

GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL: ANÁLISE VOLTADA A SUBSIDIAR O DEBATE DA REFORMA DO IMPOSTO DE RENDA

OUTUBRO/2025

CONSELHO DO IEDI

<i>Conselheiro</i>	<i>Empresa</i>
Alberto Borges de Souza	Caramuru Alimentos S.A.
Amarílio Proença de Macêdo	J.Macêdo Alimentos S.A.
Bruno Uchino	Unipar Carbocloro S.A.
Carlos Eduardo Sanchez	EMS - Indústria Farmacêutica Ltda.
Dan Ioschpe <i>Vice-Presidente</i>	Ioschpe-Maxion S.A.
Daniel Feffer	Grupo Suzano S.A.
Décio da Silva	WEG S.A.
Eduardo Fischer	MRV S.A.
Eugênio Emílio Staub	Conselheiro Emérito
Eugênio Staub Filho <i>Vice-Presidente</i>	Gradiente S.A.
Flávio Gurgel Rocha	Confecções Guararapes S.A.
Francisco Gomes Neto	Embraer S.A.
Gilberto Tomazoni	JBS S.A.
Guilherme C. Gerdau Johannpeter <i>Presidente</i>	Gerdau S.A.
Gustavo Pimenta	Vale S.A.
Henri Armand Slezynger	Unigel S.A.
Horacio Lafer Piva	Klabin S.A.
João Guilherme Sabino Ometto	Grupo São Martinho S.A.
José Roberto Ermírio de Moraes	Votorantim Participações S.A.
José Roberto Ermírio de Moraes Filho <i>Vice-Presidente</i>	Votorantim Participações S.A.
Josué Christiano Gomes da Silva	Coteminas S.A.

CONSELHO DO IEDI

<i>Conselheiro</i>	<i>Empresa</i>
Lírio Albino Parisotto	Videolar S.A.
Lucas Kallas	Cedro Participações S.A.
Lucas Santos Rodas	Companhia Nitro Química Brasileira S.A.
Luiz Alberto Garcia	Algar S.A.
Luiz Cassiano Rando Rosolen	Indústrias Romi S.A.
Marcelo Facchini	Facchini S.A.
Marcelo Faria de Lima	Metalfrio S.A.
Marcelo Silvestre	Galvani S.A.
Marcos Lutz	Ultrapar Participações S.A.
Paulo Carlos de Brito Filho	Mineração Santa Elina S.A.
Paulo Diederichsen Villares	Membro Colaborador
Pedro Luiz Barreiros Passos	Natura Cosméticos S.A.
Pedro Wongtschowski	Conselheiro Emérito
Raul Calfat <i>Vice-Presidente</i>	Aché Laboratórios Farmacêuticos S.A.
Ricardo Steinbruch	Vicunha Têxtil S.A.
Roberto Caiuby Vidigal	Membro Colaborador
Rodolfo Villela Marino	Itaúsa S.A.
Rubens Ometto	Cosan S.A.
Salo Seibel <i>Vice-Presidente</i>	Dexco S.A.
Silvia Nascimento	Aço Verde do Brasil S.A.
Victório De Marchi	AmBev S.A.

GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL:
ANÁLISE VOLTADA A SUBSIDIAR O DEBATE DA REFORMA DO IMPOSTO DE RENDA ¹

Introdução.....	5
Definição e evolução histórica dos gastos tributários	7
Os regimes especiais e os gastos tributários	13
As isenções e deduções do IRPF	20
A mini reforma do IRPF	22
Conclusão	25
Referências.....	26

¹ Estudo elaborado por Sérgio Wulff Gobetti, economista, doutor em economia pela UnB e especialista em Finanças Públicas e Tributação.

GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL:

ANÁLISE VOLTADA A SUBSIDIAR O DEBATE DA REFORMA DO IMPOSTO DE RENDA

Introdução

A magnitude assumida pelos gastos tributários no Brasil, na ordem de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) somente na esfera federal, e sua repercussão sobre distintas dimensões das políticas públicas e econômica, colocou na ordem do dia a necessidade de se reavaliar os vários programas e modalidades de benefício e incentivo fiscal hoje vigentes, incluindo os regimes especiais criados sob a bandeira da “simplificação”.

Não se trata apenas de dimensionar o quanto custam tais benefícios e regimes, mas de analisar seus reais impactos sobre diferentes variáveis econômicas e comportamentais e sobre os princípios básicos que norteiam – ou deveriam nortear – o desenho do sistema tributário. 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.

No front político, as resistências contra esse processo de revisão dos gastos tributários (e, especialmente, dos regimes especiais) são expressivas, mas o debate da reforma da tributação da renda que se iniciou pode ajudar a enfrentá-las e superá-las, na medida em que explicita as injustiças e iniquidades (entre empresas e entre pessoas) que são produzidas pelo modelo vigente.

A presente nota técnica visa contribuir com essa discussão ao atualizar o panorama de evolução dos gastos tributários no Brasil e ao promover um diagnóstico parcial dos regimes especiais, especialmente no tocante à apuração dos impostos e contribuições sobre renda/lucro. De modo que, no final das contas, possamos identificar os problemas e as alternativas para sua resolução no âmbito de possíveis reformas futuras, sejam estruturais ou mais pontuais.

