

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3142

**INEFICIÊNCIAS E INIQUIDADES DO
IMPOSTO DE RENDA: DA AGENDA
NEGLIGENCIADA PARA A PRÓXIMA
ETAPA DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

SÉRGIO WULFF GOBETTI



**INEFICIÊNCIAS E INIQUIDADES DO
IMPOSTO DE RENDA: DA AGENDA
NEGLIGENCIADA PARA A PRÓXIMA
ETAPA DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

SÉRGIO WULFF GOBETTI¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea), cedido à Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura (substituto)**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Gobetti, Sérgio Wulff

Ineficiências e iniquidades do imposto de renda : da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária / Sérgio Wulff Gobetti. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

52 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3142).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Tributação. 2. Progressividade. 3. Equidade. 4. Eficiência. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 336.205

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Ineficiências e iniquidades do imposto de renda**: da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2025. 52 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3142). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3142-port>

JEL: H2, H3.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 CONTEXTO INTERNACIONAL	9
3 OS REGIMES DE TRIBUTAÇÃO DO LUCRO EMPRESARIAL ...	14
4 TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS: ALTERNATIVAS E LIMITES	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS.....	48
APÊNDICE.....	50

SINOPSE

Este estudo contribui com o debate sobre a reforma da tributação da renda ao apresentar um diagnóstico amplo e detalhado das várias distorções do atual modelo vigente. Em particular, mostra como as iniquidades perpetuadas tanto na legislação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) quanto do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) geram ineficiência econômica, além de enfraquecer o princípio da progressividade. Um amplo leque de medidas de ajuste, baseadas tanto nas tendências internacionais quanto nas particularidades brasileiras, são apresentadas como alternativas para uma reforma estrutural do sistema.

Palavras-chave: tributação; progressividade; equidade; eficiência.

ABSTRACT

This study contributes to the debate on income taxation reform by presenting a broad and detailed diagnosis of the various distortions of the current model. In particular, it shows how the inequities perpetuated in both the IRPF and IRPJ legislation generate economic inefficiency, in addition to weakening the principle of progressivity. A wide range of adjustment measures, based on both international trends and Brazilian particularities, are presented as alternatives for a structural reform of the system.

Keywords: taxation; progressivity; equity and efficiency.

1 INTRODUÇÃO

Há nove anos publicamos um *Texto para Discussão* (Gobetti e Orair, 2016) que, influenciado pelos estudos do economista francês Thomas Piketty, buscava recuperar o que considerávamos ser uma agenda de política tributária que vinha sendo negligenciada no Brasil por diferentes atores políticos e econômicos nas últimas décadas. Tratava-se do debate sobre as inúmeras ineficiências e iniquidades do nosso modelo de tributação da renda, que se tornaram mais visíveis com a publicação de dados detalhados das declarações de Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF), mostrando que a desigualdade era não só maior do que imaginávamos como mais estável, apesar de todas as políticas de transferência de renda mobilizadas desde o final dos anos 1990.

Diferentemente das pesquisas convencionais sobre distribuição da renda, aquele estudo buscava fazer uma ponte com a teoria da tributação e com a economia política, analisando criticamente as chamadas “jabuticabas” do sistema tributário brasileiro – como a previsão de isenção integral sobre lucros e dividendos, algo que só existia, além do Brasil, em um dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a pequena Estônia.

Uma das conclusões do trabalho foi que, diferentemente da crença arraigada em muitas instituições públicas e acadêmicas durante as décadas anteriores, seria possível implementar no Brasil uma agenda de reforma que desafiasse o *trade-off* entre eficiência e equidade, tão explorado na chamada teoria da tributação ótima. Em particular, sustentávamos que a revogação da isenção sobre dividendos distribuídos ao nível das pessoas físicas, em paralelo com uma reforma que reduzisse as alíquotas de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), teria efeitos positivos não apenas sobre a equidade vertical e horizontal do sistema tributário e sobre a concentração de renda mas também sobre a eficiência e competitividade da economia brasileira.

Passados alguns anos desde que esse debate foi reaberto, pode-se dizer que tal agenda de reforma se tornou um imperativo diante do movimento realizado na última década pela maioria das economias desenvolvidas. Em resposta à tributação extremamente favorecida dos paraísos fiscais e de algumas nações europeias, como Irlanda e Hungria, diversos países da OCDE reduziram suas alíquotas sobre o lucro empresarial e, simultaneamente, em muitos casos, buscaram ampliar e tornar mais progressiva a tributação da renda do capital em nível pessoal.

O Brasil não ficou imune a esse movimento e, em 2021, a Receita Federal do Brasil (RFB) elaborou um projeto de lei (PL) prevendo a volta da tributação sobre dividendos e, por outro lado, a redução das alíquotas de IRPJ, nos mesmos moldes do que

propúnhamos em nosso estudo de 2015-2016. Durante a tramitação no Congresso, porém, o PL nº 2.337 foi literalmente desfigurado, com a aprovação de emendas parlamentares que, atendendo a pressão de *lobbies*, mantiveram a isenção para todos os sócios de empresas que faturassem até R\$ 4,8 milhões anuais, como é o caso das empresas enquadradas no regime tributário do Simples Nacional e de muitas outras incluídas no regime de lucro presumido.

Na prática, como pretendemos mostrar ao longo deste estudo, essa opção comete o erro de confundir porte de empresas com capacidade contributiva dos seus sócios. Entre os proprietários de micro e pequenas empresas há pessoas com capacidades contributivas muito diferentes, assim como também entre acionistas de grandes empresas.

No Brasil, por exemplo, os regimes especiais admitem o enquadramento de prestadores de serviços de cunho “personalíssimo”, que se apropriam quase integralmente da receita auferida no negócio devido à própria natureza da sua atividade – ao contrário dos modelos de negócios mais convencionais, em que o grosso das receitas são destinadas a cobrir custos e despesas operacionais, restando uma margem pequena para remunerar os sócios ou proprietários. Por esse motivo, duas “pequenas empresas” de igual faturamento podem revelar graus muito distintos de remuneração e de capacidade contributiva dos respectivos sócios.

Ao conferir tratamento privilegiado à tributação da renda do “pequeno empresário” de maneira indiscriminada, não só falhamos na promoção da justiça fiscal como aprofundamos as distorções do modelo tributário brasileiro que fizeram crescer no país o processo de “pejotização” e de divisão artificial de empresas com vistas a desfrutar das vantagens relativas proporcionadas pela legislação tributária.

Além disso, a perpetuação desses e outros benefícios fiscais apresenta alto custo para os cofres públicos, o que compromete a possibilidade de haver mudanças mais arrojadas na estrutura tributária, o que, eventualmente, pode implicar perda de receitas. Por exemplo, a volta da tributação sobre dividendos, se não for suficientemente ampla, pode não proporcionar um *fundings* suficiente para compensar uma redução das alíquotas de IRPJ na magnitude que colocaria nosso país próximo da média mundial.

O mesmo raciocínio se aplica às brechas da legislação que permitem que as empresas reduzam a base de cálculo do IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) abaixo do lucro econômico ou contábil. Hoje, o Brasil é um dos países com a maior alíquota estatutária de imposto de renda corporativo do mundo, embora ao mesmo tempo conviva com regimes e regras especiais que fazem a alíquota efetiva variar sensivelmente, como mostram o estudo recente de Pires, Marques e

Bergamin (2023) e as estimativas da RFB no âmbito do projeto Tax Gap,¹ que analisaremos em detalhes neste estudo.

Sendo assim, da mesma forma que no debate da reforma da tributação do consumo ficou demonstrado que não existe “almoço grátis” e que, portanto, quanto mais tratamentos favorecidos forem mantidos para certos bens e serviços maior teria de ser a alíquota do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) sobre os não favorecidos para manter a arrecadação atual, na reforma da renda também será preciso restringir os benefícios fiscais e o espaço para planejamento tributário para que a alíquota de IRPJ possa ser reduzida significativamente ao mesmo tempo que os dividendos distribuídos voltem a ser tributados nos moldes do que ocorre no resto do mundo.

É justamente nesse contexto que este estudo se insere. Nosso objetivo é provocar uma reflexão sobre as alternativas de reforma do modelo de tributação da renda no Brasil a partir, essencialmente, de dados e evidências empíricas que contribuam para construir tanto consensos técnicos em torno das medidas a serem adotadas quanto convencimento político dos atores envolvidos em sua formulação e aprovação.

Ao longo deste texto, pretendemos focar as análises em duas dimensões: a corporativa, na qual devemos produzir um diagnóstico comparativo dos diferentes regimes de tributação do lucro empresarial vigentes no país – lucro real, lucro presumido e Simples; e a pessoal, baseada em aspectos distributivos relacionados às distintas formas de renda percebidas pela população brasileira.

A ideia é não somente explicar as diferenças entre os regimes mas principalmente proporcionar um panorama da magnitude dos valores mobilizados por cada um deles de acordo com variações no arranjo tributário. Para isso, vamos recorrer a diferentes fontes de dados, das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) às informações reunidas pela RFB, passando eventualmente por fontes alternativas de consulta, como o balanço das empresas.

O objetivo é que tal diagnóstico, em termos qualitativos e também quantitativo, possa contribuir para que a agenda de reforma do imposto de renda, retomada recentemente pelo governo, seja eventualmente aprimorada e avance no Congresso Nacional, não seguindo o mesmo rumo do PL nº 2337/2021.

1. O projeto Tax Gap visa estimar quanto se deixa de arrecadar com certos impostos devido a diferentes fatores: benefícios fiscais, sonegação e inadimplência, por exemplo. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll/relatorio-tax-gap-irpj-2015-a-2019.pdf/view>.

2 CONTEXTO INTERNACIONAL

A maioria das economias desenvolvidas do mundo têm promovido ajustes estruturais ou paramétricos nos seus modelos de tributação da renda nas últimas décadas. A tabela 1 mostra, por exemplo, que 31 dos 38 países da OCDE reduziram suas alíquotas de tributação da renda corporativa entre 2003 e 2023, embora mais recentemente esse movimento tenha sido atenuado e até revertido em alguns lugares, como Reino Unido, Turquia e Colômbia, em função de medidas que têm sido adotadas em nível internacional, como o imposto mínimo sobre multinacionais, para controlar a competição tributária promovida por alguns países, notadamente Hungria e Irlanda, que hoje praticam alíquotas de imposto de renda corporativo (Corporate Income Tax – CIT) de 9% e 12,5%, respectivamente.

Em média, a tributação do lucro empresarial caiu de 29,54% em 2003 para 23,63% em 2023. Em muitos países esse movimento foi compensado pela ampliação da base de lucro tributável, via redução de benefícios fiscais e maiores restrições sobre as regras de compensação de prejuízos e dedutibilidade de despesas não operacionais.

Na França, por exemplo, a dedução de despesas financeiras foi limitada a 30% do resultado operacional (income before interest, taxes, depreciation, and amortisation – IBITDA), enquanto na Bélgica o sistema denominado Allowance for Corporate Equity (ACE), que guarda alguma semelhança com o sistema brasileiro de Juros sobre Capital Próprio (JCP), foi reformado e passou a se aplicar apenas sobre o aumento do patrimônio líquido, medido em médias quinquenais.

A Itália fez ajustes semelhantes no seu ACE, restringindo o benefício aos novos investimentos e limitando a dedução do lucro tributável a uma taxa de 1,3% sobre o novo capital. Na prática, todas essas reformas tendem a amenizar a queda de arrecadação – e de alíquota efetiva – decorrente da redução das alíquotas nominais de imposto de renda corporativo.

Por outro lado, 24 dos 38 países da OCDE ampliaram nos últimos vinte anos a alíquota máxima sobre os dividendos distribuídos aos acionistas, compensando parcialmente a redução de alíquotas corporativas. Tanto é assim que, em média, a carga tributária máxima sobre lucros, somando o imposto corporativo com aquele incidente ao nível pessoal (CIT + PIT) caiu de 43,75% para 39,84% entre 2003 e 2008, mas nos últimos dez anos voltou a crescer para 42,37%.

