

Carta IEDI

Edição 1334

Publicado em: 22/10/2025

Gastos Tributários, Assimetrias Competitivas e Regressividade

Sumário

Nos últimos quinze anos, os gastos tributários da União avançaram de 3,5% para 5% do PIB. Em 2025, estima-se um valor total de R\$ 587 bilhões ou o equivalente a nada menos do que 21% de toda a receita administrada em nível federal. O persistente desafio de equilibrar as finanças públicas demanda, além da redução das despesas orçamentárias, a revisão dessas receitas não arrecadadas.

Os gastos tributários compreendem diversos modos pelos quais os governos renunciam o recolhimento de certos impostos e contribuições. Equivalem a subsídios – isto é, a despesas – que não aparecem explicitados no orçamento público. Por isso, sua estimação e denominação de “gasto” buscam dar transparência em relação a esse tipo de instrumento fiscal.

A discussão sobre o gasto tributário, entretanto, não se limita a dimensionar o tamanho da renúncia fiscal. Sua existência impacta variáveis macroeconômicas, influencia alocação de recursos privados e distorce o ambiente de competição do país. Nos últimos anos, houve avanços importantes quanto à transparência dos gastos tributários, mas ainda é incipiente o processo de análise e revisão crítica dos mesmos.

A Carta IEDI de hoje aborda este tema, atualizando e aprofundando o debate realizado na Carta n. [1078](#) “Princípios para a Reforma do Sistema Tributário Brasileiro” de maio de 2021. Foi preparada com base no [estudo](#) “Gastos tributários no Brasil: análise voltada a subsidiar o debate da reforma do imposto de renda”, de autoria do economista Sérgio Gobetti, especialista em Finanças Públicas e Tributação.

Ao identificar os principais componentes dos gastos tributários, maior ênfase foi dada ao IRPJ/CSLL e IRPF, destacando as assimetrias entre os diferentes regimes de tributação das empresas e os efeitos sobre a regressividade da tributação das pessoas físicas.

Antes de tudo, vale um alerta: a definição sobre o que é ou não gasto tributário não está livre de discussão. A Receita Federal o define como a renúncia de arrecadação em comparação a um referencial normativo baseado na legislação. O problema é que nem sempre esse referencial é absoluto e inquestionável.

Por exemplo, o montante de IRPJ/CSLL que a União deixa de arrecadar com o regime de Lucro Presumido não integra o rol de gastos tributários. E nem a renúncia de parte da renda da atividade rural que, por motivo de simplificação, é tratada como custo, na proporção de nada mais nada menos do que 80% do faturamento obtido pelos produtores.

Ou seja, a renúncia de arrecadação tende a ser maior do que o valor conhecido do gasto tributário federal. Por isso, é importante para a transparência que, no projeto *Tax Gap*, a Receita Federal tenha estimado o custo do regime de Lucro Presumido, que também será usado nesta Carta. Outras renúncias continuam não conhecidas ou são pouco monitoradas, como o gasto tributário dos estados e municípios.

De volta aos números, o Simples Nacional consiste no programa que mais gera renúncia fiscal na forma como é atualmente aferida pela Receita Federal. Representa cerca de 20% do total do gasto tributário. Se somarmos as isenções e as deduções da base de cálculo, a renúncia de imposto de renda de pessoas físicas ocupa o segundo lugar (15,6%), com uma participação muito próxima dos gastos tributários associados à agricultura/agroindústria (14,2%), em grande medida, devido à desoneração da cesta básica e defensivos agrícolas.

Esta Carta concentrou-se na análise das duas primeiras posições: Simples e IRPF. Como quase 40% da renúncia do Simples estão vinculados ao IRPJ/CSLL, pode-se dizer que a tributação da renda está no centro da análise.

Ademais, buscou-se chamar atenção para a distorção competitiva gerada pela tributação dos regimes diferenciados de tributação do lucro a partir das informações do relatório produzido pela Receita Federal no âmbito do projeto denominado *Tax Gap* do IRPJ/CSLL.

No mundo todo, existem regimes simplificados, que se justificam porque os custos de conformidade do regime padrão são muito elevados para micro e pequenas empresas. No Brasil, porém, esse objetivo foi desvirtuado gerando um tratamento extremamente favorecido em termos de carga tributária, que destoia dos padrões internacionais.

Segundo a Receita Federal, se estivessem submetidas ao regime de lucro real, as empresas do Simples e do Lucro Presumido teriam de pagar pelo menos três vezes mais imposto do que o apurado com base nas suas regras favorecidas de tributação. Em números de 2023, o *gap* de arrecadação decorrente do tratamento diferenciado, ultrapassa os R\$ 300 bilhões.

Quando a receita de IRPJ/CSLL obtida das empresas de diferentes regimes é dividida pela *proxy* do lucro, obtida a partir de dados das Contas Nacionais, verifica-se que as empresas do lucro real pagam uma alíquota efetiva bem maior do que a dos outros regimes: em torno de 20%, enquanto as do Simples pagam entre 5% e 6% e as do Lucro Presumido aproximadamente 10%. Ou seja, não se trata apenas de simplificação.