Como pano de fundo dessa discussão, é importante destacar que o Brasil é atualmente um dos raros países que isentam dividendos distribuídos aos acionistas, ao mesmo tempo em que sua alíquota nominal de IRPJ/CSLL, aplicada sobre o lucro das empresas, é uma das maiores do mundo. Por outro lado, a alíquota efetiva varia enormemente, tanto entre os diferentes regimes de tributação (lucro real, lucro presumido e Simples Nacional), quanto entre empresas de um mesmo regime, dados os diferentes níveis de acesso a benefícios fiscais e brechas da legislação.

Essa diversidade de situações, relacionadas ou não a gastos tributários, viola o princípio da equidade horizontal e mina o ambiente de concorrência e competitividade da economia brasileira, visto que, do ponto de vista internacional, afugenta investidores que balizem suas decisões de alocação de capital com base na alíquota nominal vigente em cada país, e, do ponto de vista doméstico, tende a beneficiar quem – via de regra – menos investe ou empreende, como iremos demonstrar adiante.

A recente proposta de reforma do IR encaminhada pelo governo ao Congresso não enfrenta diretamente essas questões, mas, como pretendemos mostrar ao longo desta nota, pode contribuir para amenizar algumas distorções.

A tributação mínima de altas rendas, por exemplo, objetiva conferir um tratamento mais isonômico às distintas formas de rendimento recebidos pelas pessoas físicas, muito embora o PL 1.087 (e especialmente o relatório apresentado pelo deputado Artur Lira) praticamente restrinja, na prática, sua efetiva incidência aos dividendos. Isso porque inúmeras outras rendas isentas foram excluídas da base de cálculo do “imposto mínimo”, como é o caso das letras de crédito imobiliário e agrícola e, mais recentemente, pelo relatório de Lira, as rendas isentas provenientes da atividade rural, que hoje se beneficiam de uma espécie de regime de “lucro presumido” adaptado às pessoas físicas.

Explicando: o produtor rural, em vez de contabilizar seus custos reais de produção por meio do livro-caixa, como fazem os profissionais liberais que ainda não aderiram à pejetização, pode optar por presumir que 80% do seu faturamento representou custos, calculando o IRPF apenas sobre os 20% restantes. Além de “simplificar” a vida do produtor, com a dispensa do livro caixa, oferece-se uma vantagem fiscal significativa e, muitas vezes, um convite para as famílias ainda se organizarem de modo criativo, concentrando os custos reais nos membros que seguem usando o modelo tradicional e alocando a maior parte das receitas no CPF dos que usam o método do “custo presumido”.

Dessa forma, é preciso resgatar e garantir a efetividade da proposição do “imposto mínimo” tornando sua base o mais ampla possível. E a presente nota técnica pode contribuir para consolidar esse princípio (e o potencial corretivo de possíveis reformas na tributação da renda) ao fazer uma análise mais ampla dos gastos tributários hoje associados às distintas formas de isenção (ou dedução) que se aplicam pela legislação do IRPF.

Definição e evolução histórica dos gastos tributários

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 ao 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 público².

A classificação do que é ou não um gasto tributário requer um referencial normativo baseado na legislação, um referencial que define 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 em parte é verdade, mas apenas parcialmente, 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, que não vem ao caso aqui aprofundarmos. Estamos apenas pontuando que essa delimitação referencial, embora baseada em critérios objetivos, sempre está sujeita a algum grau de interpretação e subjetividade.

Além disso, por não ser diretamente observado, o gasto tributário precisa ser estimado por um método hipotético: quanto seria arrecadado de determinado imposto se fosse aplicada ao caso específico a regra geral do tributo?

Feitas essas ressalvas e questionamentos, passemos agora aos dados estimados pela Receita Federal relativos à série histórica dos gastos tributários da União, de todas as modalidades e tributos. Como se pode ver na tabela 1, os gastos tributários têm crescido nas últimas duas décadas, tendo passado de cerca de 3,5% do PIB em 2009-2010 para em torno de 5,0% nos últimos dois anos.

² Segundo Pessoa e Pessoa (2022): “O que se convencionou chamar de gasto tributário compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

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 federal³. E, se somássemos os gastos tributários relacionados ao ICMS dos estados, chegaríamos a um valor superior a R\$ 700 bilhões anuais, conforme estimativas do COMSEFAZ.

Tabela 1 - Gastos tributários da União, em valores nominais (R\$ milhões) e proporcionais:

	Ano	GT	Rec Administrada	GT / Arrecadação	PIB	GT / PIB
Bases efetivas	2007	102.673	600.324	17,1%	2.720.263	3,8%
	2008	114.755	676.272	17,0%	3.109.803	3,7%
	2009	116.098	690.127	16,8%	3.333.039	3,5%
	2010	135.861	799.760	17,0%	3.885.847	3,5%
	2011	152.441	938.914	16,2%	4.376.382	3,5%
	2012	181.747	992.089	18,3%	4.814.760	3,8%
	2013	223.310	1.100.661	20,3%	5.331.619	4,2%
	2014	257.223	1.146.775	22,4%	5.778.953	4,5%
	2015	270.054	1.191.240	22,7%	5.995.787	4,5%
	2016	268.417	1.265.498	21,2%	6.267.205	4,3%
	2017	287.936	1.305.463	22,1%	6.585.479	4,4%
	2018	311.217	1.398.900	22,2%	7.004.141	4,4%
	2019	317.636	1.476.068	21,5%	7.389.131	4,3%
	2020	328.579	1.426.402	23,0%	7.609.597	4,3%
	2021	420.827	1.792.027	23,5%	9.012.142	4,7%
	2022	492.472	2.085.979	23,6%	10.079.677	4,9%
Projeções	2023	541.098	2.164.778	25,0%	10.856.112	5,0%
	2024	563.539	2.482.350	22,7%	11.521.681	4,9%
	2025	587.421	2.768.292	21,2%	12.382.922	4,7%