TABELA 1
Alíquota máxima sobre renda corporativa (CIT) e pessoal (PIT) proveniente de lucros nos países da OCDE
 (Em %)

Países	CIT			PIT			CIT + PIT				
	2003	2013	2018	2003	2013	2018	2003	2013	2018	2023	
Austrália	30,00	30,00	30,00	26,41	23,55	24,28	24,28	48,48	46,48	47,00	47,00
Áustria	34,00	25,00	24,00	25,00	25,00	27,50	27,50	50,50	43,75	45,63	44,90
Bélgica	33,99	33,99	29,58	15,00	25,00	30,00	30,00	43,89	50,49	50,71	47,50
Canadá	35,87	26,20	26,78	31,35	33,84	39,34	39,34	55,97	51,17	55,59	55,24
Chile	16,50	20,00	27,00	28,14	25,00	23,90	23,90	40,00	40,00	44,45	44,45
Colômbia	36,75	34,00	33,00	0,00	0,00	0,00	20,00	36,75	34,00	38,00	48,00
Costa Rica	30,00	30,00	30,00	15,00	15,00	15,00	15,00	40,50	40,50	40,50	40,50
República Tcheca	31,00	19,00	19,00	15,00	15,00	15,00	23,00	41,35	31,15	31,15	37,63
Dinamarca	30,00	25,00	22,00	43,00	42,00	42,00	42,00	60,10	56,50	54,76	54,76
Estônia	26,00	21,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,00	21,00	20,00	20,00
Finlândia	29,00	24,50	20,00	0,03	22,40	28,90	28,90	29,02	41,41	43,12	43,12
França	35,43	39,86	34,43	33,46	44,00	34,00	34,00	57,04	66,32	56,73	51,04
Alemanha	39,64	29,64	29,90	25,58	26,38	26,38	26,38	55,08	48,20	48,39	48,42
Grécia	35,00	26,00	29,00	0,00	10,00	15,00	5,00	35,00	33,40	39,65	25,90
Hungria	18,00	19,00	9,00	35,00	16,00	15,00	15,00	46,70	31,96	22,65	22,65
Islândia	18,00	20,00	20,00	10,00	20,00	22,00	22,00	26,20	36,00	37,60	37,60
Irlanda	12,50	12,50	12,50	42,00	51,00	51,00	51,00	49,25	57,13	57,13	57,13
Israel	36,00	25,00	23,00	25,00	32,00	33,00	33,00	52,00	49,00	48,41	48,41
Itália	34,00	27,50	24,00	12,50	20,00	26,00	26,00	42,25	42,00	43,76	43,76
Japão	40,87	36,99	29,74	43,60	10,15	20,32	20,32	66,65	43,38	44,02	44,02
Coreia	29,70	24,20	27,50	28,12	35,40	40,28	43,95	49,47	51,03	56,70	58,80
Letônia	19,00	15,00	20,00	0,00	10,00	0,00	0,00	19,00	23,50	20,00	20,00

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Países	CIT			PIT			CIT + PIT			
	2003	2013	2018	2003	2013	2018	2003	2013	2018	2023
Lituânia	15,00	15,00	15,00	15,00	20,00	15,00	27,75	32,00	27,75	27,75
Luxemburgo	30,38	29,22	26,01	19,48	20,00	21,00	43,95	43,38	41,55	40,70
México	34,00	30,00	30,00	0,00	0,00	17,14	34,00	30,00	42,00	42,00
Países Baixos	34,50	25,00	25,80	25,00	25,00	25,00	50,88	43,75	43,75	45,76
Nova Zelândia	33,00	28,00	28,00	8,93	6,94	6,94	38,98	33,00	33,00	39,00
Noruega	28,00	28,00	23,00	0,00	28,00	30,59	27,99	48,16	46,55	51,50
Polónia	27,00	19,00	19,00	15,00	19,00	19,00	37,95	34,39	34,39	34,39
Portugal	33,00	31,50	31,50	20,00	28,00	28,00	46,40	50,68	50,68	50,68
Eslováquia	25,00	23,00	21,00	15,00	0,00	7,00	36,25	23,00	26,53	26,53
Eslovênia	25,00	17,00	19,00	30,00	25,00	25,00	47,50	37,75	39,25	41,28
Espanha	35,00	30,00	25,00	23,00	27,00	23,00	49,95	48,90	42,25	46,00
Suécia	28,00	22,00	22,00	30,00	30,00	30,00	49,60	45,40	45,40	44,42
Suíça	24,10	21,15	21,15	40,36	21,14	21,14	54,73	37,81	37,81	37,56
Turquia	30,00	20,00	22,00	23,50	17,50	17,50	46,45	34,00	35,00	39,99
Reino Unido	30,00	23,00	19,00	25,00	30,56	38,10	47,50	46,53	49,86	54,51
Estados Unidos	39,32	39,05	25,84	19,65	28,62	28,88	51,24	56,49	47,26	47,20
Média	29,54	25,40	24,05	20,11	21,80	23,22	43,75	41,67	41,81	42,37

Elaboração do autor.

Nota: ¹ PIT – personal income tax (imposto de renda pessoal).

Alguns países da OCDE que antes isentavam os dividendos distribuídos, concentrando toda tributação no lucro empresarial, como ocorre no Brasil, voltaram atrás nas últimas duas décadas e passaram a adotar a tributação em dois estágios. É o caso da Grécia, que passou a aplicar uma alíquota *flat* sobre os dividendos, mais baixa do que aquela aplicável sobre outras rendas, e do México, que seguiu um modelo mais sofisticado, em que os dividendos são tributados progressivamente com outras rendas, mas há um mecanismo de compensação do imposto pago no nível da empresa (*full imputation* – FI), a exemplo do que ocorre em países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido.

Mais recentemente, a Colômbia, que ingressou na OCDE em 2020, também reviu a isenção que concedia a dividendos e, desde o ano passado, passou a submeter os lucros distribuídos à tributação progressiva com um mecanismo de compensação parcial do imposto pago pela empresa, algo semelhante ao que o Chile também faz há algum tempo.

Note-se que, nos três países latino-americanos citados (México, Chile e Colômbia), a tributação progressiva máxima sobre o lucro, integrando pessoa física e jurídica, ultrapassa atualmente os 40% (tabela 1).

Enquanto isso, o Brasil, que foi pioneiro nos anos 1990 ao isentar dividendos e introduzir a dedução referente ao JCP, não fez nas últimas décadas qualquer alteração relevante nesse modelo de tributação, mesmo quando ele se revelou obsoleto ou, no mínimo, defasado em relação às tendências internacionais.

É curioso que um país que outrora foi tão inovador e precursor em implantar certos modelos, seja na tributação da renda, seja na do consumo – vide o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), inspirado nos primeiros IVAs europeus, dos anos 1960 –, nas décadas seguintes passe a adotar uma postura tão conservadora na hora de reformar as velhas estruturas. Essa faceta brasileira pode ser facilmente explicada pela economia política: os grupos de interesse beneficiados com as falhas do antigo modelo se mobilizam para barrar ou desfigurar as mudanças, como aconteceu em 2021 na tramitação legislativa do PL nº 2.337, que não foi precedida de uma discussão aprofundada, facilitando a ação dos *lobbies*.

No caso da emenda que livrava todos os sócios das empresas do Simples da tributação sobre dividendos, por exemplo, houve apoio unânime de todos os partidos do Congresso, convencidos pela ilusão de que micro e pequenos empresários teriam baixa renda e a isenção para eles não produziria grandes perdas de receita em comparação

TEXTO para DISCUSSÃO

com a proposta inicial do governo, de isentar até R\$ 240 mil anuais. Na realidade, como será visto adiante, 52% dos dividendos recebidos pelos sócios do Simples ultrapassa esse limite de R\$ 240 mil anuais por pessoa, o que significa que a propositura aprovada pela Câmara dos Deputados implicava um volume monumental de renúncia fiscal.

Na época em que essa discussão ocorreu, o Ministério da Economia agiu passivamente diante dos *lobbies* e não municiou a sociedade e os parlamentares de dados fidedignos sobre a repercussão fiscal das decisões que estavam sendo tomadas – a tal ponto que o então relator do PL nº 2.337, deputado Celso Sabino, chegou a divulgar em entrevista coletiva que apenas 5 mil pessoas ganhariam mais do que os R\$ 240 mil de dividendos e que o custo da isenção para elas seria insignificante, da ordem de apenas R\$ 50 milhões no primeiro ano e chegando a R\$ 300 milhões em 2024.²

Dois anos depois, os dados publicados pela Receita Federal nos mostraram que, dos 2,2 milhões de declarantes do IRPF que se identificaram em 2023 como sócios de empresas do Simples, 10% deles recebiam dividendos acima de R\$ 240 mil anuais e seriam beneficiados, caso o PL nº 2.337 entrasse em vigor, com uma renúncia adicional de R\$ 12 bilhões caso ficassem totalmente livres de qualquer tributação. No total, a isenção completa para as empresas do Simples custaria R\$ 44,5 bilhões com alíquota de 20% ou R\$ 33,3 bilhões com alíquota de 15%.

Agora, municiados desses dados, temos a oportunidade de reiniciar nosso debate de forma mais organizada e racional, começando por um bom diagnóstico da situação brasileira e das tendências internacionais antes de avançarmos para a proposição de medidas concretas e para a escolha das melhores alternativas à nossa disposição.

Assim como no debate da reforma da tributação do consumo, podemos pensar no melhor modelo do ponto de vista técnico, mas simultaneamente precisamos avaliar sua viabilidade política, bem como sua repercussão fiscal, sendo talvez necessário partir para soluções do tipo *second best* em termos de eficiência e equidade.

Idealmente, nossa alíquota conjunta de IRPJ-CSLL deveria ser reduzida dos atuais 34% aplicáveis sobre o setor não financeiro para algo próximo dos 25% adotados em média pelas maiores economias do mundo, mas o volume de renúncia envolvido nessa medida é expressivo – pelo menos R\$ 100 bilhões em valores de 2023. Por outro lado, as estimativas de arrecadar R\$ 150 bilhões anuais com a retomada da tributação de dividendos partem do pressuposto otimista de que o volume de distribuição de lucros

2. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/29/dividendos-distribuidos-por-empresas-do-simples-ficarao-isentos.ghtml>.

se mantenha como hoje, quando o provável é que muitas empresas – especialmente as do Simples e lucro presumido, que não estão submetidas à lei das sociedades anônimas – reduzam significativamente a transferência formal de recursos para seus sócios e passem a adotar estratégias de distribuição disfarçada.

Além disso, é preciso lembrar que o debate da reforma do imposto de renda tem sido marcado por muitas pressões para que a tabela do IRPF seja reajustada ou a faixa de isenção ampliada, o que teria um custo fiscal muito expressivo, mesmo que simultaneamente se institua uma alíquota mais alta dos que os atuais 27,5%.

Por fim, ainda há uma forte demanda de setores econômicos para que o governo avance com alguma nova fórmula de desoneração da folha, o que igualmente tem custos fiscais elevados.

Diante desses riscos e incertezas, é fundamental pensar no núcleo da reforma paralelamente a medidas complementares que contribuam para gerar efeitos compensatórios em termos fiscais. Em particular, é preciso repensar algumas regras dos nossos regimes de tributação – sejam os especiais, no caso do Simples e lucro presumido, seja o do lucro real, com todas suas margens de planejamento tributário que hoje permitem reduzir significativamente a alíquota efetiva de IRPJ-CSLL.

3 OS REGIMES DE TRIBUTAÇÃO DO LUCRO EMPRESARIAL

Há três regimes de tributação do lucro vigentes no Brasil, conforme já destacado: o Simples, que se aplica a empresas que faturam no máximo R\$ 4,8 milhões anuais; o lucro presumido, que tem como limite uma receita de R\$ 78 milhões e não permite enquadramento de instituições financeiras; e o regime lucro real, que se aplica a todas as demais empresas.

O Simples e o lucro presumido são regimes optativos, de modo que é possível encontrarmos empresas que faturem menos do que R\$ 78 milhões anuais e estejam no lucro real, especialmente se essas empresas tiverem custos expressivos, que compensem a apuração do lucro realmente obtido para fins de cálculo do IRPJ e CSLL.

As empresas que pertencem ao Simples ou ao lucro presumido, ao contrário, não pagam IRPJ e CSLL proporcional ao seu lucro, mas ao seu faturamento. No caso do Simples, na realidade, a empresa paga uma só guia de imposto referente não só ao IRPJ-CSLL, mas também aos demais impostos incidentes sobre a produção ou consumo – como Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), ICMS e

TEXTO para DISCUSSÃO

Imposto Sobre Serviços (ISS), além da contribuição previdenciária patronal em alguns casos –, e o valor é rateado *a posteriori* entre os diversos tributos e esferas da Federação, com base em um percentual de rateio que é atribuído a cada um deles.

A tabela 2 apresenta as alíquotas do Simples para os cinco anexos de enquadramento do regime (três diferentes no setor de serviços), bem como a parcela dessa alíquota que se refere ao IRPJ-CSLL. Na prática, a fatia de IRPJ-CSLL (em proporção ao faturamento) é inexpressiva para as menores empresas e, no caso do setor de serviços, não passa de 10% para aquelas que faturam próximo de R\$ 4,8 milhões. Note-se, ademais, que as empresas do Simples não devem ser afetadas por eventuais mudanças nas alíquotas de IRPJ e CSLL, na medida em que a tributação desse regime é feita a partir de uma alíquota uniforme, e apenas o resultado de sua receita é dividido entre os diferentes impostos a partir de proporções fixas sem relação direta com suas alíquotas estatutárias.

TABELA 2

Tributação do lucro nos regimes especiais: alíquota sobre faturamento

(Em %)

Setor	Simples		Lucro Presumido	
	Alíquota total	IRPJ-CSLL	Base presumida	IRPJ-CSLL
Comércio-1	4 - 11,1	0,36 - 2,61	8 e 12	2,28 - 3,08
Indústria-2	4,5 - 15	0,41 - 2,4	8 e 12	2,28 - 3,08
Serviços-3	6 - 19,5	0,45 - 9,75	8 -32 e 12 -32	2,28 - 10,88
Serviços-4	4,5 - 15,75	1,53 - 10,24	32	7,68 - 10,88
Serviços-5	15,5 - 19,25	6,2 - 9,72	32	7,68 - 10,88

Elaboração do autor.

Já no caso do regime de lucro presumido, os tributos a pagar dependem das alíquotas vigentes de IRPJ e CSLL, que são de 15% a 25% para o IRPJ e 9% para a CSLL, mas sua base de cálculo é apurada a partir de percentuais fixos do faturamento, que são fixados na legislação e variam atualmente de 1,6% a 32%, dependendo do setor econômico e do tributo – diferindo, em muitos casos, para IRPJ e CSLL.

O menor de todos os percentuais de presunção, de 1,6% para IRPJ, se aplica exclusivamente aos revendedores de combustíveis, mas sobe para 12% no caso da CSLL dessas empresas. Já no caso do comércio, da indústria e de algumas atividades de serviços de saúde que utilizem equipamentos especiais, o percentual de presunção é de 8% no IRPJ e 12% na CSLL. Nos demais setores de serviços, a regra geral é que, tanto para o IRPJ quanto a CSLL, o lucro presumido equivalha a 32% do faturamento.