A magnitude das cifras envolvidas e o grau de diferenciação das alíquotas revelam, assim, a dimensão do problema que se criou no país. É um incentivo para que as empresas não cresçam e é contraproducente do ponto de vista do emprego e do investimento.

Por outro lado, a redução da assimetria de tributação entre os diferentes regimes deveria vir acompanhada da redução das alíquotas nominais de IRPJ e CSLL e sua convergência para patamares mais próximos do padrão internacional (cerca de 25% na OCDE ante 34% no Brasil).

O custo de se reduzir um ponto percentual da alíquota do IRPJ/CSLL é estimado em torno de R\$ 12 bilhões. O que significa que uma redução de 9 pontos custaria cerca de R\$ 108 bilhões anuais. O estudo realizado por Gobetti oferece algumas sugestões de como financiar essa redução:

1. Revisão dos percentuais de presunção do faturamento das empresas do Lucro Presumido: uniformização em 12% no setor industrial e comercial e aumento de 32% para 44% no setor de serviços, mudança suficiente para financiar 3 pontos percentuais de redução.
2. Revisão do nível de dedução dos Juros Sobre Capital Próprio (JCP), que hoje tem um impacto de R\$ 20 bilhões sobre a receita anual de IRPJ/CSLL. Os dois únicos países da OCDE que adotam mecanismo parecido com o JCP, Itália e Bélgica, restringiram mais recentemente o benefício da dedução apenas a novos investimentos.
3. Reforma tributária que adotasse um modelo amplo de tributação das rendas no qual seja definitivamente integrada a tributação dos lucros no nível das empresas e das pessoas físicas, combatendo a “pejotização” como já argumentado na Carta IEDI n. [1078](#).

Quanto às isenções e deduções do imposto de renda de pessoa física, a análise recai sobre a sua regressividade, que pode ser vista como uma importante distorção tributária.

Nesse caso, além daqueles montantes incluídos no gasto tributário, como deduções de educação e saúde, também foram analisadas rendas isentas não incluídas no cômputo do gasto tributário, como os rendimentos da atividade rural e os lucros e dividendos, devido ao entendimento da Receita Federal de que a isenção para tais rendas é uma regra geral, como mencionado anteriormente.

Em todos os casos analisados (dedução de gastos com educação, com saúde, com aposentadoria, com previdência privada, de rendas de aposentadoria, de atividade rural, rendimentos de sócios de empresas do Simples, rendimentos financeiros isentos, lucros e dividendos), a maior parte dos recursos é apropriada pela parcela mais rica da população.

A fração do 0,1% mais rico do Brasil, que representa 0,4% dos contribuintes, tem maior participação nos seguintes tipos de renda ou isenção: 39,3% da parcela isenta do rendimento da atividade rural, 39,4% dos rendimentos financeiros isentos e 59,3% no caso de lucros e dividendos.

Outro detalhe a ser observado: para o 0,1% mais rico da população adulta, estima-se uma alíquota efetiva média em torno de 13% quando imputa-se o IRPJ/CSLL incidente sobre os lucros corporativos à pessoa física dos acionistas e soma-se tal valor ao imposto de renda pago no nível individual.

Essa alíquota média esconde, porém, uma enorme variabilidade de situações entre empresários de níveis de renda semelhantes, devido aos diferentes regimes de tributação da renda corporativa.

Deste modo, pode haver nos estratos mais altos de renda pessoas que estão submetidas a alíquotas efetivas inferiores a 10%, como muitos empresários do Simples e Lucro Presumido, e outras com uma alíquota efetiva em torno de 20%, como muitos empresários do Lucro Real.

Por fim, faz-se uma análise crítica da “mini reforma do IR” proposta no PL 1.087/2025.

Ao estabelecer um IRPF mínimo, com alíquota de até 10% e um teto de 34% considerando conjuntamente a tributação do lucro na empresa, a proposta recentemente aprovada pela Câmara dos Deputados contribui para a redução de assimetria da tributação da renda do capital auferida por acionistas de empresas de regimes distintos (Simples, Lucro Presumido e Lucro Real) e também atenua a regressividade da tributação de renda no país.

Mas o avanço é limitado, na medida em que os problemas não são atacados pela raiz, o que significaria, por exemplo, rever os diferentes regimes, como discutido anteriormente.

Além disso, a reforma também adia o debate sobre a necessidade de diminuir nossa alíquota nominal de IRPJ/CSLL à média internacional, preferindo, ao invés disso, ampliar a parcela da população isenta de IRPF, que já não é baixa (80% da população adulta).

Gastos tributários: definição e ressalvas

Os gastos tributários são assim denominados porque se referem a diversos modos pelos quais o governo, por meio de tratamentos diferenciados equivalentes economicamente a subsídios, renuncia o recolhimento de certos impostos e contribuições por variadas razões extrafiscais.