Fonte: Receita Federal. Obs.: Note-se que até 2022, as estimativas de gasto tributário são derivadas de bases efetivas; e os valores de 2023 a 2025 são projeções provisórias.

A base de dados anexada a esta nota técnica permite identificar precisamente todas as modalidades de gasto tributário desde 2014, com os valores relacionados a cada tipo de tributo. Note-se que, algumas vezes, uma mesma modalidade de gasto tributário pode estar

³ Note-se que até 2022, as estimativas de gasto tributário são derivadas de bases efetivas; e os valores de 2023 a 2025 são projeções provisórias.

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 2.

Somando os gastos tributários de todos os tributos e contribuições sociais, a renúncia fiscal do Simples Nacional soma atualmente 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.

Note-se que não inclui-se 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 nada mais nada menos do que 80% do faturamento obtido pelos produtores. Regra esta que existe como alternativa à apuração dos custos reais por livro-caixa.

Curiosamente, tais rendas isentas seriam atingidas pela proposta de “imposto mínimo” na versão original do PL 1.087/2025 apresentado pelo governo, mas acabaram sendo excluídas da base de cálculo no relatório recentemente divulgado pelo deputado Artur Lira.

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 da tabela 2, o gasto tributário relacionado às 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).

Tabela 2 - Principais gastos tributários - estimativas em bases efetivas (2022):

GASTO TRIBUTÁRIO	VALOR	% total
Simplex Nacional	100.783.227.987	20,46
Agricultura e Agroindústria	69.738.523.313	14,16
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	46.246.729.741	9,39
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	35.490.648.651	7,21
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	30.666.963.056	6,23
Combustíveis	29.881.370.000	6,07
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	26.532.963.200	5,39
Desenvolvimento Regional	25.058.850.488	5,09
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	20.822.815.985	4,23
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	16.901.805.383	3,43
Benefícios do Trabalhador	15.217.053.830	3,09
Desoneração da Folha de Salários	8.658.542.901	1,76
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	7.630.125.868	1,55
Informática e Automação	7.015.551.247	1,42
MEI - Microempreendedor Individual	6.566.108.196	1,33
Setor Automotivo	5.940.137.385	1,21
PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	5.665.440.451	1,15
Financiamentos Habitacionais	5.548.405.200	1,13
Programa MOVER	3.800.000.000	0,77
PROUNI	2.827.437.926	0,57
Cultura e Audiovisual	2.500.253.969	0,51
Embarcações e Aeronaves	2.364.300.920	0,48
Livros	2.202.035.600	0,45
Fundos Constitucionais	1.493.694.926	0,30
Gás Natural Liquefeito	1.482.549.661	0,30
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistivos	1.353.907.194	0,27
Investimentos em Infra-Estrutura	937.464.862	0,19
REIDI	846.914.879	0,17
Fundos da Criança e do Adolescente	791.793.618	0,16
Seguro Rural	759.198.982	0,15
Horário Eleitoral Gratuito	743.196.373	0,15
Automóveis - Pessoas Portadoras de Deficiência	671.944.253	0,14
Transporte Coletivo	654.613.736	0,13
Incentivo ao Desporto	499.411.474	0,10
TAXI	485.912.238	0,10
Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e Entidades Cíveis Sem Fin	472.110.504	0,10
Fundos do Idoso	455.271.229	0,09
Petroquímica	348.882.238	0,07
Água Mineral	298.066.094	0,06
Dona de Casa	285.377.551	0,06
Reciclagem	278.550.000	0,06
Rede Arrecadadora	272.812.369	0,06
Máquinas e Equipamentos - CNPq	270.660.552	0,05
Motocicletas	261.450.206	0,05
Minha Casa, Minha Vida	251.919.208	0,05
PADIS	153.211.297	0,03
Transporte Escolar	72.689.063	0,01
Biodiesel	59.503.604	0,01
Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	54.499.827	0,01
RETID	45.454.389	0,01
Termoeletricidade	27.591.572	0,01
TEF - Tributação Específica do Futebol	24.174.721	0,00
TI e TIC - Tecnologia de Informação e Tecnologia da Informação e da t	10.103.309	0,00
Pronon	9.924.115	0,00
Programação	8.876.282	0,00
ITR	7.966.679	0,00
REPORTO	7.934.466	0,00
Indústria Cinematográfica e Radiodifusão	5.516.528	0,00
Pronas/PCD	3.568.499	0,00
Evento Esportivo, Cultural e Científico	3.340.576	0,00
RECINE	2.630.640	0,00
Aerogeradores	188.174	0,00
Investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	0	0,00
Trem de Alta Velocidade	0	0,00
TOTAL	492.472.167.185	100,00

Fonte: Receita Federal.