A *racionale* por trás dessa diferenciação dos percentuais de presunção é que os setores com mais custos com salários, equipamentos e insumos devem ter menores lucros em comparação ao faturamento. O problema é que esses percentuais são fixados de modo relativamente arbitrário e, em geral, bem abaixo do lucro real, de modo a conferir vantagem tributária (em alguns casos muito expressiva) para a empresa que adere a ele.

Essa discrepância pode ser facilmente verificada quando comparamos o percentual médio de presunção de lucro (15,8%)³ com o percentual médio de lucro efetivo sobre faturamento aferido pela RFB com base nos balanços das empresas (30,4% para 2015-2019).⁴ Infelizmente não é possível aferir o quão homogênea ou heterogênea é essa discrepância entre os diferentes setores submetidos ao regime de lucro presumido, mas o dado é revelador do vultoso benefício que se concede hoje por meio dessa definição arbitrária na legislação, sem qualquer estudo por trás.

O correto, do nosso ponto de vista, seria que esses percentuais de presunção fossem ajustados, idealmente calibrados com base em dados setoriais e demais características das empresas, de modo que a motivação primordial para adesão aos regimes facultativos fosse uma simplificação das obrigações acessórias e secundariamente um favorecimento tributário restrito às microempresas que operam na margem da informalidade. Do contrário, estaremos perpetuando um modelo que subtributa injustificadamente o lucro de um número expressivo de empresas e estimula práticas de planejamento tributário agressivo, como veremos adiante.

Para se ter melhor dimensão do problema, voltemos à tabela 2. Nela mostramos que, multiplicando as alíquotas do IRPJ-CSLL pelos percentuais de presunção de cada setor, a alíquota total sobre faturamento varia de aproximadamente 2% a 11%. A carga sobre o lucro real, porém, é desconhecida *a priori* e depende de um complexo processo de estimativa sobre o qual a equipe da Receita Federal tem se dedicado.

A seguir, na tabela 3, reproduzimos os resultados reportados no relatório do projeto Tax Gap, no qual a RFB busca estimar qual seria a base de cálculo do IRPJ-CSLL das empresas que hoje estão enquadradas no Simples e no lucro presumido caso fossem submetidas às regras gerais. A partir dessa estimativa de base equivalente ao lucro real,

3. Esse resultado corresponde à média ponderada calculada com base nos dados da Declaração de Rendimentos de Pessoa Jurídica (DIPJ) de 2013, que apresenta o volume de receita das empresas do lucro presumido que estão submetidas a cada um dos diferentes percentuais de presunção, tanto para o IRPJ, quanto para a CSLL.

4. Brasil (2023, p. 35).

TEXTO para DISCUSSÃO

calcula-se quanto deveria ser o imposto caso essas empresas fossem submetidas ao regime geral e compara-se com aquele efetivamente arrecadado sob as regras especiais.

TABELA 3

Estimativas de qual seria o IRPJ-CSLL das empresas se submetidas à tributação pelo lucro real (2015-2019)

(Em R\$ milhões)

Regime	Item	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Simples	Base declarada	795.606	849.222	929.447	1.049.323	1.185.955	961.911
	IRPJ-CSLL devidos (A1)	6.192	6.758	7.614	11.127	13.118	8.962
	Alíquota efetiva sem lucro real	2,7%	2,9%	2,9%	3,7%	3,9%	3,3%
	Base equivalente a lucro real	230.687	236.809	260.115	298.664	338.216	272.898
	IRPJ-CSLL teórico (B1)	68.222	70.075	77.239	88.986	100.867	81.078
	Gap de política (B1-A1)	62.030	63.317	69.625	77.859	87.749	72.116
Lucro presumido	Base declarada	176.853	166.919	168.142	181.707	199.252	178.575
	IRPJ-CSLL devidos (A2)	50.433	48.227	48.218	53.432	59.170	51.896
	Alíquota efetiva sem lucro real	10,3%	10,0%	10,3%	11,3%	11,0%	10,6%
	Base equivalente a lucro real	489.966	480.967	466.251	472.878	537.093	489.431
	IRPJ-CSLL teórico (B2)	159.401	156.398	151.439	153.259	175.100	159.119
	Gap de política (B2-A2)	108.968	108.171	103.221	99.828	115.930	107.224

Fonte: Brasil (2023b).

Elaboração do autor.

A diferença entre o imposto devido e o imposto teórico representa a renúncia de receita decorrente da política tributária especial (ou *gap* de política) e totalizou em 2019, ano mais recente do cálculo, a cifra de R\$ 87,7 bilhões para o Simples e R\$ 115,9 bilhões para o lucro presumido. Mesmo considerando que essa é uma renúncia teórica e que dificilmente seria possível arrecadar todo esse volume de recursos se os regimes especiais fossem revogados, a magnitude das cifras deve nos fazer repensar esses regimes – não com o objetivo de eliminá-los, mas para ajustá-los melhor aos seus propósitos originais, de simplificação tributária e estímulo à formalização.

Os dados da RFB mostram que a alíquota efetiva de IRPJ-CSLL que se obtém ao comparar o imposto devido com o lucro real se situa em torno de 3,3% para as empresas do Simples e 10,6% para o lucro presumido. Junte-se isso ao fato de que os dividendos

distribuídos por essas empresas são isentos e temos um caso clássico de quase dupla não tributação dos lucros.

Note-se que estamos falando de não tributação de lucros auferidos, ou seja, da renda líquida obtida depois de abatidos todos os custos. E isso assumindo uma magnitude tal que beneficia não só o pequeno comerciante que lucra R\$ 100 mil no ano, por exemplo, mas também médios empresários e profissionais liberais de cunho personalíssimo com ganhos líquidos na casa dos milhões de reais.⁵

Essa situação em que a tributação perde o vínculo com a real capacidade contributiva de cada indivíduo e passa a depender do tipo de empresa que se tem e do tipo de regime tributário no qual se está enquadrado é um problema não só em termos de justiça fiscal mas também de eficiência econômica, na medida em que mobiliza recursos relevantes para estratégias de planejamento tributário abusivo.

Na atualidade, muitos conglomerados são formados por empresas que estão enquadradas no lucro real e outras no lucro presumido. E há evidências de que por trás dessa organização empresarial existe uma estratégia de alocar o máximo de custos nas unidades submetidas ao lucro real e, por outro lado, registrar o máximo de faturamento possível nas unidades sujeitas ao lucro presumido. Assim, por meio de uma divisão artificial de custos e receitas entre empresas do mesmo grupo, consegue-se minimizar o pagamento de impostos.

Vale ressaltar que algo semelhante também está ocorrendo no setor rural, na tributação dos produtores que declaram renda como pessoa física e que podem optar por dois distintos regimes de apuração: um no qual pagam IRPF sobre a renda líquida efetivamente auferida pela comparação das suas receitas e despesas escrituradas em livro caixa (algo semelhante ao lucro real) e outro no qual, de modo simplificado, podem presumir que 80% da receita foi custo e, portanto, só pagam imposto sobre a parcela remanescente de 20% (algo parecido com lucro presumido).

Esse sistema, que foi criado para facilitar a vida do produtor, hoje é brecha para planejamento tributário que resulta em subtributação da sua renda, já que as famílias se organizam para alocar os custos na pessoa física que declara IRPF usando livro-caixa e contabilizar a maior parte da receita no CPF que usa o modelo simplificado-presumido.

5. Antecipando alguns resultados da próxima seção, estimamos, com base nas declarações de IRPF, que, em 2022, o volume de lucros e dividendos obtido pelos sócios do Simples e lucro presumido, com baixa tributação na empresa e isenção na pessoa física, tenham somado a cifra de R\$ 580 bilhões.

TEXTO para DISCUSSÃO

Tudo isso ao amparo das leis vigentes, embora evidentemente haja clara prática elisiva, sujeita à autuação.

Claramente, esse quadro de iniquidades e planejamento tributário abusivo, causado pelos parâmetros mal calibrados desses regimes especiais de tributação (Simples, lucro presumido e atividade rural), não interessa ao país, e a eliminação das distorções deveria ser uma das prioridades da próxima etapa de reforma tributária, embora saibamos que o *lobby* contrário a isso será muito forte.

Outro foco de ajustes sobre o qual queremos chamar a atenção se refere ao próprio regime de lucro real. Embora ele seja o que chamamos de regime geral de referência, em relação ao qual dimensionamos, por exemplo, as renúncias e gastos tributários gerados pelos regimes especiais, sua legislação atual contém benefícios fiscais e brechas que na prática também produzem complexidades e distorções econômicas.

Para se ter uma ideia da dimensão dessas brechas e benefícios fiscais, vale apresentar os resultados das estimativas da RFB para a alíquota efetiva de IRPJ-CSLL das empresas do lucro real, separando as financeiras das não financeiras. Como se pode ver na tabela 4, para ambos os tipos de empresas a alíquota efetiva é sistematicamente inferior à alíquota nominal. No caso das financeiras, submetidas a uma alíquota nominal total de 45% (25% de IRPJ mais 20% de CSLL), a alíquota efetiva variou de 31% a 42% entre 2016 e 2021, situando-se em média no patamar de 36,9%. No caso das empresas não financeiras que também apuram IRPJ-CSLL pelo regime de lucro real, a alíquota efetiva se situou em média em torno de 24,3% – dez pontos percentuais (p.p.) abaixo da alíquota nominal de 34%.

TABELA 4

Alíquota nominal e efetiva do regime de lucro real (2016-2021)

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número de empresas	157.794	165.680	174.069	185.738	197.913	209.310
Amostra	65.772	70.359	73.455	77.918	83.300	92.184
Financeiras (%)						
Alíquota nominal	45,0	45,0	45,0	40,0	45,0	45,0
Alíquota efetiva	37,0	36,5	42,4	35,4	39,4	30,7
Não financeiras (%)						
Alíquota nominal	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
Alíquota efetiva	23,0	25,4	23,9	25,0	26,3	22,4

Fonte: Brasil (2023b).

Elaboração do autor.

Para chegar a esse resultado, a RFB analisou uma amostra representativa de 42% das empresas com escrituração contábil e fiscal entre 2016 e 2021 e detectou que o lucro real, que serve de base para apuração do IRPJ-CSLL, tem sido sistematicamente inferior ao lucro contábil ajustado. Dois fatores explicam isso: os benefícios fiscais, que fazem o lucro real cair em relação ao contábil, e os ajustes por adições, exclusões e compensações previstos na legislação tributária.

Para 2019, por exemplo, verificou-se que a alíquota efetiva das empresas não financeiras foi reduzida em 4,13 p.p. em virtude de benefícios fiscais e outros 4,92 p.p. por outros tipos de ajuste. Em termos de arrecadação, isso implicou uma renúncia de R\$ 46 bilhões naquele ano e que, uma vez atualizada para 2021 e 2022, deve ultrapassar os R\$ 100 bilhões.

Para se ter uma ideia da dimensão do que estamos falando, em 2013, ano para o qual temos dados públicos das empresas submetidas à apuração do IRPJ-CSLL pelo regime de lucro real, as adições somaram R\$ 1,023 trilhão e as exclusões R\$ 1,139 trilhão frente a um lucro contábil de R\$ 371 bilhões. De antemão, é possível imaginar o nível de complexidade envolvido nessas operações, cuja magnitude equivale a três vezes o valor do lucro contábil, mas há um outro problema detectado pelos estudos recentes da RFB.

Via de regra, uma boa parte dos ajustes na apuração do lucro fiscal deveria ter um caráter temporário, de modo que valores que são adicionados (ou excluídos) no período corrente seriam excluídos (ou adicionados) em períodos subsequentes. Ou seja, em tese essas diferenças deveriam ser revertidas ao longo do tempo. Na prática, porém, isso só tem se verificado para as empresas financeiras. No universo das empresas não financeiras, as exclusões sistematicamente têm sido maiores do que as adições, embora a RFB aponte certa estabilidade no patamar dessa diferença.

De acordo com o relatório,

as adições e exclusões referentes às provisões não dedutíveis (constituição, reversão e uso) em todos os anos aparecem em primeiro lugar no que se refere à relevância dos ajustes fiscais e com exceção do ano de 2019 geraram um efeito líquido positivo sobre o lucro real, ou seja, há mais adições do que exclusões – ou seja, mais provisões sendo constituídas do que revertidas ou usadas (Brasil, 2023b).

Logo, curiosamente detectou-se que as diferenças negativas entre os lucros contábil e fiscal não advêm dos ajustes mais relevantes.

TEXTO para DISCUSSÃO

Entre os demais ajustes, destacam-se ainda, no período analisado, as adições e exclusões envolvendo variações cambiais e alguns que são relativamente representativos, porém não figuram em todos os anos, como é o caso das adições ou exclusões relacionadas aos arrendamentos, ao valor justo, aos custos-despesas não dedutíveis e aos JCP.

Em resumo, o nível de complexidade e espaço para planejamento tributário revelado por esses números é muito grande e deveria entrar no radar das autoridades tributárias e da equipe da reforma tributária, uma vez que o enxugamento desses dispositivos de ajuste e dos benefícios fiscais existentes na legislação do lucro real poderiam abrir mais espaço para a redução das alíquotas de IRPJ ou CSLL, tornando a economia brasileira mais atrativa para investidores estrangeiros e também mais equânime entre as empresas nacionais.

No caso das opções para reduzir tais alíquotas, é importante chamar a atenção para seus impactos diferenciados, conforme explicitado na tabela 5, a partir de estimativas próprias. Nela apresentamos quanto foi arrecadado em 2021 e 2022 por cada ponto porcentual de alíquota da CSLL e do IRPJ.