A ideia de denominá-los de “gastos” tem por objetivo resgatar a transparência em relação a esse tipo de instrumento fiscal, visto que a renúncia da receita equivale a uma despesa, mas, diferente desta, não aparece explicitada no orçamento público.

A classificação do que é ou não um gasto tributário requer um referencial normativo baseado na legislação, uma espécie de regra geral. Os desvios em relação a essa regra geral é que são definidos como gasto tributário.

O problema é que nem sempre esses referenciais são absolutos e inquestionáveis. Por exemplo, a regra segundo a qual os lucros e dividendos distribuídos pelas empresas são isentos de IRPF são tratados pela Receita Federal como referencial e, por isso, não produzem nenhuma quantificação de renúncia de receita.

A ideia por trás disso é que todos os lucros e dividendos distribuídos são isentos, que essa é a regra geral, muito embora isso possa ser considerado um tratamento distinto daquele conferido a outros tipos de renda, como os salários – o que é parcialmente verdadeiro, visto que tal questão demanda uma análise integrada da tributação dos lucros tanto no nível pessoal quanto corporativo.

Nesse caso, a definição sobre o que é ou não gasto tributário assume um nível de complexidade maior, cujo debate não será aprofundado. É mencionado apenas para pontuar que essa delimitação referencial, embora baseada em critérios objetivos, está sujeita a algum grau de interpretação e subjetividade.

De todo modo, a discussão sobre o gasto tributário não se limita à definição e dimensão da renúncia fiscal. Sua existência impacta variáveis macroeconômicas, influencia alocação de recursos privados e distorce o ambiente de competição do país. Nos últimos anos, houve avanços importantes quanto à transparência dos gastos tributários, mas ainda é incipiente o processo de análise e revisão crítica dos mesmos.

A Carta IEDI de hoje aborda este tema, atualizando e aprofundando o debate realizado na Carta n. 1078 “Princípios para a Reforma do Sistema Tributário Brasileiro” de maio de 2021. Foi preparada com base no estudo “Gastos tributários no Brasil: análise voltada a subsidiar o debate da reforma do imposto de renda”, de autoria do economista Sérgio Gobetti.

Evolução dos Gastos Tributários Federais

Os dados estimados pela Receita Federal mostram que os gastos tributários da União, de todas as modalidades e tributos, têm crescido nas últimas duas décadas, tendo passado de 3,5% do PIB em 2009-2010 para cerca de 5,0% nos últimos dois anos, como mostra a tabela a seguir.

O incremento verificado em duas décadas, da ordem de 1,5 ponto percentual do PIB, equivale a aproximadamente R\$ 150 bilhões, valor muito expressivo. Para 2025, estima-se um valor total de R\$ 587 bilhões em gastos tributários, ou o equivalente a 21% de toda a receita administrada federal.

Vale destacar que, algumas vezes, uma mesma modalidade de gasto tributário pode estar relacionada a dois ou mais tipos diferentes de tributos. Caso, por exemplo, do Simples Nacional, que representa o principal gasto tributário da atualidade, como se pode ver pelo *ranking* do ano de 2022 apresentado na tabela a seguir. Somando os gastos tributários de todos os tributos e contribuições sociais, a renúncia fiscal do Simples Nacional soma cerca de R\$ 100 bilhões. Em segundo lugar no *ranking*, somam-se diversos benefícios fiscais concedidos ao setor de agricultura e agroindústria, no valor de R\$ 69 bilhões, com destaque para a desoneração da cesta básica e defensivos agrícolas (R\$ 49 bilhões) e para a isenção dos títulos do setor do agronegócio, além do imobiliário (R\$ 10 bilhões juntos).

Em terceiro lugar no mesmo *ranking*, temos os rendimentos isentos e não-tributáveis do IRPF, que, no valor de R\$ 46 bilhões, inclui apenas a renúncia relacionada à parcela isenta de aposentadorias de quem tem mais de 65 anos de idade e a aposentadoria total de pessoas com moléstia grave, além das indenizações por rescisão de contrato de trabalho e seguros recebidos por invalidez ou morte de parente.

Não se inclui nesse rol de gastos tributários a isenção conferida pela legislação à parte das rendas da atividade rural, que é simplificada como custo, na proporção de 80% do faturamento obtido pelos produtores. Regra esta que existe como alternativa à apuração dos custos reais por livro-caixa.



Da mesma forma, o volume de recursos de IRPJ/CSLL que a União deixa de arrecadar com o regime de Lucro Presumido, e que a própria Receita Federal passou a dimensionar mais recentemente no âmbito do projeto *Tax Gap*, também não integra o rol de gastos tributários.

Ou seja, apesar da magnitude expressiva dos gastos tributários, ainda podemos constatar que o demonstrativo apresentado pela Receita Federal apresenta lacunas e que o custo fiscal dos inúmeros benefícios fiscais e regimes especiais previstos pela legislação tributária aparentemente supera a cifra oficial atualmente divulgada.

