

O CONTRASSENSE NAS PROPOSTAS DE ELEVAR A ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA (IRPF): CUSTO FISCAL E EFEITOS DISTRIBUTIVOS

Gustavo José de Guimarães e Souza¹

A elevação da faixa de isenção do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) é uma medida frequentemente cogitada por políticos. Tal proposta parece ser unânime entre eles, independente de partido, ideologia ou visão de mundo. Apenas no passado recente foram três tentativas: i) em 2017, o Presidente Temer avaliou ampliar a faixa de isenção para compor um pacote de bondades naquele ano; ii) em 2018, o programa de governo do candidato à Presidência da República, Fernando Haddad, previa a isenção do IRPF para quem ganhasse até cinco salários mínimos sob o lema de atacar os “super-ricos” e; iii) em 2019, o Presidente Bolsonaro sugeriu elevar a faixa de isenção para cumprir uma promessa de campanha. Nem se inicia 2020, e tal medida é novamente cogitada para corrigir a famosa defasagem da tabela de IRPF.

Como a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que se compense essa perda de arrecadação, em geral, sugere-se, paralelamente, incidência de imposto de renda no pagamento de juros sobre capital próprio ou ainda o aumento da alíquota do IRPF das faixas acima da isenção. Tal *mix* de política tem por finalidade um impacto redistributivo: tributar menos os pobres e mais os ricos.

A tentação de se ampliar a faixa de isenção (ou ainda corrigir a tabela de IR) é uma forma de o governo em questão aumentar sua popularidade. E de fato, isso irá ocorrer. Mas pelo motivo errado. Os pobres terão a ilusão da adoção da medida ser popular e os ricos irão, de fato, se beneficiar com ela. Ou seja, todos felizes...

No entanto, devido ao mecanismo tradicional de um imposto de renda e da distribuição de renda brasileira, qualquer medida que eleve a faixa de isenção irá favorecer, primordialmente, os mais ricos e reduzir a progressividade que o IRPF confere ao sistema tributário, contribuindo para o aumento da desigualdade de renda no país. Contraintuitivo?

A taxação do IRPF é progressiva, a alíquota do tributo aumenta em função da renda, portanto, já tem a característica distributiva desejada, cobrar mais de quem recebe

¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora, pós-graduação em Métodos Estatísticos Computacionais pela Universidade Federal de Juiz de Fora / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestrado em Economia pela Universidade Federal Fluminense e doutorado em Economia pela Universidade de Brasília com estágio doutoral na Columbia University (2011-2012). Atualmente é Diretor da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia e Professor do IDP.

mais. Hoje, renda até R\$1.903,98 é isenta, a partir desse valor até R\$2.826,65 paga-se uma alíquota sobre 7,5% **apenas sobre o que exceder** R\$1.903,98. Na mesma lógica, o que exceder R\$2.826,65 até R\$3.751,05 aplica-se a alíquota de 15%. E assim por diante, de R\$3.751,06 até R\$4.664,68, 22,5% e acima de R\$4.664,68, 27,5%. Portanto, alguém que ganhe R\$ 3.000,00 (sem deduções) terá a maior parte de sua renda isenta (63%), uma parte (31%) tributada com uma alíquota de 7,5% e uma parcela final (6%) tributada na faixa de 15%, pagando R\$ 95,20 (alíquota efetiva de cerca de 3%). Essa tributação escalonada vale, obviamente, para qualquer contribuinte. Assim, a ampliação da faixa de isenção irá **beneficiar todos os contribuintes**. Todos, inclusive os ricos.

Vale lembrar que os pobres no Brasil não pagam IRPF. Seja porque recebem salário mínimo, seja porque estão no mercado informal, seja porque estão sem trabalho. Os atuais pagadores de IRPF compõem uma pequena parcela privilegiada da população.

Deste modo, quanto ao impacto distributivo, a maior parte da renúncia beneficia os declarantes mais ricos da população brasileira. Esse resultado é obtido seja com base nos dados da PNADC/IBGE (amostra da população brasileira), seja com base nos dados da Receita Federal do Brasil - RFB (universo de declarantes). A concentração do benefício nas camadas mais ricas da sociedade ocorre porque o número de contribuintes do IRPF é muito pequeno e a parcela pobre da sociedade já não paga esse tributo.

Se teoricamente está difícil entender, vamos aos números. Para o exercício se empregou o ano base de 2015, ano inicial da validade da atual tabela e referente ao ano-calendário de 2016, servindo para avaliar as três propostas, do Presidente Temer, do candidato a presidente Haddad e do atual Presidente Bolsonaro. Ao simular três cenários, nos quais as alíquotas permanecem sendo aplicadas "por faixa", como é o padrão adotado pela RFB, **todos os contribuintes com valores de renda situados na faixa de isenção não são tributados**.

No **Cenário 1**, todas as faixas são duplicadas de valor acompanhando a duplicação da atual faixa de isenção. Da mesma forma, foram duplicadas as deduções, a saber: a) a dedução mensal por dependente; b) o limite anual individual de despesas com instrução; e c) o limite anual referente ao desconto simplificado. Sob essas hipóteses, **a renúncia fiscal atingiria o montante de R\$ 73 bilhões por ano**. Nesse cenário, **mais de 20 milhões dos declarantes estariam isentos**. Haveria um salto no número de isentos de 8,8 milhões de contribuintes para 20,4 milhões.

No **Cenário 2**, as faixas de rendimento atuais acompanham a duplicação da faixa de isenção sendo também duplicadas, conforme o Cenário 1. Todavia, o alívio tributário não é repassado às deduções a), b) e c), que permanecem aos níveis de hoje. Nessa situação, **a renúncia se reduz, mas permanece muito elevada, em torno de R\$ 65 bilhões**. O número de isentos também mais do que dobraria, **passando dos atuais 8,8 milhões de contribuintes para 19,9 milhões**. Diferentemente do Cenário 1, mais provável, as deduções não foram alteradas (o que não é o padrão do IRPF).