TABELA 5

Estimativa de receita por cada ponto porcentual de alíquota do IRPJ-CSLL

(Em R\$ milhões)

Valores de 2022	Lucro real geral	Financeiras	Lucro presumido	Total
CSLL	9.376	1.011	3.298	13.685
IRPJ – alíquota básica	9.068	994	2.639	12.702
IRPJ – alíquota adicional	8.650	993	1.640	11.283
Valores de 2023	Lucro real geral	Financeiras	Lucro presumido	Total
CSLL	8.373	1.064	3.575	13.012
IRPJ – alíquota básica	8.098	1.046	2.860	12.005
IRPJ – alíquota adicional	7.725	1.045	1.778	10.547

Fonte: Brasil (2023b).

Elaboração do autor,

Como se pode ver, a redução da alíquota da CSLL é mais custosa do que a do IRPJ porque sua base de cálculo é um pouco superior no regime de lucro real, mas 25% maior no caso do lucro presumido. Isso porque, conforme mostramos anteriormente, para vários setores econômicos o porcentual de presunção do faturamento para obtenção da base tributável é de 8% para IRPJ e 12% para CSLL.

Por outro lado, os dados mostram que, no caso do IRPJ, é mais econômico, além de mais coerente, reduzir a alíquota adicional do IRPJ (10%) em vez da alíquota básica (15%). A redução da alíquota adicional custa cerca de R\$ 1,5 bilhão a menos por cada ponto porcentual e permite reduzir um pouco a vantagem tributária das empresas do lucro presumido de menor porte.

Além disso, nossas estimativas indicam que seria possível aumentar em cerca de 22% a receita de IRPJ das empresas do lucro presumido (R\$ 11,4 bilhões de resultado fiscal anual) com um simples ajuste: elevação do percentual de presunção da base de cálculo de 8% para 12%, como já ocorre com a CSLL. Afinal, não há qualquer lógica para que as bases de cálculo dos dois tributos, referenciadas no lucro, sejam tão diferentes como acontece hoje para um número significativo de empresas industriais e comerciais, além de clínicas médicas.

Já um ajuste menor no percentual de presunção das demais empresas do setor de serviços, de 32% para 44%, por exemplo, geraria um acréscimo de receita da ordem de 21,7% tanto no IRPJ quanto na CSLL do lucro presumido, gerando um ganho de receita da ordem de R\$ 20 bilhões anuais.

Em resumo, essas simulações com fins meramente ilustrativos mostram que é possível mitigar e até compensar as perdas fiscais decorrentes de reduções de alíquotas com ajustes paramétricos no regime de lucro presumido. São pequenos detalhes que podem fazer muita diferença no momento em que o governo for consolidar o balanço de perdas e ganhos fiscais com as diferentes medidas previstas na reforma tributária da renda.

Da mesma forma, no caso do lucro real, é possível fazer ajustes que reduzam tanto o *gap* de política (resultante de benefícios fiscais e regimes especiais) quanto o *gap* de reconhecimento, especialmente aquele verificado na sistemática de adições/exclusões para apurar o lucro real a ser tributado pelo IRPJ-CSLL.

Um caso especial a ser analisado é o dos JCP, uma espécie de dividendo pago aos acionistas e que é abatido do lucro contábil. Essa forma de remuneração foi criada sob inspiração do ACE, que foi adotado por alguns poucos países europeus e tinha por objetivo dar tratamento tributário neutro aos investimentos financiados por empréstimos ou por capital próprio dos acionistas – isso porque as despesas com juros sobre empréstimo são deduzidas do lucro tributável.

TEXTO para DISCUSSÃO

Contudo, como relatado anteriormente, os dois principais países europeus que ainda adotam o ACE (Bélgica e Itália) concluíram que tal dispositivo era custoso e não parecia estar produzindo os efeitos esperados, de modo que alteraram a sua forma de apuração e limitaram seu escopo. Enquanto no ACE tradicional, os juros são calculados sobre todo o capital social das empresas, no novo modelo eles incidem apenas sobre o acréscimo de patrimônio líquido, ou seja, sobre novos investimentos.

A seguir apresentamos a evolução dos valores de JCP distribuídos pelas empresas brasileiras entre 2013 e 2023, estimados a partir da arrecadação de imposto de renda retido na fonte sobre o capital (JCP doméstico) e sobre remessas ao exterior (JCP exterior). Como é possível ver, esses valores duplicaram nos últimos dois ou três anos, com destaque para a parcela paga a residentes no exterior (efeito da Petrobras, que tem uma participação significativa de acionistas estrangeiros).

Note-se que o valor distribuído aos acionistas é abatido do lucro tributável pelo IRPJ-CSLL, mas sofre incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) com alíquota de 15%. Sendo assim, o efeito fiscal líquido do JCP foi uma perda de receita da ordem de R\$ 24 bilhões em 2023, valor equivalente a pelo menos 2 p.p. de redução da alíquota de IRPJ.

TABELA 6

Valor dos dividendos distribuídos como JCP (2013-2023)

(Em R\$ milhões)

Ano	JCP doméstico	JCP exterior	JCP-total	IRRF-JCP	Perda líquida mínima
2013	29.829	19.759	49.588	7.438	-9.422
2014	29.909	24.399	54.308	8.146	-10.319
2015	28.541	21.161	49.702	7.455	-9.443
2016	31.174	19.091	50.264	7.540	-9.550
2017	38.593	25.306	63.898	9.215	-11.673
2018	42.062	28.414	70.476	10.168	-12.880
2019	40.214	31.813	72.027	10.417	-13.194
2020	27.423	24.443	51.866	7.515	-9.518
2021	28.919	36.575	65.495	9.540	-12.083
2022	58.537	45.469	104.007	15.037	-19.047
2023	66.691	58.446	125.137	18.771	-23.776

Fonte: RFB.

Elaboração do autor.

Diante disso, é preciso refletir o que vale mais a pena? Implementar uma redução mais acentuada na alíquota de IRPJ ou manter os JCP?

Nossa avaliação é que, no mínimo, o mecanismo de JCP deveria ser ajustado nos moldes das reformas recentes dos países europeus, o que reduziria significativamente a renúncia fiscal. Ao mesmo tempo, tendo em vista os objetivos de neutralidade, seria possível introduzir limites para a dedução de despesas financeiras – equivalentes aos JCP –, a exemplo do que fez a França.

Por fim, gostaríamos de abordar o caso específico da tributação do lucro do setor petrolífero, tendo em vista sua magnitude atual, com a expansão da produção e preços do óleo acima da média histórica. A título de exemplo, vamos trazer à tona o caso da Petrobras, com a apresentação dos dados de seu balanço contábil, conforme a seguir.

- 1) Lucro antes da incidência do IRPJ-CSLL.
- 2) Imposto apurado com base na alíquota de 34%.
- 3) Imposto apurado após os ajustes de base que mencionamos anteriormente, como JCPs e benefícios fiscais.
- 4) Imposto diferido e o saldo de imposto corrente a pagar.
- 5) Lucro líquido disponível para distribuição aos acionistas.

Todos esses dados são retirados dos demonstrativos de resultados publicados pela empresa. Além disso, extraímos do demonstrativo de fluxo de caixa os valores efetivamente pagos de IRPJ e CSLL a partir de 2016. Para anos anteriores, em que tais dados não eram publicados, utilizamos como *proxy* o valor total recolhido pela RFB do setor petrolífero e multiplicamos por 95%, que está próximo do valor recente corresponde aos pagamentos da Petrobras.

O que chama atenção é que, além dos benefícios fiscais usuais, que reduzem a base de cálculo, a empresa acumulou nos últimos quinze anos um estoque de impostos diferidos no montante de R\$ 35 bilhões e ainda fez outros ajustes na apuração do lucro real que lhe permitiram pagar R\$ 60 bilhões a menos do que seria esperado pelo valor corrente de balanço já líquido de diferimentos e benefícios fiscais (tabela 7).

TABELA 7
Lucro e tributação sobre renda apurada e paga pela Petrobras nos últimos quinze anos (2008-2016)
 (Em R\$ milhões)

Ítem	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lucro contábil (Lair) ¹	46.860	41.711	47.908	44.351	27.753	28.155	(25.816)	(41.229)	(10.703)
IRPJ+CSLL a 34%	(15.933)	(14.182)	(16.289)	(15.079)	(9.436)	(9.572)	8.777	14.018	3.639
IRPJ+CSLL pós-ajustes da base	(15.962)	(9.977)	(12.027)	(11.241)	(6.794)	(5.148)	3.892	6.058	(2.342)
IRPJ+CSLL diferidos	(4.770)	(805)	(5.784)	(6.157)	(2.222)	(323)	8.025	8.911	3.280
IRPJ+CSLL corrente	(11.192)	(9.172)	(6.243)	(5.084)	(4.572)	(4.825)	(4.133)	(2.853)	(5.622)
Lucro líquido	30.898	31.734	35.881	33.110	20.959	23.007	(21.924)	(35.171)	(13.045)
IRPJ+CSLL pagos	(10.119)	(6.782)	(2.922)	(2.126)	(930)	(984)	(1.235)	(587)	(1.284)
Ítem	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2008-2023	
Lucro contábil (Lair)	6.174	38.967	47.242	37	151.575	274.998	177.481	855.464	
IRPJ+CSLL a 34%	(2.099)	(13.249)	(16.062)	(13)	(51.536)	(93.499)	(60.344)	-290.858	
IRPJ+CSLL pós-ajustes da base	(5.797)	(15.462)	(16.400)	6.209	(44.311)	(85.993)	(52.315)	-267.610	
IRPJ+CSLL diferidos	(1.452)	(1.297)	(11.036)	8.940	(21.644)	(4.518)	(4.542)	-35.394	
IRPJ+CSLL corrente	(4.345)	(14.165)	(5.364)	(2.731)	(22.667)	(81.475)	(47.773)	-232.216	
Lucro líquido	377	26.698	40.970	6.246	107.264	189.005	125.166	601.175	
IRPJ+CSLL pagos	(2.544)	(9.505)	(9.198)	(1.656)	(11.651)	(59.147)	(50.712)	-171.382	

Fonte: RFB; Petrobras.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Lair – lucro antes do imposto de renda.

Obs.: Valores negativos estão entre parênteses.

Em resumo, considerando o valor contábil corrente, a alíquota efetiva de IRPJ-CSLL da Petrobras perfaz 27% em quinze anos, mas, pelo valor efetivamente pago, a alíquota cai para 20%. Ou seja, provavelmente a Petrobras tem um peso relevante na diferença de adições e exclusões sobre o lucro contábil que foi detectada pela RFB para as empresas não financeiras.

Vale lembrar que 46,8% do capital social da Petrobras pertence a investidores estrangeiros, 36,6% ao governo brasileiro – Tesouro e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e apenas 15,6% a famílias e empresas brasileiras. Sendo assim, pouco mais de um terço dos impostos sobre lucros que deixam de ser recolhidos à Receita viram dividendos para o próprio governo, mas os dois terços restantes são perda efetiva de recursos – e pior, são perdas para o exterior. O que ocorre é que a prática mais comum entre as principais economias estrangeiras é submeter os dividendos dos seus residentes à tributação pelo IRPF, após descontar eventuais tributos arrecadados no país de origem. Ao abrir mão dessa arrecadação na origem, o governo brasileiro apenas transfere a arrecadação para o país de residência do investidor sem proporcionar qualquer alívio tributário.

Para reverter esse quadro, consideramos pertinente não só avançar na eliminação das brechas da legislação tributária que permitem que algumas empresas paguem menos IRPJ-CSLL do que outras mas também avaliar a possibilidade de introduzir um adicional de tributação sobre o setor petrolífero, por meio de alíquota da CSLL, de modo semelhante ao que já corre com o setor financeiro. Isso porque, do ponto de vista da teoria econômica, há inclusive muito mais razões para adotar esse adicional na tributação do setor petrolífero do que sobre o setor financeiro, por exemplo.

Para compreender essa questão, é preciso ter em mente que a atividade petrolífera, como outras relacionadas à extração de recursos naturais finitos, se beneficia normalmente da obtenção de lucros extraordinários, muito superiores à chamada remuneração normal do capital, e, ao contrário do que se possa imaginar, isso não tem relação com os riscos intrínsecos à atividade extrativa. Até porque o lucro extra ao qual nos referimos já leva em consideração os custos operacionais e de capital incorridos desde a fase de exploração e desenvolvimento até a produção.

O que explica o lucro extraordinário no setor petrolífero é o que denominamos na teoria econômica de renda de Hotelling: o custo de oportunidade de extrair o recurso mineral hoje, em detrimento da disponibilidade para gerações futuras. Trata-se de um custo incorrido pela sociedade e não pelo investidor, e por isso a literatura especializada recomenda que seja apropriada pelo Estado, sob a forma de tributos e participações

governamentais, e aplicada em investimentos que beneficiem as gerações futuras e não só a atual.

É claro que o desenvolvimento de tecnologias alternativas pode vir a pressionar o preço do petróleo para baixo e, por outro lado, o esgotamento das atuais reservas pode determinar o aumento dos custos de extração em algumas áreas, tornando determinados projetos inviáveis economicamente sob determinadas condições de preço e também de tributação. No entanto, em geral, e no quadro atual do Brasil, a atividade de extração de petróleo continua sendo extremamente lucrativa, não só no patamar em que se encontra o preço do óleo, mas também em perspectiva histórica, com média em torno de US\$ 70 por barril.

