a.		Fração = 25%	isento	PIT = 17,2% a 40,5%
		Fração = 75%	PIT = 23% a 54%	

Fonte: OCDE (2016)

O Brasil

- A tributação dos lucros varia de 15% a 34% nas grandes empresas devido à combinação de JSCP e isenção de dividendos.
 - Lucros retidos são penalizados, porque são submetidos à tributação máxima e ainda terão dupla tributação se considerarmos seu efeito sobre ganho de capital.
- Nas menores empresas, carga tributária varia de 6% a 16% se considerarmos todos tributos incidentes sobre faturamento.
 - Caso de dupla “não-tributação” do lucro.
 - Incentivo à pejetização e violação do princípio da equidade.
- Esse modelo não garante neutralidade ao sistema tributário e contribui para a elevada concentração de renda no topo da pirâmide.

O Brasil

- Reforma do imposto de renda ideal deveria passar por uma revisão ampla do modelo.
 - Alinhamento de alíquotas.
 - Revisão de incentivos fiscais.
 - Tributação complementar do patrimônio.
- Qual seria um bom ponto de partida?
 - Nossa opinião: algo parecido com modelo nórdico.
 - Retomar a tributação de dividendos, mas compensar com redução do IRPJ: trocar seis por meia dúzia?
 - A tentação das soluções fáceis e erradas.

Conclusão

- Apesar do tema da tributação e progressividade ter voltado ao debate, o momento (conflito distributivo e a polarização política) que vivemos não é propício para uma discussão equilibrada.
- Considerações finais.