No **Cenário 3**, foi simulada a situação na qual são consolidadas as três primeiras faixas da tabela atual. Com isso, rendimentos mensais de até R\$ 3.751,05 teriam alíquota zero. Assim, permanece a hipótese central de dobrar a faixa de isenção atual, mas as demais faixas não são deslocadas. Permanece a aplicação das alíquotas de 22,5% e 27,5% para as duas últimas faixas, também sem alterar as deduções. O Cenário 3 **projeta o número de isentos em 19,7 milhões**, pois os contribuintes que antes estavam sujeitos às alíquotas de 7,5% e 15%, passariam para a alíquota de 0%. Ainda assim, **o valor de renúncia continua relevante: R\$ 28 bilhões**. Importante destacar, que uma medida deste tipo ainda provoca distorções tributárias. Isso porque essa simulação gera uma mudança brusca na aplicação da alíquota. Um indivíduo que receba R\$ 3.751,05 por mês estará isento, enquanto para aquele que receber R\$ 4.000,00 já incidirá uma alíquota de 22,5% sobre os R\$ 248,95 excedentes. Essa variação brusca de alíquota, gera incentivos ruins, principalmente para aqueles estão acima da faixa de isenção, como evasão fiscal e acordos de trabalho informais.

De uma população de aproximadamente 204 milhões, **o Brasil possuiu apenas 27,7 milhões de declarantes do IRPF, isto é, 13% da população**. O número de declarantes utilizado no exercício é de 27,7 milhões, sendo os que pagam algum valor de imposto equivalem a 18,8 milhões de pessoas, o que representa 9% da população.

Do universo de declarantes, **8,8 milhões são isentos**, ou seja, 32% estão na faixa de alíquota zero, faixa com maior número de pessoas. Assim, temos que, dessas mesmas 204 milhões de pessoas, somente 9% da população pagam IRPF. Se considerarmos só as pessoas em idade para trabalhar (165 milhões), ou a população na força de trabalho (101 milhões), ou ainda a população ocupada (92 milhões), os percentuais dos que efetivamente pagam imposto de renda passam para 11%, 19% e 20%.

Esses percentuais demonstram quão pequena é a base de declarantes do IRPF. A maior parte da população não paga imposto de renda: i) seja porque não têm renda; ii) estejam no mercado informal; iii) por evasão fiscal; iv) optam por recolher o imposto como Pessoa Jurídica (PJ); v) ou porque já são isentas.

Segundo o IBGE, a renda *per capita* média do brasileiro em 2015 (ano base para os dados analisados) chegou a R\$ 1.113,00, cerca de 1,4 salário mínimo daquele ano. Esses rendimentos mensais já são isentos de pagamento do IRPF, pois o valor mensal do qual se começa a incidir alíquota é de R\$ 1.903,98 desde 2015.

Simulações com os cenários em questão mostram que o índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, piora em qualquer dos casos. Mais de 90% de toda a receita do IRPF é paga pelos 10% mais ricos da população. Portanto, o IRPF é um imposto altamente progressivo. Nesse sentido, **qualquer proposta de isenção ou redução de pagamento do IRPF favorecerá principalmente os contribuintes que estão entre os 20% mais ricos e, em especial, os 10% mais ricos**.

A ampliação da faixa de isenção do IR causaria um custo fiscal enorme sem resultados práticos além de aumentar temporariamente a popularidade do governante de plantão. A tentativa de compensação dessa perda por meio da tributação de juros sobre capital próprio é temerária. Como não se conhece o potencial de arrecadação dessa base, pode-se terminar com uma perda significativa de recursos. Do ponto de vista distributivo, a medida também seria negativa, ao beneficiar majoritariamente os mais ricos e elevar a desigualdade de renda na população brasileira. A elevação das alíquotas das faixas superiores do IRPF para tentar compensar a perda de receita é extremamente perigosa, pois incentiva a evasão fiscal, acordos de trabalho informais e a “pejotização”. A base de pagantes do IRPF pode se restringir a apenas servidores públicos e poucos trabalhadores que não consigam fugir de uma única tributação que represente mais do que um terço de sua renda.

A parcela pobre da sociedade já não paga IRPF. Assim, *a priori*, **qualquer medida que eleve a faixa de isenção irá favorecer os mais ricos e piorar o impacto distributivo do imposto sobre a renda no país, prejudicando ainda mais o pobre.**

Além disso, a medida também impacta negativamente, com maior intensidade, as finanças dos entes da federação mais pobres e dependentes das transferências constitucionais. Isso ocorre, pois, parte da arrecadação do IRPF é repassada aos entes subnacionais.

A não correção da tabela de IRPF tem o efeito contrário de tudo que foi mostrado aqui, portanto, beneficia os mais pobres e prejudica os mais ricos, seja pelas faixas seja pelas deduções cada vez menores em termos nominais.

Pelos motivos expostos, o reajuste da tabela ou ainda apenas a ampliação da faixa de isenção do IRPF não parece uma política adequada em um contexto de desequilíbrio fiscal, retomada gradual do crescimento e alta desigualdade social. Grande parte dos tributos brasileiros são regressivos, esses deviam ser os alvos principais para contribuir na redução das desigualdades e no IRPF de caráter progressivo. Caso mudanças nas faixas do IR sejam inevitáveis, elas deveriam ocorrer ao menos acompanhadas de redução dos limites de deduções que beneficiam os mais ricos.