De acordo com estudo elaborado por especialistas do setor, notadamente Almeida, Losekann e Braga (2016), o *break-even* em termos de preço do petróleo a partir do qual os projetos do pré-sal ou pós-sal se tornariam atrativos, gerando um retorno de pelo menos 10% sobre o capital investido, estaria entre US\$ 45 e US\$ 57 por barril.⁶ Nesse cálculo, os referidos autores consideram não só os custos de produção (operacionais e de capital), mas também as várias formas de participação governamental sobre a renda petrolífera, seja sob a forma de bônus de assinatura, *royalties*, excedente em óleo ou participação especial, seja sob a forma de impostos tradicionais (IRPJ-CSLL).

Logo, o que os estudos indicam é que, apesar da elevada volatilidade, o lucro do setor petrolífero ultrapassa significativamente, em média, o retorno normal do capital. Diante disso, é possível pensar em uma tributação adicional, via alíquota de CSLL, vinculada ao patamar do preço do petróleo, ou seja, só aplicável nos anos em que a cotação do óleo tipo Brent (combinado com a taxa de câmbio) ultrapasse a média histórica.

A tabela 8 apresenta simulações de qual seria o ganho de arrecadação obtido com essa proposta, adotando-se por hipótese uma alíquota adicional variável de 10%, 15% e 20% para situações em que o preço do petróleo ultrapasse os limiares de US\$ 70, US\$ 85 e US\$ 100, respectivamente. Com o preço internacional em torno da média histórica, o ganho de receita seria moderado, em torno de R\$ 8 bilhões anuais, mas em situações extremas, como a de 2022, com Brent a US\$ 100, o ganho poderia chegar a R\$ 40 bilhões.

6. Segundo a própria Petrobras, o break even dos principais projetos do pré-sal teria passado de US\$ 45 no início de 2015 para algo entre US\$ 30 e US\$ 35 por barril em 2016.

TABELA 8**Simulação de alíquota adicional de CSLL petrolífera**

(Em R\$ milhões)

Tipo de receita	Brent = U\$ 70		Brent = U\$ 85		Brent = U\$ 100	
	2025	2026	2025	2026	2025	2026
Royalties	65.427	73.637	78.987	88.898	92.548	104.159
Partilha especial	36.107	37.901	50.047	52.635	63.987	67.370
Excedente da partilha	25.177	45.366	37.534	59.296	49.891	73.226
IRPJ-CSLL	42.111	40.360	67.659	68.285	93.705	97.307
Dividendos	42.558	43.922	53.739	56.500	64.812	68.838
Com adicional CSLL	(+) 10%		(+) 15%		(+) 20%	
IRPJ-CSLL	53.288	51.162	95.524	96.425	146.179	151.899
Dividendos	39.951	41.388	47.398	50.084	53.002	56.545
Ganho bruto	11.177	10.802	27.864	28.140	52.474	54.592
Ganho líquido	8.571	8.268	21.523	21.725	40.664	42.299

Elaboração do autor.

É importante observar que, segundo nossas estimativas, essa tributação adicional não eliminaria o ganho extraordinário dos investidores em momentos de alta do preço do petróleo, mas apenas capturaria uma pequena parte desse lucro extraordinário (tabela 9). Em situações extremas em que o preço do petróleo chegue a US\$ 100, tal tributação reduziria a taxa de retorno de 35,7% para 29,1% sob contratos de concessão e de 24,9% para 20,2% sob contratos de partilha. Ou seja, trata-se de uma medida parcimoniosa e alinhada às melhores recomendações internacionais relativas à tributação da renda proporcionada pela exploração de recursos naturais finitos.

TABELA 9**Taxa anual de retorno dos regimes de concessão e partilha sem e com CSLL adicional**

Concessão	Preço do petróleo Brent (US\$)								
	50	60	70	75	80	85	90	95	100
Situação atual	12,9%	17,4%	22,0%	24,3%	26,5%	28,8%	31,1%	33,4%	35,7%
(+) Adicional CSLL	12,9%	17,4%	19,9%	22,0%	24,1%	24,8%	26,8%	28,8%	29,1%
Delta	0,0%	0,0%	-2,0%	-2,3%	-2,5%	-4,0%	-4,3%	-4,6%	-6,6%
Partilha	Preço do petróleo Brent (US\$)								
	50	60	70	75	80	85	90	95	100
Situação atual	8,7%	11,9%	15,2%	16,8%	18,4%	20,0%	21,6%	23,2%	24,9%
(+) Adicional CSLL	8,7%	11,9%	13,8%	15,2%	16,7%	17,2%	18,6%	20,0%	20,2%
Delta	0,0%	0,0%	-1,4%	-1,6%	-1,7%	-2,8%	-3,0%	-3,2%	-4,6%

Elaboração do autor.

Em resumo, recapitulando os resultados apresentados nesta seção, mostramos que existem inúmeros ajustes possíveis de se fazer nos diferentes regimes de tributação do lucro – especialmente presumido e real –, além de medidas específicas para alguns setores, como o do petróleo, que podem contribuir para compensar parcialmente o custo de redução das alíquotas do IRPJ-CSLL no novo modelo a ser proposto na reforma tributária.

Na próxima seção vamos tratar das alternativas e limites em termos de tributação de dividendos distribuídos a pessoas físicas.

4 TRIBUTAÇÃO DE DIVIDENDOS: ALTERNATIVAS E LIMITES

A retomada da tributação de dividendos no nível das pessoas físicas atende a dois diferentes propósitos. Primeiramente, oferecer *funding* a outros ajustes na tributação da renda, como a necessária redução das alíquotas de IRPJ-CSLL, vital no atual ambiente de competição internacional. Em segundo lugar, corrigir ou reduzir as distorções que hoje comprometem tanto a progressividade quanto a neutralidade do sistema tributário.

Dito de outra forma, o atual modelo de tributação da renda está repleto de brechas que, se usadas racionalmente pelos agentes econômicos, lhes permite reduzir o ônus fiscal, o que cria diferenças de tratamento entre empresas e pessoas teoricamente iguais em termos de capacidade contributiva e, com frequência, proporciona menor carga tributária para indivíduos mais ricos.

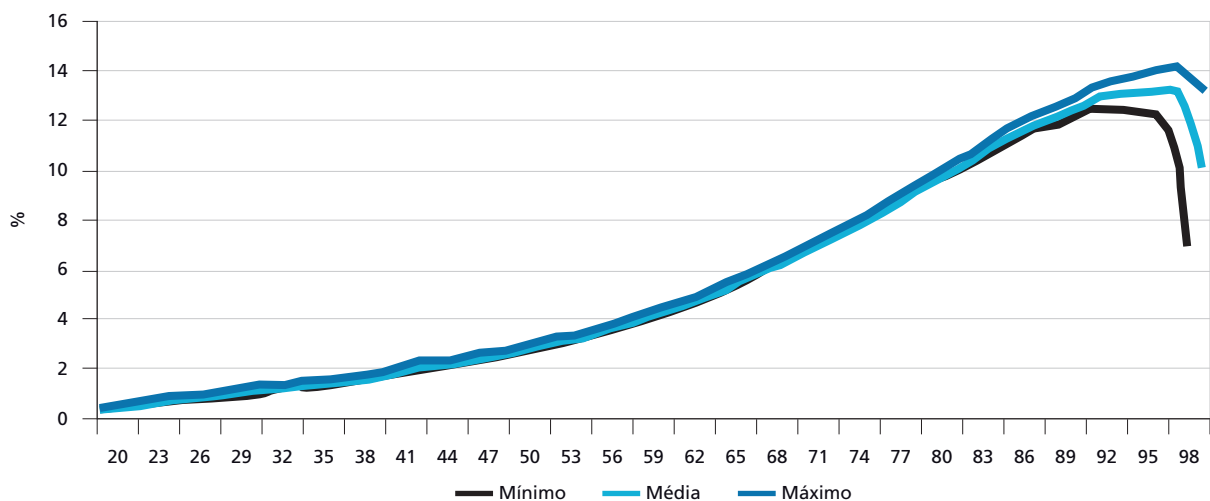
Conforme demonstrado por Gobetti e Orair (2016), o IRPF é pouco progressivo, e sua alíquota efetiva deixa de crescer no extremo topo da distribuição de renda em função da predominância de rendimentos isentos, como lucros e dividendos. E, quando se incorpora na análise o efeito dos tributos sobre o lucro recolhidos ao nível da empresa, esse quadro não se altera substancialmente, como demonstramos em outro estudo (Gobetti, 2024b) no qual imputamos às pessoas físicas dos acionistas o valor efetivo pago de IRPJ-CSLL.

O gráfico 1 apresenta a alíquota média incidente sobre a renda dos declarantes do IRPF considerando três diferentes cenários de transferência do imposto corporativo aos acionistas: i) mínimo, em que só o IRPJ-CSLL das empresas do Simples é absorvido pelos acionistas; ii) médio, em que adicionalmente 50% do IRPJ-CSLL das empresas do lucro real/presumido são transferidos para o acionistas; iii) máximo, em que todo IRPJ-CSLL é imputado aos acionistas. Mesmo nessa hipótese extrema, a alíquota efetiva

máxima atinge 14,2% e passa a cair no penúltimo centésimo da distribuição de rendimentos entre os declarantes do IRPF.⁷

GRÁFICO 1

Alíquota média de imposto de renda por centil dos declarantes (2022)



Fonte: Gobetti (2024b).

Elaboração do autor.

Uma reforma tributária pode dar mais transparência a essa incidência econômica, na medida em que preveja a tributação dos dividendos ao nível das pessoas físicas e reduza a tributação no nível empresarial. Além disso, há a alternativa de implementar um modelo em que haja integração completa ou parcial entre a tributação na pessoa jurídica e na física, como ocorre na Austrália, na Nova Zelândia, no Canadá e no Reino Unido e foi reproduzido parcialmente por países latino-americanos (Chile, México e Colômbia).

Assim, é possível adotar um modelo de tributação ampla, no qual todas as rendas sejam igualmente submetidas a uma tabela progressiva de alíquotas e, ao mesmo tempo, seja inserido um sistema de compensação do imposto já pago no nível das empresas. Essa sistemática tende a neutralizar as vantagens obtidas pelos sócios das empresas beneficiadas pelos regimes especiais, uma vez que, tendo pago valores inexpressivos de IRPJ-CSLL, terão pouca compensação a fazer.

7. Altshuler, Harris e Toder (2010), entre outras pesquisas internacionais, mostram que parcela significativa do imposto sobre a renda corporativa pode não incidir efetivamente sobre a renda dos acionistas, mas ser transferida para os salários ou para os preços da economia.

TEXTO para DISCUSSÃO

Por outro lado, no caso de empresas do lucro real, a compensação do IRPJ-CSLL no momento da apuração do IRPF a pagar poderia propiciar, em alguns casos, até mesmo restituição de imposto. Tudo dependeria da alíquota de IRPF ao qual cada acionista estaria submetido, conforme sua faixa de renda, e do valor de IRPJ-CSLL pago pela empresa e individualizado na proporção de sua participação societária.

A outra possibilidade seria a manutenção de um sistema de tributação diferenciado para lucros e dividendos – e rendas do capital em geral –, calibrado de tal forma que a soma das alíquotas incidentes no nível empresarial (25%, por exemplo) e no nível pessoal (15% a 20%, por exemplo) seja mais ou menos equivalente à alíquota máxima do IRPF aplicável às rendas do trabalho (35% a 40%). Essa é a premissa básica do chamado modelo dual de tributação da renda, originalmente adotado pelos países nórdicos.

Na versão original, o modelo dual funciona com uma alíquota *flat* (alíquota única) sobre dividendos, mas alguns países, como a Finlândia e a Dinamarca, introduziram algum grau de progressividade, via aplicação de uma alíquota maior a partir de determinado nível de renda. No caso brasileiro, por exemplo, poderíamos pensar em uma alíquota básica (de 10% a 15%) retida na fonte sobre todo e qualquer valor distribuído e a aplicação de outra alíquota adicional (de 7% a 10%) na declaração de ajuste anual para contribuintes cuja renda de dividendos, ou de capital, no total, ultrapasse determinado patamar.

Em resumo, acreditamos que ambas as variantes dos modelos amplo e dual de tributação da renda são boas referências para a reforma brasileira. Além dessas opções, porém, é preciso avaliar outros detalhes, como se manteremos a tributação restrita ao momento da distribuição dos dividendos, como previsto na lei das sociedades anônimas, ou se evoluiremos para um sistema de tributação por competência, como adotado pela Noruega.

A principal razão para se adotar a tributação por competência (no ato da geração em vez da distribuição do lucro) seria evitar ou reduzir riscos de que as empresas não sujeitas à lei das sociedades anônimas (como Simples e lucro presumido) fujam da tributação via retenção total de seus lucros e estratégias de distribuição disfarçada. Ou seja, novamente acabamos voltando aos problemas advindos dos regimes especiais de tributação.

Como destacamos anteriormente, a tributação de dividendos no nível das pessoas físicas pode, em tese, compensar a vantagem artificial proporcionada pela legislação brasileira a empresas que, embora tendo alta lucratividade, pagam baixíssimo IRPJ-CSLL. No entanto, se a tributação for subordinada à prévia distribuição, e essas empresas adotarem estratégias de distribuição disfarçada, de difícil detecção e combate pelas ferramentas atuais de fiscalização da RFB, o objetivo não seria alcançado.

Para se ter noção da dimensão e importância do que estamos falando, devemos ter em mente as cifras de lucros gerados e distribuídos por cada regime de tributação no Brasil. Há duas fontes distintas e complementares para essa análise: os dados do IRPF, com foco exclusivo nas famílias, e os dados das Contas Econômicas Integradas do IBGE, que cobrem os distintos setores institucionais da economia brasileira.