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. E 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, alvos de atenção na nova fase da reforma tributária.

Na tabela 3, decompomos os gastos tributários das principais modalidades, 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.

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

No total, a Receita estima uma 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. Ou seja, quase metade do montante oficial de gastos tributários da União estão justamente relacionados com o alvo atual da reforma tributária. E tais números não incluem, como já salientamos, as renúncias do regime de lucro presumido e das isenções para os produtores rurais.

A mini reforma do IR encaminhada ao Congresso pelo governo não enfrenta diretamente a maioria desses gastos tributários, mas indiretamente pode contribuir para um debate mais amplo sobre sua revisão ao tratar da tributação das altas rendas e dos dividendos, ao mesmo tempo em que introduziu um dispositivo inovador que proporciona uma visão integrada da tributação dos lucros no nível corporativo e pessoal – o teto correspondente à soma das alíquotas efetivas de IRPJ/CSLL com o adicional de IRPF sobre dividendos.

No caso das empresas não-financeiras, esse teto foi fixado em 34%, ou seja, o equivalente exatamente à alíquota nominal atual de IRPJ/CSLL. O que significa, na prática, que empresários que já pagaram 34% no âmbito da empresa estariam dispensados de pagar qualquer adicional de IRPF sobre os dividendos recebidos.

Tal mecanismo pode proporcionar uma melhor equalização de tratamento ao lucro dos distintos regimes de tributação no Brasil, questão que iremos analisar em mais detalhes na próxima seção.

Tabela 3 - Detalhamento das principais modalidades de gasto tributário:

Simples Nacional	2019	2020	2021	2022
IRPJ	16.103.655.081	18.007.530.266	22.333.514.379	26.700.762.682
IRRF	1.678.449.687	1.846.562.009	2.026.218.660	2.188.541.086
PIS	4.746.914.625	5.401.314.450	6.707.954.102	8.089.278.350
COFINS	21.870.173.157	24.913.973.344	30.959.343.548	37.345.542.081
CSLL	7.497.791.507	8.535.232.156	10.515.251.410	12.561.408.896
Contr Previd	22.226.874.290	22.575.007.884	18.793.822.930	13.897.694.891
Total	74.123.858.348	81.279.620.109	91.336.105.029	100.783.227.987
Isenções e deduções IRPF	2019	2020	2021	2022
Aposentadoria com 65 anos ou mais	9.496.233.603	10.325.044.676	11.445.247.802	15.404.443.848
Aposentadoria por moléstia grave	15.317.619.336	16.144.917.982	16.671.170.408	20.717.143.435
Indenizações p/ Rescisão Contrato Trabalho	7.469.880.037	7.087.870.242	7.163.867.377	8.340.900.300
Seguro ou pecúlio por morte/invalidez	1.209.414.797	1.419.601.811	1.982.131.783	1.784.242.159
Despesas com educação	4.032.096.247	3.584.773.714	3.863.204.090	4.632.127.169
Despesas médicas	18.133.648.065	17.857.307.718	20.456.207.932	26.034.835.887
Total	55.658.892.085	56.419.516.142	61.581.829.393	76.913.692.797
Entidades sem fins lucrativos	2019	2020	2021	2022
IRPJ	4.739.489.499	6.096.010.329	6.943.079.302	8.177.940.240
IRRF	-	-	171.026	357.826
IOF	-	-	17.103	35.783
PIS	610.888.346	489.841.915	683.156.377	734.335.647
CONFINS	7.241.564.296	7.258.604.137	7.963.098.400	8.895.760.439
CSLL	1.706.216.220	2.194.563.719	2.499.508.549	2.944.058.486
Contr Previd	12.217.766.912	11.525.228.867	13.662.536.564	14.685.430.273
Total	26.515.925.273	27.564.248.966	31.751.567.320	35.437.918.694
Zona Franca	2019	2020	2021	2022
II	3.078.901.910	3.649.914.028	5.203.795.155	4.725.693.896
IPI - interno	14.849.598.547	13.503.182.265	10.069.020.853	13.202.744.491
IPI - importação	3.265.829.675	3.888.448.321	5.735.388.134	4.572.948.623
PIS/CONFINS	8.079.043.789	2.075.041.381	2.684.424.070	3.263.886.834
Total	29.273.373.921	23.116.585.995	23.692.628.213	25.765.273.843
Cesta Básica	2019	2020	2021	2022
PIS	4.832.112.045	4.536.241.211	5.975.185.895	7.501.697.473
CONFINS	22.251.452.384	20.884.823.603	27.504.532.037	34.546.654.753
Total	27.083.564.429	25.421.064.814	33.479.717.932	42.048.352.226
Combustíveis	2019	2020	2021	2022
PIS	-	-	5.564.530.357	5.335.958.929
CONFINS	-	-	25.596.839.643	24.545.411.071
Total	-	-	31.161.370.000	29.881.370.000

Fonte: Receita Federal.

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 desvirtuada 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 de Pessoa e Pessoa (2022).

Analisando os distintos casos de países que também conferem algum tratamento especial para pequenas empresas, verificamos que não só o limite de faturamento exigido 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 Coreia 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), bem superior aos das duas nações citadas.

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 veremos em detalhes a seguir.