Por outro lado, voltando ao *ranking* dos gastos tributários, as deduções de despesas médicas e educação da base de cálculo do IRPF constituem a quinta modalidade com o maior volume de renúncia verificado em 2022, no total de R\$ 30,6 bilhões, seguido de perto pelas desonerações para combustíveis (R\$ 29,9 bilhões) e as da Zona Franca de Manaus (R\$ 26,5 bilhões).

A lista de gastos tributários é bastante ampla, mas mais de dois terços da perda de receita reconhecida pelas projeções oficiais estão concentradas exatamente nos itens identificados acima.

Cabe ainda observar que parte expressiva dessa renúncia de receita tem relação com impostos sobre a renda pessoal ou corporativa; ou seja, com o IRPF ou com o IRPJ/CSLL, como mostra a tabela a seguir.



Na tabela acima, os gastos tributários das principais modalidades foram decompostos, identificando precisamente a quais impostos se referem ou, no caso das isenções e deduções do IRPF, a qual dispositivo exato estão relacionadas.

No caso do Simples Nacional, por exemplo, podemos ver que aproximadamente 39% dos R\$ 100 bilhões de renúncia estão vinculados ao IRPJ e a CSLL.

No caso das entidades sem fins lucrativos, a renúncia de IRPJ/CSLL somou R\$ 22,8 bilhões em 2022, quase dois terços do total.

Já as renúncias da Zona Franca, combustíveis e cesta básica estão relacionados principalmente a tributos sobre consumo ou produção; ou seja, PIS/COFINS e IPI, além de imposto de importação.

Por fim, as isenções e deduções do IRPF, anteriormente citadas, estão abertas por cada dispositivo, totalizando R\$ 76,9 bilhões.

No total, estima-se um gasto tributário de R\$ 217 bilhões com tributos sobre a renda das pessoas ou empresas no ano de 2022, o que equivale a 44% do total. E tais números não incluem, como já salientamos, as renúncias do regime de Lucro Presumido e das isenções para os produtores rurais.

Os regimes especiais e os gastos tributários

Os regimes especiais ou simplificados para micro e pequenas empresas se justificam, segundo a literatura internacional, fundamentalmente, pela regressividade dos custos de conformidade das empresas; ou seja, pelos custos de apurar e pagar impostos, elaborar demonstrativos contábeis e financeiros.

No Brasil, porém, esse objetivo de simplificação foi desvirtuado com a concessão de um tratamento extremamente favorecido em termos de carga tributária, que destoa dos padrões internacionais em vários aspectos, como mostra o estudo “Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional”, organizado por Leonel Cesarino Pessôa e Samuel Pessôa.

Analisando os distintos casos de países que também conferem algum tratamento especial para pequenas empresas, não só os limites de faturamento exigidos para enquadramento nos regimes simplificados são muito menores do que o Brasil, como sua abrangência é em geral mais limitada, não se estendendo ao imposto de renda das empresas.

Países como Canadá e Reino Unido, por exemplo, chegam a dispensar do IVA empresas que faturem até US\$ 22 mil ou US\$ 104 mil anuais, enquanto Portugal e Coréia do Sul tributam o lucro de empresas que faturam até US\$ 222 mil e US\$ 437 mil anuais, respectivamente, com base em percentuais de seu faturamento – algo parecido com o que ocorre no Brasil para empresas do Lucro Presumido, cujo limite de faturamento é de R\$ 78 milhões anuais (US\$ 14 milhões).

Ou seja, o normal é conceder algum benefício para empresas de pequeno porte, principalmente no que se refere a impostos sobre consumo, mas não subtributar o lucro efetivo, principalmente na magnitude do que ocorre no Brasil, como será demonstrado a seguir.

A equipe da Receita Federal, no estudo pioneiro de dimensionamento do chamado *Tax Gap*, busca estimar qual seria o imposto devido (IRPJ/CSLL) pelas empresas dos nossos dois regimes, do Simples e do Lucro Presumido, caso estivessem submetidas à tributação pelo seu lucro real, com alíquota de até 34% no setor não-financeiro.

As estimativas estão sintetizadas na tabela abaixo e mostram que as empresas do Simples e Lucro Presumido teriam de pagar, em média, uma alíquota de 29,8% e 32,5% sobre seus verdadeiros lucros se estivessem submetidos às regras gerais de tributação. Com a sistemática dos regimes especiais, porém, as alíquotas efetivas apuradas foram de apenas 3,9% e 10,8%, em média, sobre as estimativas de lucro real das empresas.



Traduzidas em termos de receita, o *gap* de política teria alcançado em 2019 a cifra de R\$ 87,7 bilhões no âmbito do Simples Nacional (quase quatro vezes mais do que o apurado no levantamento oficial dos gastos tributários) e R\$ 116 bilhões entre as empresas do Lucro Presumido (cuja renúncia não consta do demonstrativo de gasto tributário).