Começando pelas Contas Econômicas Integradas, vejamos a evolução do chamado Excedente Operacional Bruto (EOB), que nada mais é do que uma espécie de *proxy* do lucro agregado da economia brasileira, estimado para cada um dos setores institucionais: empresas financeiras e não financeiras, instituições privadas sem fins lucrativos, famílias e governo. Os dados mais atuais dessas contas se referem a 2021, mas incluímos estimativas próprias para 2022 com base em variações observadas no recolhimento de impostos e no lucro contábil de uma amostra de empresas.⁸

Além disso, incluímos nas tabelas 10 e 11 as estimativas da RFB de segregação do EOB das empresas não financeiras entre os três regimes de tributação existentes: lucro real, lucro presumido e Simples. Os dados são apresentados em valores nominais e em proporção do produto interno bruto (PIB). Como se vê, há uma expansão significativa do EOB no período, com destaque para o das empresas não financeiras, que passou de 20% do PIB em 2018-2019 para 27% em 2021-2022, oferecendo um primeiro sinal de que o período foi marcado por um forte processo de distribuição funcional da renda em favor dos lucros.⁹

8. Nas Contas Nacionais, o EOB é o saldo resultante do valor adicionado deduzido das remunerações pagas aos empregados, do rendimento misto e dos impostos líquidos de subsídios incidentes sobre a produção.

9. No mesmo período, a título de comparação, o somatório de salários e benefícios sociais caiu de 53,3% do PIB em 2018-2019 (54,5% em 2017) para 48,4% em 2021, ou 50,3% em 2022, segundo nossas estimativas próprias.

TABELA 10
Excedente operacional bruto da economia brasileira, segundo o Sistema de Contas Nacionais (2015-2022)
 (Em R\$ milhões)

	S.1 Empresas não financeiras	S.1A Lucro real	S.1B Lucro presumido	S.1C Simples	S.2 Empresas financeiras	S.3 Instituições sem fins de lucrativos	S.4 Famílias	S.5 Governo geral	Total (EOB)	PIB
2015	1.167,108	577.336	478.327	111.446	212.596	3.895	454.227	87.589	1.925,415	5.995,787
2016	1.185,397	597.051	471.262	117.085	259.637	4.171	480.579	97.958	2.027,742	6.269,328
2017	1.261,938	719.115	454.955	85.772	256.737	4.264	508.315	103.129	2.134,383	6.585,479
2018	1.394,568	779.603	487.263	127.702	246.584	4.457	535.321	106.712	2.287,642	7.004,141
2019	1.476,990	825.118	510.693	141.179	269.191	4.925	563.551	115.684	2.430,341	7.389,131
2020	1.705,412	1.000,058	551.866	153.487	260.762	4.740	594.307	117.618	2.682,839	7.609,597
2021	2.360,074	1.457,145	714.123	188.806	236.553	5.360	633.012	141.869	3.376,868	9.012,142
2022	2.791,939	1.789,071	794.314	208.554	288.099	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10.079,677

Fonte: IBGE; e estimativas da RFB (em itálico) (Brasil, 2023b).

Elaboração do autor.

Obs.: n.d. – dado não disponível.

TABELA 11
Excedente operacional bruto da economia brasileira, segundo o Sistema de Contas Nacionais (2015-2022)
 (Em % PIB)

Ano	S.1 Empresas não financeiras	S.1A Lucro real	S.1B Lucro presumido	S.1C Simples	S.2 Empresas financeiras	S.3 Instituições sem fins lucrativos	S.4 Famílias	S.5 Governo geral	Total (EOB)	Subtotal (EOB das empresas S1 e S2)
2015	19,5	9,6	8,0	1,9	3,5	0,1	7,6	1,5	32,1	23,0
2016	18,9	9,5	7,5	1,9	4,1	0,1	7,7	1,6	32,3	23,0
2017	19,2	10,9	6,9	1,3	3,9	0,1	7,7	1,6	32,4	23,1
2018	19,9	11,1	7,0	1,8	3,5	0,1	7,6	1,5	32,7	23,4
2019	20,0	11,2	6,9	1,9	3,6	0,1	7,6	1,6	32,9	23,6
2020	22,4	13,1	7,3	2,0	3,4	0,1	7,8	1,5	35,3	25,8
2021	26,2	16,2	7,9	2,1	2,6	0,1	7,0	1,6	37,5	28,8
2022	27,7	17,7	7,9	2,1	2,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	30,6

Fonte: IBGE; e estimativas da RFB (em itálico) (Brasil, 2023b).
 Elaboração do autor.

Obs.: n.d. – dado não disponível.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Parte desse fenômeno é explicado pelos lucros do setor petrolífero, que cresceram significativamente no período. Só a Petrobras, como vimos anteriormente, passou de uma situação de prejuízos acumulados entre 2014 e 2016 para um lucro de R\$ 275 bilhões em 2022, impulsionado sobretudo pelos preços internacionais de petróleo, bem acima da média histórica. Mesmo excluindo esse componente cíclico e não recorrente associado ao setor petrolífero (cerca de 2% do PIB), permanece, no entanto, uma parcela significativa de aumento aparentemente estrutural dos lucros do setor não financeiro da economia (5% do PIB).

No lado do setor financeiro, vemos nos últimos anos, particularmente entre 2016 e 2021, um declínio no nível de lucros em proporção do PIB, aparentemente associado ao movimento de queda nas taxas de juros nesse período. Ao termos acesso às estimativas oficiais do IBGE para 2022 e 2023, quando as taxas de juros voltaram a crescer, veremos se esse quadro foi ao menos parcialmente revertido.

Para avançarmos na análise, porém, precisamos passar do plano dos lucros gerados pela economia para o plano das rendas distribuídas pelas empresas, seja sob a forma de dividendos clássicos, seja sob outras formas, como os JCP. Nesse caso, as Contas Econômicas Integradas do IBGE – e nossas estimativas preliminares para o ano de 2022 – mostram os panoramas setorial e temporal sintetizados nas tabelas 12 e 13.

TABELA 12
Rendas distribuídas das empresas, incluindo operações com resto do mundo, segundo o Sistema de Contas Nacionais (2015-2022)
 (Em R\$ milhões)

	Quem paga?				Quem recebe?				Total		
	Conta do resto do mundo	S.12 Empresas financeiras	(a) Empresas do Simples	(b) Demais empresas	Conta do resto do mundo	S.14 Famílias	S.13 Governo geral	S.12 Empresas financeiras		S.11 Empresas não financeiras	
2015	10.469	159.310	380.277	75.360	304.917	70.264	333.980	14.118	55.266	76.428	550.056
2016	10.860	149.350	382.891	80.859	302.032	77.396	344.270	4.368	65.094	51.973	543.101
2017	5.629	166.419	393.586	90.092	303.494	74.026	370.240	7.964	65.058	48.346	565.634
2018	7.674	219.288	463.645	102.874	360.771	91.888	432.789	10.508	93.025	62.397	690.607
2019	19.707	283.704	527.941	122.107	405.834	108.301	479.660	23.974	135.754	83.663	831.352
2020	61.731	164.460	579.761	131.797	447.964	125.497	513.540	10.278	86.283	70.354	805.952
2021	38.147	234.603	956.164	175.548	780.616	252.228	750.403	49.485	91.522	85.276	1.228.914
2022	29.851	253.371	1.181,830	222.490	959.340	251.757	859.736	97.401	133.202	122.955	1.465,052

Fonte: IBGE; e estimativas da RFB (em itálico) (Brasil, 2023b).
 Elaboração do autor.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 13
Rendas distribuídas das empresas, incluindo operações com resto do mundo, segundo o Sistema de Contas Nacionais (2015-2022)
 (Em % PIB)

	Quem paga?				Quem recebe?				Total	
	Conta do resto do mundo	S.12 Empresas financeiras	(a) Empresas do Simples	(b) Demais empresas	Conta do resto do mundo	S.14 Famílias	S.13 Governo geral	S.12 Empresas financeiras		S.11 Empresas não financeiras
2015	0,17	2,66	1,26	5,09	1,17	5,57	0,24	0,92	1,27	9,17
2016	0,17	2,38	1,29	4,82	1,23	5,49	0,07	1,04	0,83	8,66
2017	0,09	2,53	1,37	4,61	1,12	5,62	0,12	0,99	0,73	8,59
2018	0,11	3,13	1,47	5,15	1,31	6,18	0,15	1,33	0,89	9,86
2019	0,27	3,84	1,65	5,49	1,47	6,49	0,32	1,84	1,13	11,25
2020	0,81	2,16	1,73	5,89	1,65	6,75	0,14	1,13	0,92	10,59
2021	0,42	2,60	1,95	8,66	2,80	8,33	0,55	1,02	0,95	13,64
2022	0,30	2,51	2,21	9,52	2,50	8,53	0,97	1,32	1,22	14,53

Fonte: IBGE; e estimativas da RFB (em itálico) (Brasil, 2023b).
 Elaboração do autor.

Os dados mostram quanto cada setor institucional distribuiu de lucros e dividendos e quem foram os recebedores desses valores. Da mesma forma que no caso do EOB, verifica-se estabilidade na distribuição de renda pelas empresas financeiras e crescimento significativo de distribuição pelas empresas não financeiras, tanto no subgrupo do Simples (a) quanto no do regime de lucro presumido e lucro real (b).

Nesse segundo caso (b), a renda distribuída pelas empresas do lucro presumido e real quase dobrou em proporção do PIB, passando de 5,1% para 9,5% entre 2015 e 2022, sendo cerca de 43% dessa expansão explicada apenas pelo aumento de lucros distribuídos pela Petrobras – embora menos de 10% dessa distribuição tenha beneficiado as famílias brasileiras, detentoras de ações da empresa, como veremos adiante.

Já os lucros distribuídos por empresas financeiras cresceram até 2019, mas caíram desde então ao mesmo patamar de 2015-2016. Por fim, verifica-se um pequeno aumento na renda proveniente de investimentos no exterior, que passou de 0,17% do PIB em 2015 para 0,4%-0,3% do PIB em 2021-2022.

Do lado dos recebedores de lucros e dividendos, pode-se ver que parte significativa do fluxo se dá entre empresas, embora sua magnitude tenha caído da ordem de 26% do total em 2019 para 14% em 2021. O restante do fluxo se subdivide para três tipos de destinatários: governo, famílias e resto do mundo. Esses três setores se beneficiaram do aumento de lucros e dividendos distribuídos – a renda dos governos cresceu de 0,24% para 0,97% do PIB; das famílias, de 5,57% para 8,53% do PIB; e do resto do mundo (investidores estrangeiros), de 1,17% para 2,50%.

A tabela 14, construída a partir de dados do IBGE, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Petrobras, permite ver quanto dos lucros gerados pela empresa foram distribuídos para cada setor institucional das Contas Nacionais e, dessa forma, por resíduo, chegar à mesma decomposição dos lucros que tiveram como origem outras empresas brasileiras (ou investimentos no exterior).

Os dividendos da Petrobras explicam quase todo aumento (97%) desse tipo de receita obtida pelo governo, apresentam impacto pequeno (4%) para as famílias (pessoas físicas residentes) e, em contrapartida, possuem grande peso (68%) no aumento de renda enviada ao exterior – cerca de 36% da renda distribuída para estrangeiros em 2022 tem origem na Petrobras.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 14

Dividendos recebidos por setor institucional (2015-2022)

(Em % PIB)

	Originado da Petrobras				Total
	Empresas	Governo	Famílias	Estrangeiros	
2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	0,00	0,01	0,00	0,01	0,03
2019	0,01	0,03	0,01	0,05	0,10
2020	0,01	0,03	0,01	0,04	0,08
2021	0,08	0,30	0,05	0,37	0,80
2022	<i>0,20</i>	<i>0,71</i>	<i>0,12</i>	<i>0,90</i>	1,93



	Originado das demais empresas ou exterior				Total
	Empresas	Governo	Famílias	Estrangeiros	
2015	2,20	0,24	5,57	1,17	9,17
2016	1,87	0,07	5,49	1,23	8,66
2017	1,72	0,12	5,62	1,12	8,59
2018	2,22	0,14	6,18	1,30	9,83
2019	2,95	0,29	6,48	1,42	11,15
2020	2,05	0,11	6,74	1,61	10,51
2021	1,88	0,25	8,28	2,43	12,84
2022	<i>2,34</i>	<i>0,25</i>	<i>8,41</i>	<i>1,60</i>	12,61

Fonte: IBGE e Petrobras; STN (em itálico).

Elaboração do autor.

Note-se que, pelos acordos internacionais vigentes, grande parte dos dividendos que hoje são distribuídos sem qualquer imposto de renda no Brasil, sejam provenientes da Petrobras, sejam de outras empresas, acabam sendo tributados nos países de destino, em que residem os investidores. Por outro lado, quando passarem a ser tributados no Brasil, esses investidores provavelmente poderão creditar-se desses valores ao fazer o acerto de contas com os fiscos de seus países de origem, caso esses países tenham acordo com o Brasil.

Estamos falando de um montante de renda em torno de R\$ 200 bilhões anuais em dividendos distribuídos – já excluindo os JCP – para o resto do mundo e que,

caso voltem a ser tributados pelo Brasil, vão implicar tão somente, via de regra, uma redistribuição de receitas hoje apropriadas por governos estrangeiros para os cofres do governo brasileiro. Em volume de receitas, com uma alíquota de Imposto de renda na fonte de 15%, são R\$ 30 bilhões que o país passaria a dispor sem que isso em geral implique ônus adicional aos investidores estrangeiros – ainda mais se considerarmos a contrapartida de redução de alíquotas de IRPJ-CSLL.