A fim de dimensionar a subtributação do lucro corporativo nos regimes especiais, recorreremos aos dados coletados no estudo pioneiro do *Tax Gap*, no qual a equipe da Receita Federal busca estimar qual seria o imposto devido (IRPJ/CSLL) pelas empresas dos dois regimes caso estivessem submetidas à tributação pelo seu lucro real, com alíquota de até 34% no setor não-financeiro.

As estimativas estão sintetizadas na tabela 4. Os valores entre 2015 e 2019 correspondem aos estimados pela equipe da RFB, e os de 2020 a 2023 são os projetados com base na evolução do faturamento e da receita de IRPJ/CSLL dos dois regimes nesse mesmo período.

O resultado dessas estimativas/projeções mostra que, se estivessem submetidas ao regime de lucro real, as empresas do Simples e lucro presumido teriam de pagar, em média, uma alíquota de 29,8% e 32,5% sobre seus verdadeiros lucros. 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. Ou seja, significativamente menos.

Tabela 4 - Estimativas de qual seria o IRPJ/CSLL das empresas se submetidas à tributação pelo lucro real (em R\$ milhões):

Regime	Item	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Simples	Base declarada	795.606	849.222	929.447	1.049.323	1.185.955	1.195.816	1.527.628	1.794.050	2.009.336
	IRPJ/CSLL devidos (A1)	6.192	6.758	7.614	11.127	13.118	13.419	15.896	19.774	21.670
	Alíquota efetiva s/ lucro real	2,7%	2,9%	2,9%	3,7%	3,9%	3,9%	3,7%	3,9%	3,8%
	Base equivalente a lucro real	230.687	236.809	260.115	298.664	338.216	340.808	435.374	511.304	572.661
	IRPJ/CSLL teórico (B1)	68.222	70.075	77.239	88.986	100.867	101.644	129.848	152.494	170.794
Lucro	Gap de política (B1 - A1)	62.030	63.317	69.625	77.859	87.749	88.225	113.952	132.720	149.124
	Base declarada	176.853	166.919	168.142	181.707	199.252	208.456	271.018	313.761	351.412
	IRPJ/CSLL devidos (A2)	50.433	48.227	48.218	53.432	59.170	59.816	77.403	93.909	102.676
	Alíquota efetiva s/ lucro real	10,3%	10,0%	10,3%	11,3%	11,0%	10,6%	10,6%	11,1%	10,8%
	Base equivalente a lucro real	489.966	480.967	466.251	472.878	537.093	562.831	731.749	847.155	948.813
Presumido	IRPJ/CSLL teórico (B2)	159.401	156.398	151.439	153.259	175.100	182.920	237.818	275.325	308.364
	Gap de política (B2 - A2)	108.968	108.171	103.221	99.828	115.930	123.104	160.416	181.416	205.688
Fonte: elaboração própria a partir de dados da RFB e projeções próprias a partir de 2020										
Parâmetros utilizados nas projeções:										
Simples	IRPJ/CSLL recolhido	7.593	8.336	11.396	12.858	14.287	14.615	17.313	21.536	23.600
	LP	46.455	45.270	45.431	48.318	53.117	53.697	69.485	84.303	92.173
Simples	Faturamento	853.361	996.564	1.048.775	1.138.595	1.249.176	1.259.563	1.609.062	1.889.686	2.116.449
	LP	1.159.620	1.431.437	1.399.530	1.430.567	1.479.835	1.548.193	2.012.838	2.330.288	2.609.922
Simples	Alíquota média	29,6%	29,6%	29,7%	29,8%	29,8%	29,8%	29,8%	29,8%	29,8%
	LP	32,5%	32,5%	32,5%	32,4%	32,6%	32,5%	32,5%	32,5%	32,5%

Fonte: Receita Federal. Obs.: Os valores entre 2015 e 2019 correspondem aos estimados pela equipe da RFB (Moreira et al, 2023 “Gap Tributário do IRPJ/CSLL (2015-2019)”. Relatório preliminar nº 1/2023. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil), e os de 2020 a 2023 são os projetados com base na evolução do faturamento e da receita de IRPJ/CSLL dos dois regimes nesse mesmo período.

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 (cujas renúncia não consta do demonstrativo de gasto tributário).

Quando consideramos a evolução do faturamento e da receita de IRPJ/CSLL dos últimos anos, projetamos 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.

Mesmo considerando erros de estimativas e que não se possa assumir simplificadaamente 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 que se criou no país, inclusive para um ambiente de concorrência.

De acordo com estudo recente de Pessoa e Pessoa (2022),

“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.”

Nos anos 80, o economista americano David Birch chegou a produzir alguns estudos que pareciam encontrar alguma correlação negativa entre porte das empresas e geração de empregos, mas posteriormente tal estudo sofreu inúmeros questionamentos, tanto sobre a base de dados utilizada, quanto pela abrangência, por focar no setor industrial, onde a realidade poderia ser diferente dos demais. Além disso, não há qualquer evidência na literatura de que as pequenas empresas gerem mais efeitos de *spillover* relacionados à inovação do que as maiores empresas para serem merecedoras de tratamento especial.

Em resumo, quando se considera toda a literatura produzida nas últimas décadas, não se encontram 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.