Quando considerada a evolução do faturamento e da receita de IRPJ/CSLL dos últimos anos, estima-se que o *gap* de política pode ter crescido para R\$ 149 bilhões no âmbito do Simples Nacional até 2023 e R\$ 205 bilhões no Lucro Presumido. Um total, portanto, de R\$ 354 bilhões de renúncia comparativamente a uma receita efetiva de R\$ 457 bilhões obtida em 2023.

É importante ressaltar, contudo, que a eliminação dos regimes especiais não necessariamente geraria um aumento equivalente das receitas, pois não há garantias de que a base tributável potencial seria a mesma na ausência das exceções hoje existentes. É mais razoável crer que, na ausência destes regimes, uma parcela das empresas ficaria na informalidade.

De todo modo, mesmo considerando erros de estimativas e que não se possa assumir simplificada e que a renúncia de receita envolvida se reverteria em aumento de arrecadação caso o tratamento diferenciado fosse revogado, a magnitude das cifras envolvidas e o grau de diferenciação das alíquotas revelam a dimensão do problema, inclusive para o ambiente de concorrência.

De acordo com o estudo supracitado de Pessoa e Pessoa,

“Ninguém duvida e nem discute o tamanho do conjunto de empresas constituído pelas micro e pequenas e nem mesmo sua importância para a geração de empregos e o funcionamento da economia como um todo. A questão, no entanto, é outra: não se trata de saber se as MPEs têm maior faturamento ou geram um maior volume de empregos que as grandes empresas em termos absolutos. Mas, trata-se de saber se um investimento adicional em MPEs cria mais empregos e *output* que um investimento equivalente em grandes empresas levado a efeito sem que houvesse o tratamento fiscal diferenciado para as MPEs. Apenas se comprovado esse fato, poderia se cogitar desse argumento para justificar o tratamento diferenciado.”

A literatura econômica produzida nas últimas décadas não encontra evidências robustas de que pequenas empresas tenham potencial de gerar significativamente mais empregos e, principalmente, mais inovação do que empresas grandes para que se justifiquem benefícios fiscais expressivos, ainda mais na magnitude verificada no Brasil.

Ademais, há claramente uma falha dos regimes especiais brasileiros em promoverem qualquer incentivo à geração de emprego e inovação. Isso porque a tributação vinculada ao faturamento, como ocorre no Simples e no Lucro Presumido, acaba por premiar especialmente as empresas que menos empregam e menos investem.

Proporcionalmente, essas empresas têm maior lucro e pagam o mesmo volume de imposto de renda que as que mais empregam e investem, como ilustra o seguinte exemplo hipotético:

Duas empresas do setor de serviços, sendo que a empresa (A) fatura 100 e tem um lucro final de 80, porque tem poucos empregados e custos, tanto operacionais quanto de capital; e a empresa (B) fatura os mesmos 100, mas seu lucro é a metade, apenas 40, pois emprega mais pessoas e faz mais investimentos em tecnologia.

Pelo modelo de Lucro Presumido (ou do Simples), ambas as empresas pagarão o mesmo valor de IRPJ/CSLL. Se forem do Lucro Presumido, por exemplo, ambas vão calcular o IRPJ/CSLL sobre 32% do faturamento; ou seja, sobre 32 – e não sobre 80 ou 40. Ambas se beneficiam do regime especial, mas o benefício da empresa (A) é bem superior ao da (B).

Logo, os instrumentos de incentivo parecem claramente inadequados aos seus objetivos: sua magnitude não encontra respaldo na contribuição quanto a emprego e inovação das empresas beneficiadas e sua base de incidência favorece mais aquelas com estruturas “leves”. Por isso deveriam ser revistos.

Assimetrias dos regimes

A seguir, é apresentado o resultado provisório de um levantamento baseado em dados de diferentes fontes de estudo da Receita Federal, que permitem avaliar, mesmo que preliminarmente, as diferenças entre os regimes de tributação no Brasil. Das Informações

Econômico-Fiscais da RFB (“Informações Tributárias e Sociais dos Setores Econômicos. Anos-calendários 2021-2022”. Relatório CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros), é obtido o valor de faturamento, massa salarial e tributos recolhidos por regime de tributação entre 2016 e 2022.

Do relatório do Tax Gap (Moreira et al, 2023 “Gap Tributário do IRPJ/CSLL (2015-2019)”. Relatório preliminar nº 1/2023, Secretaria da Receita Federal do Brasil), obtêm-se as estimativas de Excedente Operacional Bruto (EOB) e de lucro efetivo das empresas do setor não-financeiro por regime de tributação.

Ao cruzar as informações dessas duas fontes de dados, é possível comparar os níveis de lucratividade (em proporção do faturamento) e também as cargas tributárias a qual cada regime está submetido.