Do lado doméstico, ou seja, dos investidores brasileiros, a retomada da tributação dos dividendos, simultaneamente à redução de IRPJ-CSLL, pode proporcionar mais competitividade à economia brasileira e maior progressividade ao Imposto de renda, ao transferir o foco da empresa para o acionista. Há, no entanto, riscos que devem ser considerados ao se elaborar o PL que definirá com exatidão o modo como vai funcionar o novo modelo de tributação.

O primeiro risco está associado aos espaços que os sócios das empresas do Simples e do lucro presumido encontrem para fugir da tributação sobre os dividendos, seja via isenção explícita na lei (como previsto no PL 2337/2021), seja via mecanismos de distribuição disfarçada de lucros, que serão adotados caso a tributação seja condicionada ao ato formal de distribuição aos acionistas. Esse risco é relevante e pode comprometer a qualidade da reforma tributária, tanto pela magnitude dos valores envolvidos quanto pelo comprometimento do princípio da equidade e neutralidade do novo modelo.

Para se ter melhor dimensão do que estamos falando, vale apresentar alguns dados. O primeiro diz respeito à magnitude dos dividendos hoje pagos a sócios de empresas do Simples e do lucro presumido. Os valores totais de dividendos e JCP distribuídos são informados pela Receita Federal na sua base de dados relativa às declarações de IRPF. Nessa base, é possível identificar separadamente o valor distribuído pelas empresas do Simples (R\$ 222 bilhões em 2022), mas o das empresas do lucro presumido está misturado com o das empresas do lucro real.

Na tabela 15, apresentamos uma estimativa de magnitude dos dividendos distribuídos pelas empresas do lucro presumido com base em *proxy* do lucro líquido que calculamos para cada regime de tributação a partir dos dados do relatório do projeto Tax Gap da RFB. Mesmo considerando eventual imprecisão nessas estimativas, podemos ver que, em ordem de grandeza, os dividendos do Simples e do lucro presumido respondem regularmente por mais de dois terços do volume distribuído, tendo atingido em 2022 a cifra de aproximadamente R\$ 578 bilhões.

TABELA 15**Dividendos e JCP recebidos pelos declarantes do IRPF (2015-2022)**

(Em R\$ milhões)

	Empresas do Simples	Empresas do lucro presumido	Empresas do lucro real	d/q dividendos normais (A)	Empresas não financeiras (A1)	Empresas financeiras (A2)	(+) JCP	Total
2015	75.360	173.601	96.904	85.019	47.055	37.964	11.885	345.866
2016	80.859	176.193	106.617	93.214	53.272	39.942	13.403	363.669
2017	90.092	193.541	103.090	88.021	48.834	39.187	15.069	386.723
2018	102.874	208.997	130.348	114.777	61.546	53.231	15.572	442.220
2019	122.107	240.772	138.737	122.293	62.169	60.123	16.444	501.616
2020	131.797	263.693	141.281	126.983	83.630	43.352	14.298	536.771
2021	175.548	320.219	254.636	235.468	176.619	58.850	19.168	750.403
2022	222.490	355.516	281.731	252.044	203.812	48.233	29.686	859.736

Fonte: IRPF/RFB. Disponível em: <https://www.gov.br/receitaefederal/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda>.

Elaboração do autor.

Obs.: Estimativas em itálico.

Isso significa que qualquer brecha que possibilite que os sócios dessas empresas fujam da tributação compromete o potencial de receita a ser obtido com a reforma e que é fundamental para financiar outras medidas em discussão, como a redução do IRPJ-CSLL, a correção da tabela do IRPF e a desoneração da folha de pagamento.

Em termos potenciais, a tributação dos dividendos das empresas do Simples e do lucro presumido poderia proporcionar uma arrecadação máxima de R\$ 86 bilhões em 2022, utilizando como referência uma alíquota linear de 15%. Na prática, porém, se a tributação estiver condicionada à distribuição formal, a arrecadação efetiva pode ser significativamente menor, sendo impossível estimar com precisão qual será exatamente a resposta dos sócios dessas empresas ao novo modelo tributário.

Por outro lado, a isenção para os sócios do Simples e de outras empresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões anuais, como previsto na versão aprovada do PL nº 2.337/2021, não só sacramentaria uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 50 bilhões, como ampliaria as distorções e ineficiências do modelo de tributação da renda no Brasil.

Em primeiro lugar, porque a isenção nos moldes do PL nº 2.337 incentivaria as empresas do lucro presumido com faturamento superior a R\$ 4,8 milhões anuais a se dividirem artificialmente, com vistas a alcançar o benefício da não tributação.

Em segundo lugar, porque tal isenção, embora restrita a micro e pequenas empresas, estaria beneficiando um número significativo de pessoas físicas de alta capacidade contributiva. No caso do Simples, por exemplo, os dados do IRPF mostram que quase metade dos declarantes que se identificam como sócios de empresas enquadradas nesse regime de tributação possuem renda anual superior a R\$ 120 mil e estão entre os 5% mais ricos da sociedade brasileira.

O detalhamento de quanto ganham os empresários do Simples está sintetizado na tabela 16. Nela todos os declarantes do IRPF (ano calendário de 2022) estão subdivididos por percentis (centésimos e milésimos), em ordem crescente pelo valor de dividendos que recebem de empresas do Simples. Como 94% dos declarantes do IRPF não recebem valores das empresas do Simples, apenas a partir do centil 95 encontramos pessoas físicas com alguma renda proveniente dessa fonte – e para cada um dos estratos apresentados (centésimos ou milésimos), é possível verificar tanto a renda média das diferentes fontes de rendimento quanto o maior valor individual de dividendos do Simples recebido.

Em 2022, como se vê na tabela 16, houve um declarante que informou ter recebido R\$ 185 milhões em dividendos de empresas do Simples. E esse não é um caso isolado: nesse e em outros anos da base do IRPF, há inúmeras pessoas que declaram ter recebido das empresas do Simples valores muitos superiores ao limite de R\$ 4,8 milhões de faturamento desse regime tributário.

Não se sabe ao certo quais desses valores representam erros de declaração e quais correspondem a casos verídicos de pessoas físicas que, sendo sócias simultaneamente de várias empresas do Simples, estariam acumulando valores muito altos de dividendos desse tipo de empresa – em contrariedade à própria legislação, que limita a R\$ 4,8 milhões o somatório de faturamento de todas as empresas de um mesmo sócio.

TABELA 16
Renda média e máxima dos sócios do Simples que declaram IRPF, por faixa de rendimento (2022)

Renda anual do Simples (R\$)	Percentil	Número de declarantes	Maior renda do Simples (R\$)	Renda média do Simples (R\$)	Dividendos de outros regimes (média) (R\$ milhões)	Outras rendas (média) (R\$ milhões)	Renda total (média) (R\$ milhões)	Simples/Total (%)
Y < 72K	95	303.771	7.986	3.515	9.482	66.883	79.879	4,4
	96	384.168	20.165	14.168	4.761	53.085	72.015	19,7
	97	384.168	37.375	27.624	5.043	53.088	85.756	32,2
	98	384.167	71.723	52.697	7.566	60.287	120.549	43,7
	99	384.168	150.000	104.014	11.085	74.363	189.461	54,9
	100	384.167	185.387,290	377.867	22.737	113.348	513.952	73,5
72K < Y < 234K	1	38.417	168.300	158.905	13.846	88.688	261.439	60,8
	2	38.417	185.700	177.290	13.233	86.639	277.161	64,0
	3	38.417	203.000	196.047	14.175	87.849	298.071	65,8
	4	38.416	233.687	217.893	16.334	97.753	331.981	65,6
	5	38.417	264.000	247.656	17.616	100.930	366.201	67,6
	6	38.417	302.535	286.259	16.415	98.991	401.666	71,3
	7	38.416	361.435	334.586	19.691	109.556	463.832	72,1
	8	38.417	464.303	408.645	24.423	119.631	552.699	73,9
	9	38.417	675.510	551.776	32.603	129.353	713.731	77,3
	10	38.416	185.387,290	1.199,629	59.032	214.094	1.472,754	81,5
	Y < 234K	1.994.109	233.687	53.229	8.036	63.537	124.801	42,7
	Y > 234K	230.500	185.387,290	504.756	28.296	128.759	661.811	76,3
Total		2.224.609	185.387.290	100.013	11.035	69.395	180.443	52,3

Fonte: IRPF/RFB. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/centrais-de-contudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda>.
Elaboração do autor.

Obs.: Y é a sigla de renda, em inglês; e K, a de mil.

Seja qual for a explicação para esses casos extremos, a realidade é que os sócios do Simples estão longe de representar um grupo homogêneo de contribuintes de baixa capacidade contributiva para o qual se justificaria um tratamento favorecido em termos de tributação da renda. Mais do que isso, os dados revelam que 230 mil declarantes recebem acima de R\$ 234 mil anuais em dividendos do Simples. Eles representam pouco mais de 10% do total de sócios do Simples que declararam IRPF, mas concentram 52% dos dividendos pagos por essas empresas, tendo registrado em 2022 um rendimento médio de R\$ 505 mil anuais dessa fonte (ou R\$ 662 mil no total).

Note-se que justamente esse subgrupo de 230 mil empresários do Simples seria o que mais se beneficiaria das modificações feitas no PL nº 2.337/2021, o qual tratava da tributação de dividendos. Inicialmente, o governo havia proposto um limite de isenção já bastante alto (até R\$ 240 mil anuais por sócio de micro e pequena empresa), mas depois os parlamentares, com aval do Ministério da Economia, estenderam esse benefício para toda a renda distribuída por empresas com faturamento de até R\$ 4,8 milhões anuais.

Com isso, só no âmbito do Simples, estima-se que o custo fiscal inicial da isenção sobre dividendos passaria de R\$ 32 bilhões anuais para R\$ 44 bilhões, embora o relator do PL nº 2.337 à época tenha tentado minimizar esse impacto alegando que, pelos cálculos da RFB, esse valor nunca ultrapassaria os R\$ 300 milhões anuais. Isso nos parece uma estimativa muito exagerada, mesmo que partamos de cenários bastante pessimistas, em que grande parte dos dividendos do Simples – e do regime de lucro presumido – passassem a ser distribuídos de forma disfarçada, de modo a evitar a tributação. Nesse caso, o potencial de arrecadação será fortemente afetado, mas jamais a ponto de tornar indiferente o retorno ou não da tributação sobre dividendos.

Independentemente de qual for a reação dos pequenos empresários à nova tributação, não nos parece adequado enfrentar os riscos de distribuição disfarçada de lucros por meio de uma isenção aos moldes do PL nº 2.337. Há inúmeras alternativas para enfrentar o problema, tanto na linha de combate a essa prática elisiva quanto no desenho prévio do modelo de tributação. O ideal seria um modelo neutro no que se refere às influências que potencialmente podem ser exercidas sobre as decisões empresariais de quando e quanto distribuir de dividendos, muito embora em algumas circunstâncias específicas o estímulo à retenção de lucros possa até gerar impactos positivos sobre a economia.

TEXTO para DISCUSSÃO

No caso brasileiro, porém, se a distribuição disfarçada de lucros por parte de pequenas empresas não for suficientemente reprimida, o resultado fiscal e econômico pode ser bem diferente. Por isso, uma alternativa a se considerar é a adoção de uma espécie de princípio de competência na tributação dos dividendos, ou seja, a previsão de que os lucros sejam tributados sempre que não haja reinvestimento, isto é, sempre que sejam distribuídos ou se mantenham retidos na empresa, com ou sem integralização formal ao capital social. Algo parecido com o modelo norueguês, mas adaptado às particularidades dos regimes especiais de tributação do Brasil.

Esse mecanismo evitaria que pequenos empresários de alto poder aquisitivo fugissem da tributação por meio de estratégias diversos, bem como proporcionaria uma solução para uma segunda dimensão do problema: o risco de que famílias muito ricas também escapem da tributação sobre suas rendas por meio da retenção de parcela significativa dos dividendos na conta de suas empresas, em especial empresas do tipo *holding* familiar.

Esse risco advém do fato de que, no modelo padrão, inclusive do PL nº 2.337, os dividendos transferidos entre empresas de um mesmo grupo não seriam passíveis de tributação. A ideia por trás disso seria viabilizar a mobilidade dos lucros entre empresas para fins de reinvestimento. Ao mesmo tempo, porém, essa medida abre uma brecha para que lucros sejam mantidos na conta de *holdings* familiares, postergando o pagamento de imposto de renda para um futuro longínquo, anos ou décadas depois, quando os recursos forem efetivamente transferidos para as contas pessoais dos sócios.

Esse problema específico das *holdings* familiares pode ser resolvido também via diferenciação entre renda ativa e passiva no âmbito da distribuição de dividendos entre empresas. A isenção poderia ser mantida para rendas ativas, decorrentes de remuneração da atividade fim da empresa, mas não sobre rendas passivas, como as que predominam nas *holdings* familiares.

Tudo isso, em resumo, deve ser pensado simultaneamente à definição do modelo de tributação dos dividendos a ser adotado, se amplo ou dual, com ou sem progressividade, de modo a fechar as eventuais brechas para diferimento ou fuga da nova modalidade de tributação e garantir que o princípio da equidade seja respeitado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma da tributação da renda no Brasil enfrenta, tanto pelo lado das empresas quanto das pessoas físicas, o desafio de aprimorar simultaneamente a eficiência e a equidade do nosso sistema tributário. Diante do acúmulo de distorções encontradas nesse regime, que geram tanto injustiça e iniquidades quanto condutas e estímulos ineficientes do ponto de vista econômico, esses dois objetivos, embora aparentemente contraditórios, se tornam perfeitamente complementares .