Ainda que se tenha alguma dúvida sobre a pertinência de benefícios fiscais para pequenas empresas, 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.

Imaginemos duas empresas do setor de serviços: a empresa (A) fatura 100 e tem um lucro final de 80, porque tem poucos empregados e custos, tanto operacionais quanto de capital; 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, 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 objetivos e deveriam ser revistos, de modo direto e explícito ou indireto, como na atual mini reforma do imposto de renda, em que se criou um teto para a soma da alíquota efetiva incidente sobre os dividendos quando somamos a tributação das empresas e a nova proposta de incidência sobre as pessoas físicas, no âmbito do “imposto mínimo” previsto pelo PL 1.087.

De forma bastante resumida, podemos dizer que os acionistas de empresas que hoje já pagam uma alíquota efetiva de IRPJ/CSLL superior a 24% terão um redutor na aplicação da alíquota mínima de 10% sobre os dividendos e todas as rendas superiores a R\$ 600 mil anuais, uma vez que ultrapassem o teto de 34%. No limite, com a aplicação deste teto, empresários do setor não-financeiro que eventualmente já paguem uma alíquota efetiva 34% no nível corporativo estariam completamente livres de qualquer incidência adicional de imposto sobre seus dividendos – ou teriam direito à restituição dos valores retidos na fonte por ocasião da declaração de ajuste anual de IRPF.

Por outro lado, empresários do Simples e do lucro presumido (ou também do lucro real) que estejam pagando hoje menos do que 24% de IRPJ/CSLL sobre o lucro efetivo de suas firmas estarão submetidos à tributação adicional de 10% sobre os dividendos recebidos. De forma que, por via indireta, as discrepâncias de tributação dos dividendos serão reduzidas sem que seja necessário rever a legislação dos regimes especiais, pelo menos em um primeiro momento.

Num segundo momento de debate da reforma 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%, aí sim 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 Gobetti (2025) em torno de R\$ 12 bilhões por ponto percentual. O que significa que uma redução de 9 pontos custaria cerca de R\$ 108 bilhões anuais. E nesse estudo já oferecemos algumas sugestões “simples” de como financiar essa redução, como pela 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.

Ou seja, 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.

A experiência do teto/redutor relacionado ao “imposto mínimo”, que exigirá a apuração da alíquota efetiva que incidiu no nível corporativo e sua imputação às pessoas físicas para ser somado ao adicional de “imposto mínimo” poderá ser um laboratório para uma eventual reforma mais ampla do IR baseada no modelo dos países que citamos.

Tal mudança, além de conferir maior progressividade à tributação da renda, permitiria eliminar ou mitigar em muito as discrepâncias de tributação entre empresas por influência de regimes especiais ou outros tipos de benefício fiscal.

Complementarmente a essa análise, apresentamos a seguir o resultado provisório de um levantamento metódico de dados de diferentes fontes de estudo da Receita Federal, que nos permitem avaliar de modo crítico essas diferenças entre os regimes de tributação no Brasil.

Das Informações Econômico-Fiscais da RFB (Brasil, 2024), obtemos o valor de faturamento, massa salarial e tributos recolhidos por regime de tributação entre 2016 e 2022. E do relatório do Tax Gap (Moreira et al, 2023) as estimativas de Excedente Operacional Bruto (EOB) e de lucro efetivo das empresas do setor não-financeiro por regime de tributação.

Mesclando as duas fontes de dados, podemos comparar os níveis de lucratividade (em proporção do faturamento) e também as cargas tributárias a qual cada regime está submetido.

Tabela 5 - Consolidação de diferentes estatísticas fiscais por regime de tributação do lucro no Brasil (em R\$ milhões):

Regime	Ano	Receita	Massa Salarial	Tributos	EOB	EOB/Receita	Lucro real	Lucro/Receita	IRPJ/CSLL	IR/Receita	IR/(lucro-EOB)
SIMPLES	2016	996.564	249.679	169.978	117.085	12%	236.809	24%	8.336	1,80%	4,71%
SIMPLES	2017	1.048.775	266.112	183.212	85.772	8%	260.115	25%	11.396	1,83%	6,59%
SIMPLES	2018	1.138.595	277.872	204.582	127.702	11%	298.664	26%	12.858	1,89%	6,03%
SIMPLES	2019	1.249.176	301.042	150.466	141.179	11%	338.216	27%	14.287	1,91%	5,96%
SIMPLES	2020	1.259.563	278.907	145.052	153.487	12%	382.594	30%	14.615	1,88%	5,45%
SIMPLES	2021	1.609.062	1.225.927	141.780	188.806	12%	507.443	32%	17.313	1,50%	4,97%
SIMPLES	2022	1.889.686	741.389	151.247	208.554	11%	642.728	34%	21.536	1,16%	5,06%
LUCRO PRESUMIDO	2016	1.431.437	127.255	213.799	471.262	33%	480.967	34%	45.270	3,01%	9,51%
LUCRO PRESUMIDO	2017	1.399.530	123.061	215.169	454.955	33%	466.251	33%	45.431	2,97%	9,86%
LUCRO PRESUMIDO	2018	1.430.567	118.426	220.071	487.263	34%	472.878	33%	48.318	2,99%	10,06%
LUCRO PRESUMIDO	2019	1.479.835	210.910	161.906	510.693	35%	537.093	36%	53.117	3,56%	10,14%
LUCRO PRESUMIDO	2020	1.548.193	183.320	157.812	551.866	36%	557.236	36%	53.697	3,46%	9,68%
LUCRO PRESUMIDO	2021	2.012.838	310.849	178.951	714.123	35%	721.071	36%	69.485	3,46%	9,68%
LUCRO PRESUMIDO	2022	2.330.288	316.609	205.569	794.314	34%	874.844	38%	84.303	3,63%	10,10%
LUCRO REAL	2016	12.729.133	677.584	1.425.451	856.688	7%	614.430	5%	154.783	0,92%	21,04%
LUCRO REAL	2017	12.003.592	688.818	1.566.994	975.852	8%	523.855	4%	132.641	0,98%	17,69%
LUCRO REAL	2018	13.640.691	694.505	1.771.593	1.026.187	8%	624.258	5%	159.537	1,04%	19,33%
LUCRO REAL	2019	13.049.776	1.059.958	965.218	1.094.309	8%	661.716	5%	186.770	1,30%	21,27%
LUCRO REAL	2020	14.976.249	1.295.637	907.863	1.260.820	8%	667.187	4%	195.401	1,20%	20,27%
LUCRO REAL	2021	18.423.025	1.464.281	1.172.422	1.693.698	9%	1.234.408	7%	286.357	1,44%	19,56%
LUCRO REAL	2022	22.598.695	1.690.281	1.425.633	2.077.170	9%	1.483.219	7%	374.259	1,56%	21,02%