O dado mais importante que depreendemos da tabela acima é que, embora as empresas do Lucro Presumido e do Simples Nacional apresentem uma taxa de IRPJ/CSLL maior do que a do lucro real, quando medida em proporção do faturamento (penúltima coluna), o resultado é totalmente diferente quando medimos a carga tributária de modo correto, comparando o valor pago de impostos sobre a *proxy* de lucro de cada regime (última coluna).

No caso acima, a *proxy* de lucro de cada regime foi construída pela média entre duas diferentes variáveis:

- EOB (Excedente Operacional Bruto), extraído das Contas Nacionais, mas que foi segmentado por regime no projeto de Tax Gap da Receita Federal,
- A estimativa de lucro real contábil das empresas.

Quando a receita de IRPJ/CSLL é dividida por essa *proxy* de lucro, verificamos que as empresas do lucro real pagam uma alíquota efetiva em torno de 20% a 21%, enquanto as do Simples pagam entre 5% e 6% e as do Lucro Presumido aproximadamente 10%.

Essa inversão de resultados decorre do fato de que, como já era esperado, o nível de lucro das empresas do lucro real em comparação ao seu faturamento é menor do que o verificado no Lucro Presumido e no Simples.

A própria magnitude de faturamento das empresas do lucro real evidencia que são empresas que estão em cadeias longas, que compram e vendem muitos insumos, mas cujo resultado econômico final (lucro) é uma pequena proporção do total faturado – entre 7% e 9%, ante uma média 36% no Lucro Presumido.

Ou seja, a relação média entre lucro e faturamento das empresas do Lucro Presumido, como se vê mais uma vez, é bem superior ao percentual presumido pela legislação para calcular o IRPJ/CSLL.

Infelizmente, não é possível ainda, pelos dados disponíveis, averiguar como esses indicadores eventualmente variam entre os distintos setores econômicos, mas é possível inferir por razões óbvias que o setor industrial apresente menores níveis de lucratividade (em proporção do faturamento) que o setor de serviços.

Por outro lado, é provável que as vantagens dos regimes especiais sejam mais acessadas pelo setor de serviços do que pelo setor industrial, questão que demandaria uma investigação mais aprofundada com base em dados hoje não disponíveis para consulta pública.

Revisão das distorções dos regimes especiais

A revisão dos regimes especiais acima analisados deveria ser feita de modo direto e explícito, mas também há formas indiretas, como na atual “mini reforma do imposto de renda” (PL 1087) encaminhada pelo governo ao Congresso, analisada mais à frente nesta Carta.

No momento de debate de uma reforma complementar do IR, no qual eventualmente avancemos no caminho de reduzir nossas alíquotas nominais de IRPJ/CSLL de modo a convergir para o patamar médio das nações mais desenvolvidas, que atualmente gira em torno de 24% ou 25%, se farão necessários ajustes nos parâmetros dos regimes especiais, bem como nos benefícios do regime de lucro real e brechas da legislação que tornam a tributação do lucro das empresas tão diferente em cada caso.

O custo de se reduzir a alíquota do IRPJ/CSLL é estimado por Sérgio Gobetti, no artigo “Ineficiências e iniquidades do imposto de renda: da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária”, divulgado pelo IPEA, em torno de R\$ 12 bilhões por ponto percentual.

Isso que significa que uma redução de 9 pontos custaria cerca de R\$ 108 bilhões anuais. O próprio autor já oferece algumas sugestões de como financiar essa redução, como por via da revisão dos percentuais de presunção do faturamento das empresas enquadradas no regime de Lucro Presumido.

A título de exemplo, a uniformização do percentual de presunção do lucro sobre faturamento em 12% para o setor industrial e comercial e elevação de 32% para 44% no setor de serviços poderia render cerca de R\$ 32 bilhões de receita, servindo para financiar quase 3 pontos percentuais de queda na alíquota nominal de IRPJ/CSLL hoje vigente.

Outra sugestão apresentada, em linha com as tendências internacionais mais modernas, é a revisão do nível de dedução relativo aos chamados Juros Sobre Capital Próprio (JCP), que hoje tem um impacto de aproximadamente R\$ 20 bilhões anuais sobre a receita anual de IRPJ/CSLL.

Os dois únicos países da OCDE que adotam mecanismo parecido com o JCP, Itália e Bélgica, restringiram mais recentemente o benefício da dedução apenas a novos investimentos. Ou seja, em vez de deduzir da base tributável os juros sobre todo o capital das empresas, passou-se a deduzir os juros aplicados aos novos aportes de capital.

O que esses exemplos mostram é que há espaço considerável para reduzir gastos tributários de diferentes tipos e, com isso, financiar a redução da alíquota nominal de tributação da renda corporativa no Brasil.

Dadas as dúvidas e incertezas sobre a viabilidade política dessas medidas de ajuste, porém, poder-se-ia promover uma mudança gradual, começando por uma redução inicial do IRPJ/CSLL para o patamar de 30% e condicionando novas reduções à simultânea revisão dos gastos tributários pelo Congresso Nacional.