Este é o caso, por exemplo, do nosso modelo de tributação do lucro, concentrado 100% no nível empresarial, inexistente em qualquer outra economia relevante do mundo e cujo único atributo *seria* sua simplicidade para o fisco e para as empresas. “Seria” porque a quantidade de regras diferenciadas e brechas que marcam nosso modelo de tributação do lucro corporativo estão longe de representar simplicidade, haja vista que hoje o Brasil possui uma das mais altas alíquotas nominais de tributação sobre o lucro corporativo do mundo (34%), mas as alíquotas efetivas pagas pelas empresas são as mais variadas possíveis, dependendo de inúmeros fatores.

Em um contexto de competição internacional em que a maioria dos países desenvolvidos do mundo reduziram nas duas últimas décadas suas alíquotas sobre o lucro empresarial ao mesmo tempo em que buscaram ampliar suas bases de tributação e, em alguns casos, também ampliar a tributação ao nível das pessoas físicas, não há mais como o Brasil se manter imobilizado. É preciso restabelecer um modelo de tributação do lucro em duas etapas, de modo que proporcione maior competitividade à economia e seja percebido pela sociedade e pelos agentes econômicos como mais justo.

Como fazer isso? Neste estudo foram avaliadas diversas alternativas, que serão sumarizamos a seguir, junto com algumas conclusões e diretrizes, formando uma espécie de guia para nortear a discussão futura em torno da nova etapa da reforma tributária.

- 1) Do ponto de vista estrutural, o modelo de tributação da renda deve ser o mais neutro e equitativo possível, o que significa que os diversos tipos de renda devem ser tratados da forma mais uniforme possível e o grau de tributação deve variar apenas segundo a capacidade contributiva de cada indivíduo (progressividade).
- 2) Do ponto de vista fiscal, as mudanças na tributação da renda podem gerar um ganho de arrecadação que possa ser utilizado para desoneração de outras bases de tributação (como folha e bens e serviços) e, adicionalmente, se possível, contribuir para a redução do déficit estrutural das contas públicas.

TEXTO para DISCUSSÃO

- 3) Na prática, a conciliação dessas diretrizes requer que a carga tributária máxima sobre a renda do capital e do trabalho seja alinhada num patamar máximo entre 35% e 42% (média da OCDE). Isso vai requerer a redefinição das alíquotas de IRPF e, no caso da tributação dos lucros e dividendos, em particular, deve envolver algum grau de integração entre as tributações em nível corporativo e pessoal, seja por meio de um modelo amplo, em que todas as rendas são tributadas conjuntamente, seja por meio de um modelo dual, com uma ou duas alíquotas.
- 4) O nível de alinhamento em termos de carga tributária máxima poderá ser tanto menor quanto menores forem as brechas e benefícios fiscais propiciados pela legislação tributária, tanto em nível pessoal quanto corporativo. Nesse sentido, em termos concretos, nosso estudo propõe que:
 - a) A tributação em nível corporativo seja ajustada por meio de redução da alíquota adicional de IRPJ, o que implica um menor custo fiscal para o erário.
 - b) A base do IRPJ-CSLL seja ampliada tanto para o regime de lucro real, quanto para o regime de lucro presumido, por meio de revisão de brechas da legislação e percentuais de presunção, respectivamente.
 - c) As deduções referentes aos JCP sejam revistas com base nas novas tendências internacionais, sendo suprimidas ou limitadas a novos investimentos.
 - d) Especificamente para o setor petrolífero, seja criado um adicional de contribuição social variável de acordo com o preço internacional do óleo e com a taxa de câmbio.
- 5) Por outro lado, no que se refere à tributação dos dividendos no nível pessoal, o estudo evidencia a necessidade de atenção especial aos regimes de lucro presumido e Simples dado o volume significativo de renda hoje distribuído por eles, não sendo aceitável propostas que prevejam isenção especial para esses regimes, nem que assumam com passividade o risco da distribuição disfarçada de dividendos.
- 6) Especificamente, o estudo sugere que se adotem normas que visem coibir ou mitigar os riscos de distribuição disfarçada de dividendos, bem como de diferimento, eventualmente determinando como regra geral que os dividendos sejam tributados não só no ato de distribuição, mas também quando forem integralizados ao capital da empresa ou permanecerem retidos sem ter sido reinvestidos.

Por fim, reiteramos que seria muito importante o debate público conseguir demarcar com clareza a diferença entre porte de empresa e capacidade contributiva do sócio, do grupo de pessoas físicas que estão no controle ou são simples acionistas de cada empresa. Sem ter isso muito claro, são grandes os riscos de a reforma ideal, do ponto de vista estrutural, não avançar ou ser desvirtuada, como já vimos acontecer durante a tramitação do PL nº 2.337/2021.

Diante desse quadro, não se pode descartar a necessidade de construir alternativas paliativas de ajuste na tributação da renda e que, embora não se enquadrem tão bem nos modelos propostos com base na experiência internacional, sejam mais facilmente comunicados para a sociedade e apresentem resultados positivos para os objetivos desejados de maior eficiência e equidade.

Este é o caso, por exemplo, da proposta de tributação mínima da renda dos milionários. Na prática, trata-se de uma forma indireta de corrigir a falta de progressividade do imposto de renda, taxando rendas isentas recebidas pelos super-ricos, como é o caso de lucros e dividendos. Entretanto, da mesma forma que no caso da tributação direta dessas rendas, será preciso enfrentar as estratégias de distribuição disfarçada.

Por outro lado, a implementação desse “imposto mínimo” não elimina a necessidade de uma reforma ampla e estrutural na tributação da renda, capaz de corrigir as inúmeras distorções discutidas neste estudo. Os obstáculos políticos a serem superados para aprovar tal reforma são grandes, mas precisam ser enfrentados sob pena de continuarmos presos a um modelo injusto e ineficiente do ponto de vista econômico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. de; LOSEKANN, L.; BRAGA, Y. C. **Custos e competitividade da atividade de E&P no Brasil**. Rio de Janeiro: IBP; GEE; IE/UFRJ, maio, 2016.

ALTSHULER, R.; HARRIS, B.; TODER, E. Capital income taxation and progressivity in a global economy. **Virginia Tax Review**, v. 30, p. 355, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal. **Distribuição de renda por centis** (estudo ampliado) – 2017 a 2022. Brasília: SRFB/CETAD, setembro de 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2022>.

_____. Secretaria Especial da Receita Federal. **Gap Tributário do IRPJ e da CSLL**: relatório preliminar de resultados – 2015 a 2019. Brasília: SRFB, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll/relatorio-tax-gap-irpj-2015-a-2019.pdf/view>.

GOBETTI, S. W. Seletividade do ICMS e tributação do petróleo: dois debates independentes que se atravessaram. **Observatório de Política Fiscal**. Rio de Janeiro: Ibre/FGV, jun. 2022.

_____. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal**. Rio de Janeiro: Ibre/FGV, jan. 2024a.

_____. **Progressividade tributária**: diagnóstico para uma proposta de reforma. Rio de Janeiro: Ipea, 2024b. (Carta de Conjuntura, n. 65).

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2190).

PIRES, M.; MARQUES, P. R.; BERGAMIN, J. **A tributação da renda corporativa no Brasil**: estimativas de carga tributária efetiva a partir das demonstrações de resultado no período 2012-2022. São Paulo: Made/USP, 2023. (Working Paper, n. 19).

APÊNDICE

TABELA A.1

Dados de receita e base de cálculo das empresas do lucro presumido (2013)
(Em R\$)

Receita das empresas lucro presumido	IRPJ ¹	CSLL ²	IRPJ+CSLL ³
Receita bruta sujeita ao percentual de 1,6%	67.195.243.641	-	67.195.243.641
Receita bruta sujeita ao percentual de 8%	730.022.428.886	-	730.022.428.886
Receita bruta sujeita ao percentual de 12%	-	831.783.378.935	831.783.378.935
Receita bruta sujeita ao percentual de 16%	15.552.473.208	-	15.552.473.208
Receita bruta sujeita ao percentual de 32%	302.107.407.443	304.711.730.315	303.409.568.879
Receita bruta total	1.114.877.553.177	1.136.495.109.250	1.125.686.331.213
Base de cálculo do lucro presumido	158.639.684.304	197.321.759.173	177.980.721.739
Base/receita bruta	14,2%	17,4%	15,8%

Receita com ajustes referentes ao RTT ⁴	IRPJ	CSLL	IRPJ+CSLL
Receita bruta sujeita ao percentual de 1,6%	67.864.621.675	-	67.864.621.675
Receita bruta sujeita ao percentual de 8%	735.036.796.170	-	735.036.796.170
Receita Bruta sujeita ao percentual de 12%	-	834.871.360.694	834.871.360.694
Receita bruta sujeita ao percentual de 16%	16.248.194.228	-	16.248.194.228
Receita bruta sujeita ao percentual de 32%	309.196.527.683	322.416.252.487	315.806.390.085
Receita bruta total	1.128.346.139.757	1.157.287.613.181	1.142.816.876.469
Base de cálculo do lucro presumido	161.431.377.575	203.357.764.079	182.394.570.827
Base/receita bruta	14,3%	17,6%	16,0%

Fonte: Declaração de Rendimentos de Pessoa Jurídica/Receita Federal do Brasil (DIPJ/RFB).
Elaboração do autor.

Notas: ¹ IRPJ – Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas.

² CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

³ Receita e base de cálculo média considerada para ponderação do porcentage de presunção.





⁴ RTT – Regime Tributário de Transição.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA A.2

Imposto de renda apurado com mudanças nos percentuais de presunção de lucro (2013)

(Em R\$)

Receita das empresas lucro presumido	IRPJ	CSLL	IRPJ+CSLL
Receita bruta sujeita ao percentual de 1,6%	67.864.621.675	-	67.864.621.675
Receita bruta sujeita ao percentual de 8%	735.036.796.170	-	735.036.796.170
Receita bruta sujeita ao percentual de 12%	-	834.871.360.694	834.871.360.694
Receita bruta sujeita ao percentual de 16%	16.248.194.228	-	16.248.194.228
Receita bruta sujeita ao percentual de 32%	309.196.527.683	322.416.252.487	315.806.390.085
Receita bruta total	1.128.346.139.757	1.157.287.613.181	1.142.816.876.469
Base de cálculo do lucro presumido	161.431.377.575	203.357.764.079	182.394.570.827
Imposto apurado	36.120.447.972	19.150.109.687	55.270.557.659
Alíquota média sobre base	22,4%	9,4%	30,3%
			
Receita das empresas lucro presumido	IRPJ	CSLL	IRPJ+CSLL
Receita bruta sujeita ao percentual de 1,6%	67.864.621.675	-	67.864.621.675
Receita bruta sujeita ao percentual de 8%	-	-	-
Receita bruta sujeita ao percentual de 12%	735.036.796.170	834.871.360.694	1.569.908.156.864
Receita bruta sujeita ao percentual de 16%	16.248.194.228	-	16.248.194.228
Receita bruta sujeita ao percentual de 32%	309.196.527.683	322.416.252.487	315.806.390.085
Receita Bruta total	1.128.346.139.757	1.157.287.613.181	1.142.816.876.469
Base de cálculo do lucro presumido	190.832.849.422	203.357.764.079	197.095.306.751
Imposto apurado	42.882.786.497	19.150.109.687	62.032.896.184
Alíquota média sobre base	22,5%	9,4%	31,5%
Acréscimo de receita de IRPJ	18,7%	0,0%	12,2%
Estimativa de acréscimo (2023)	11.407.250.026	-	11.407.250.026

Fonte DIPJ/RFB.

Elaboração do autor.

TABELA A.3**Imposto de renda apurado com mudanças nos percentuais de presunção de lucro (2013)**

(Em R\$)

Receita das empresas lucro presumido	IRPJ	CSLL	IRPJ+CSLL
Receita bruta sujeita ao percentual de 1,6%	67.864.621.675	-	67.864.621.675
Receita bruta sujeita ao percentual de 8%	735.036.796.170	-	735.036.796.170
Receita bruta sujeita ao percentual de 12%	-	834.871.360.694	834.871.360.694
Receita bruta sujeita ao percentual de 16%	16.248.194.228	-	16.248.194.228
Receita bruta sujeita ao percentual de 32%	309.196.527.683	322.416.252.487	315.806.390.085
Receita bruta total	1.128.346.139.757	1.157.287.613.181	1.142.816.876.469
Base de cálculo do lucro presumido	161.431.377.575	203.357.764.079	182.394.570.827
Imposto apurado	36.120.447.972	19.150.109.687	55.270.557.659
Alíquota média sobre base	22,4%	9,4%	30,3%

Receita das empresas lucro presumido	IRPJ	CSLL	IRPJ+CSLL
Receita bruta sujeita ao percentual de 1,6%	67.864.621.675	-	67.864.621.675
Receita bruta sujeita ao percentual de 8%	735.036.796.170	-	735.036.796.170
Receita bruta sujeita ao percentual de 12%	-	834.871.360.694	834.871.360.694
Receita bruta sujeita ao percentual de 16%	16.248.194.228	-	16.248.194.228
Receita bruta sujeita ao percentual de 44%	309.196.527.683	322.416.252.487	315.806.390.085
Receita bruta total	1.128.346.139.757	1.157.287.613.181	1.142.816.876.469
Base de cálculo do lucro presumido	198.534.960.897	242.047.714.378	220.291.337.638
Imposto apurado	44.654.272.136	22.632.205.214	67.286.477.350
Alíquota média sobre base	22,5%	9,4%	30,5%
Acréscimo de receita de IRPJ	23,6%	18,2%	21,7%
Estimativa de acréscimo (2023)	14.395.532.783	5.680.840.271	20.076.373.054

Fonte DIPJ/RFB.

Elaboração do autor.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