O dado mais importante que depreendemos da tabela 5 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, 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.

No caso acima, essa *proxy* foi construída pela média entre duas diferentes variáveis: o EOB, que é extraído das Contas Nacionais, mas foi segmentado por regime no projeto de *Tax Gap*, e a estimativa de lucro real contábil das empresas. Quando dividimos a receita de IRPJ/CSLL 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 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 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.

As isenções e deduções do IRPF

Nesta seção faremos uma breve análise dos gastos tributários relacionados ao IRPF, buscando identificar, por estratos de renda, qual peso possuem as deduções e as isenções previstas na legislação. A base de dados utilizada é o das declarações de imposto de renda de 2023, em que os 40,7 milhões 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 6, 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, que simplificadamente identificamos na tabela como milionários.

Tabela 6 - Rendas isentas e deduções do IRPF (em R\$ milhões e % do total por estrato de renda):

Grupo por centil dos declarantes e sua equivalência em % da população adulta				Quantidade de Contribuintes	Renda média do grupo [R\$]	Despesas Dedutíveis		
						Previdência Privada	Educação	Despesas Médicas
						[R\$]	[R\$]	[R\$]
Pobres	25% + ricos	P1-P61		24.402.356	42.203	564.305.749	6.676.166.869	32.082.513.252
Classe média	10% + ricos	P61-P97		14.641.413	153.361	10.803.012.628	14.866.510.102	91.249.049.810
Ricos	1% + ricos	P97-P99.7		1.464.141	689.394	9.372.370.506	1.993.412.646	25.020.356.746
Milionários	0,1% + ricos	P99.7-P101		162.682	6.076.505	2.352.999.797	203.233.951	4.008.837.347
Total				40.670.592	129.656	23.092.688.680	23.739.323.569	152.360.757.154
Pobres	25% + ricos	P1-P61		60%		2,4%	28,1%	21,1%
Classe média	10% + ricos	P61-P97		36%		46,8%	62,6%	59,9%
Ricos	1% + ricos	P97-P99.7		4%		40,6%	8,4%	16,4%
Milionários	0,1% + ricos	P99.7-P101		0,4%		10,2%	0,9%	2,6%

Grupo por centil dos declarantes e sua equivalência em % da população adulta				Rendimentos Isentos				
				Lucros e dividendos [R\$]	Rendim. Sócio/Titular ME/EPP Opt SIMPLES [R\$]	Parcela isenta da Atividade Rural [R\$]	Aposentadorias [R\$]	Rendimentos financeiros isentos [R\$]
Pobres	25% + ricos	P1-P61		11.187.035.634	21.498.012.609	2.289.140.699	50.755.269.481	7.840.925.438
Classe média	10% + ricos	P61-P97		95.242.170.534	122.929.741.626	34.663.016.018	114.670.060.162	34.225.394.730
Ricos	1% + ricos	P97-P99.7		179.021.667.698	91.205.166.249	30.134.348.083	35.828.415.520	27.109.593.180
Milionários	0,1% + ricos	P99.7-P101		415.409.156.840	25.117.036.691	43.356.420.530	3.281.053.971	45.001.566.913
Total				700.860.030.707	260.749.957.175	110.442.925.331	204.534.799.134	114.177.480.261
Pobres	25% + ricos	P1-P61		1,6%	8,2%	2,1%	24,8%	6,9%
Classe média	10% + ricos	P61-P97		13,6%	47,1%	31,4%	56,1%	30,0%
Ricos	1% + ricos	P97-P99.7		25,5%	35,0%	27,3%	17,5%	23,7%
Milionários	0,1% + ricos	P99.7-P101		59,3%	9,6%	39,3%	1,6%	39,4%

Analisando os dados da tabela 6, vemos que as deduções de saúde e educação beneficiam principalmente as pessoas de classe média e mais ricas. Esses dois estratos reúnem 36,4% 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.