Por fim, é possível pensar em avançar na reforma tributária adotando um modelo amplo de tributação das rendas no qual seja definitivamente integrada a tributação dos lucros no nível das empresas e das pessoas físicas. Ou seja, no qual a tributação pelo IRPJ/CSLL tenha mero efeito antecipatório da tributação sobre a renda das pessoas físicas, com base na capacidade contributiva de cada indivíduo.

Tal modelo de tributação, originalmente adotado por países como Austrália e Canadá, se difundiu mais recentemente para alguns países latino-americanos, como México, Chile e Colômbia. Nesses países, o IRPJ pago pelas empresas é imputado aos dividendos distribuídos às pessoas físicas e compensado, total ou parcialmente, na apuração do IR das pessoas físicas.

As isenções e deduções do IRPF

Nesta seção, é analisada outra alínea importante nos gastos tributários: aqueles relacionados ao IRPF. Buscou-se identificar, por estratos de renda, qual peso possuem as deduções e as isenções previstas na legislação.

A base de dados utilizada é a das declarações de imposto de renda de 2023, em que os 40,7 milhões de declarantes são ordenados em ordem crescente de renda e agrupados em centis e, no topo da pirâmide, que reúne o 1% mais rico, subdividido em milésimos e décimos de milésimos.

Aproximadamente cada quatro centis de declarantes equivale a um centésimo da população adulta (1,6 milhões de pessoas). No total, portanto, os 40,7 milhões de declarantes representam um quarto da população adulta.

Na tabela abaixo, por sua vez, dividimos os declarantes em quatro estratos: (1) o mais baixo, reunindo os 60 primeiros centis, representa as pessoas que estão entre as 25% mais ricas do país até chegar às 10% mais ricas; (2) o segundo estrato reúne quem está nos 10% mais ricos, mas exclusive o 1% mais rico; (3) o terceiro estrato é o do 1% mais

rico exclusive o 0,1% mais rico; (4) o último estrato corresponde exatamente aos 0,1% mais ricos, que reúne pessoas com renda superior a R\$ 1,6 milhão anuais, que simplificadamente identificamos na tabela como milionários.

Analisando os dados da tabela, vemos que as deduções de saúde e educação beneficiam principalmente as pessoas de classe média e mais ricas. Esses dois estratos reúnem 39,6% dos declarantes e registram 76% e 71% do total desses dois tipos de dedução. As deduções de saúde, como não possuem limite, somam um valor bem superior aos de educação e previdência privada.

Por outro lado, no caso das rendas isentas, vemos 75% dos lucros e dividendos das empresas do Lucro Presumido e real são recebidos pelo 1% mais rico, sendo 59,3% pelo 0,1% mais rico. No caso dos rendimentos das empresas do Simples, 44,6% chegam ao 1% mais rico, sendo 9,6% para o 0,1% mais rico.

No caso da renda isenta da atividade rural, dos quais dois terços beneficiam o 1% mais rico da população brasileira e 39,3% o 0,1% mais rico. Da mesma forma, no caso dos títulos isentos, 39,4% também é apropriado pelo 0,1% mais rico.

No caso das aposentadorias por moléstia e a parcela isenta da aposentadoria de quem possui mais de 65 anos, a renda é concentrada principalmente pela classe média (56,1%), embora o 1% também se aproprie de parcela expressiva, de 19,1%.

A mini reforma do IRPF

A “mini reforma” do IRPF, trazida pelo PL 1.087/2025, que estende a isenção de IRPF para quem ganha até R\$ 5 mil mensais (e redução da cobrança para quem ganha até R\$ 7 mil, na proposta original do governo ou R\$ 7,35 mil, segundo o Relator da Câmara), prevê a implementação de um IRPF mínimo, com alíquota de até 10%.

O governo aponta como objetivo corrigir a falta de progressividade no topo da distribuição de renda, onde a predominância de rendas isentas acaba por reduzir a alíquota efetiva (IR pago/renda total) a um patamar média de 6% a 7%.

Como mostra Gobetti, no artigo “Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma”, divulgado pelo IPEA em out/24, mesmo quando se considera no cômputo da alíquota efetiva das pessoas físicas o imposto incidente sobre o lucro das empresas da qual são sócios, ainda assim a taxa média atinge um ponto de máximo de 14,2% entre pessoas que ganham em torno de R\$ 500 mil anuais e depois disso passa a cair.

Para o 0,1% mais rico da população adulta, por exemplo, estima-se uma alíquota efetiva média em torno de 13% quando imputa-se o IRPJ/CSLL incidente sobre os lucros corporativo à pessoa física dos acionistas e soma-se tal valor ao imposto de renda pago

no nível individual.

Tal nível de tributação (para o topo da pirâmide) pode ser considerado baixo, mesmo quando comparado a países que oferecem um tratamento tributário mais favorecido a lucros e dividendos, mas ocorre que as alíquotas efetivas mencionadas (os 13% ou 14%) são médias que “escondem” uma enorme variabilidade de situações entre empresários de níveis de renda semelhantes.

Isso porque, como visto anteriormente, as alíquotas efetivas de IRPJ/CSLL variam enormemente entre os regimes de tributação e mesmo dentro de cada regime, de modo que, na verdade, pode haver nos estratos mais altos de renda pessoas que estão submetidas a alíquotas efetivas totais inferiores a 10%, como muitos empresários do Simples e Lucro Presumido, e outras superiores a 20% (parcela dos empresários do lucro real).

O “imposto mínimo” não enfrenta frontalmente tais disparidades, mas pode ajudar a amenizá-las tanto ao reduzir um pouco a regressividade no topo da pirâmide, quanto por prever um teto de 34% de tributação efetiva para as rendas provenientes de lucros e dividendos. Na prática, este teto proporcionará um alívio na tributação adicional eventualmente aplicada sobre pessoas de alta renda se os dividendos recebidos já tiverem sofrido uma tributação de pelo menos 24% nas empresas. Isso porque, a soma entre o IRPJ/CSLL incidente no nível corporativo e o “imposto mínimo” das pessoas físicas não pode superar os 34%.

Se os demonstrativos contábeis indicarem que os lucros de determinadas empresas já foram tributados efetivamente em 30%, por exemplo, os acionistas dessas empresas terão o imposto adicional sobre os dividendos reduzido de 10% para 4%, de modo que o teto de 34% seja respeitado.

Já um empresário que só tenha pago 14% de IRPJ/CSLL na sua empresa, estará submetido a um adicional de 10%, totalizando 24%. A diferença de tributação entre o primeiro exemplo e o segundo exemplo, hoje situada em 16% (30% menos 14%) cairá para 10% (34% menos 24%).

Trata-se de um pequeno avanço, reduzindo a disparidade da tributação da renda do capital em função do regime da empresa (Simples, Lucro Presumido ou Lucro Real), que inclusive incentiva a “pejotização”, e ao mesmo tempo reduzindo a regressividade do imposto de renda no país.

O avanço é limitado, porém, na medida em que os problemas não são atacados pela raiz, o que significaria, por exemplo, rever os diferentes regimes, como discutido nas seções acima.

Da mesma forma, o PL 1.087/2025 adia o debate sobre a necessidade de ajustar nossa alíquota nominal de IRPJ/CSLL a patamares compatíveis com os praticados hoje pela maioria dos países.

A mini reforma poderia ter previsto um primeiro passo de redução das referidas alíquotas, na linha do que mencionamos anteriormente, mas o espaço fiscal criado pela “tributação das altas rendas” foi direcionado para a desoneração dos assalariados de renda média-baixa, por meio de um mecanismo de isenção/desconto.

A rigor, o nível de isenção atual previsto pela legislação do IRPF, em torno de dois salários mínimos, não é baixo (beneficia 80% da população adulta) e poderia ser preservado, mas politicamente a “desoneração” é o que parece ter ensejado a proposta de “imposto mínimo”.

Do ponto de vista fiscal, segundo as estimativas divulgadas pela Receita Federal, ambas as medidas (desoneração da média-baixa renda e oneração da alta renda) devem se compensar, alcançando valores entre R\$ 25 bilhões e R\$ 30 bilhões anuais. Contudo, há considerável incerteza sobre quanto o “imposto mínimo” irá efetivamente proporcionar de arrecadação.

Isso porque o principal componente de renda atingido pelo “imposto mínimo” (os lucros e dividendos distribuídos) terá sua magnitude alterada em reação à nova forma de tributação.

Países que voltaram a tributar dividendos ou aumentaram seu nível de tributação, como a Grécia e a França, há mais de uma década, vivenciaram significativa redução na distribuição de dividendos, embora isso não tenha afetado negativamente o nível de investimentos.

A questão é que é muito difícil prever qual será o volume de dividendos distribuídos a partir da implementação da reforma.

As estimativas da RFB foram feitas a partir da hipótese de que a distribuição ficaria cerca de 40% menor do que hoje. Se o impacto for menor, aí a receita obtida pelo governo poderá ser maior do que o previsto, o que poderia eventualmente ser compensado a posteriori com redução da alíquota de IRPJ/CSLL.

No texto aprovado pela Câmara, porém, está previsto que um eventual superávit fiscal da reforma será canalizado para reduzir a alíquota de CBS e não o IRPJ/CSLL.

Seja qual for exatamente a decisão final do Congresso sobre a matéria, o debate sobre a reforma da tributação da renda foi aberto e poderá vir a prosseguir no próximo mandato presidencial.

Ademais, se o PL 1.087 for aprovado, a experiência de sua implementação poderá proporcionar insumos para o aprimoramento das medidas de ajuste que se fazem necessárias para aproximar nosso modelo de tributação das tendências internacionais modernas.

© Copyright 2017 Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Todos os direitos reservados.