Diante de tal quadro, a proposição de uma alíquota mínima de 10% parece ser medida apropriada, ainda mais quando acompanhada do teto de 34% para a soma da tributação da PJ e da PF, que visa reduzir as assimetrias de tributação produzidas pelos regimes especiais e brechas da legislação.

Quando apuramos a alíquota efetiva de tributação da renda por estrato de renda, incluindo o IRPJ/CSLL na conta, constatamos que a carga tributária máxima chega em média a 14% para o 1% mais rico, mas com enorme variabilidade, dependendo da composição da renda e da origem dos lucros e dividendos recebidos. Logo, ao se impor um adicional de 10%, mas sujeito ao teto de 34% para a soma de PJ e PF, o grau de tributação das altas rendas tende a crescer um pouco em média, mas principalmente apresentar maior uniformidade.

Contudo, a exclusão das rendas isentas da atividade rural e dos títulos e letras de crédito isentos da base de cálculo do imposto mínimo enfraquecem o potencial equalizador da reforma. E, como se vê pelos dados da tabela 6, não haveria qualquer razão, em termos distributivos, para essa exclusão, haja visto que, 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.

Ou seja, pelo princípio da equidade, tanto vertical quanto horizontal, não há qualquer justificativa para que tais rendimentos não sejam alcançados pelo “imposto mínimo”.

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%. Nesse caso, há justificativas para se limitar a isenção, mas por razões lógicas e de coerência, o ideal é que faça parte de um processo mais amplo de revisão, que envolva outras rendas isentas, especialmente as concentradas no topo da pirâmide, como as que acabamos de citar.

A mini reforma do IRPF

Vários aspectos pertinentes à proposta do governo de mini reforma do IRPF já foram previamente apresentadas e tratadas nas seções anteriores, sobretudo em relação à implementação do “imposto mínimo”, com alíquota de até 10%, que tem por 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 (2024), 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 vimos 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, podemos ter 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, esse 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 determinada empresa 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, mas muito limitado, na medida em que os problemas não são atacados pela raiz, mas tangencialmente, devido às restrições de natureza política que tendem a dificultar o avanço de propostas mais ousadas e estruturais.

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 restrito a pessoas que ganham até R\$ 7 mil mensais.

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” parece ter ampliado as chances de aprovação da 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 relatório de Lira, porém, está previsto que um eventual superávit fiscal da reforma seja 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 está colocado e deverá prosseguir no próximo mandato presidencial. 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.

Conclusão

A mini reforma do imposto de renda em curso apresenta inegáveis limitações, por não abordar explicitamente as discrepâncias na tributação do lucro empresarial e por deixar fora da base de cálculo do imposto mínimo determinados tipos de rendimento que são tão concentrados no topo da pirâmide quanto os lucros e dividendos, mas tais limitações são de certa forma compreensíveis pelo lado da economia política. E a aprovação das mudanças propostas, junto do teto de 34%, pode contribuir tanto para amenizar um pouco as atuais distorções do sistema tributário, quanto para manter aberta a discussão em torno de mudanças mais profundas.

A redução das alíquotas nominais de IRPJ/CSLL (simultaneamente à tributação de dividendos distribuídos) não é apenas uma opção de reforma, mas um imperativo diante do novo quadro internacional que se conformou nas últimas duas décadas, em que os países convergiram para tributação bifásica e equilibrada dos lucros econômicos, com a alíquota média de IRPJ em torno de 24% e a incidente sobre as pessoas físicas no mesmo patamar.

Há dois modelos padrões no mundo que guiam esses ajustes – o modelo dual e o modelo amplo de tributação das rendas, bem como modelos híbridos, que combinam aspectos dos dois paradigmas. Cabe ao país iniciar desde já um debate mais aprofundado sobre qual modelo seguir, de modo a que a reforma da tributação da renda possa ser aperfeiçoada.

A revisão dos gastos tributários, foco desta nota técnica, tem um papel importante a desempenhar nesse contexto, seja pela possibilidade de aprimorar os objetivos extrafiscais por trás deles, sua relação custo/benefício, como também corrigir distorções fomentadas por parte deles e fornecer também algum *funding* para financiar algumas mudanças estruturais.

Algumas sugestões de ajustes pontuais foram apresentadas ao longo do texto e são exemplos práticos de que alternativas existem, bastando haver vontade política de implementá-las.

Referências

BRASIL. Informações Tributárias e Sociais dos Setores Econômicos. Anos-calendários 2021-2022. Relatório CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2024.

GOBETTI, S.W. Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma. Carta de Conjuntura 65, nota 8. IPEA: Rio de Janeiro, outubro de 2024.

GOBETTI, S.W. Ineficiências e iniquidades do Imposto de Renda: da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária. Texto Para Discussão 3142. IPEA: Rio de Janeiro, julho de 2025.

MOREIRA, L. P; e outro autores da Receita Federal. Gap Tributário do IRPJ/CSLL (2015-2019). Relatório preliminar nº 1/2023. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2023.

PESSÔA, L.C; PESSÔA, S.; Qualidade dos Gastos Tributários no Brasil: o Simples Nacional. São Paulo: FGV Direito SP, 2022.