



Progressividade

tributária e crescimento econômico

Manoel Pires (organizador)

Autores

Bráulio Borges | Débora Freire Cardoso | Fábio Goto

Guilherme Silva Cardoso | Nelson Barbosa | Pedro Vitorino

Rodrigo Orair | Sérgio Wulff Gobetti | Tailiny Ventura



OBSERVATÓRIO DE
POLÍTICA FISCAL



FGV IBRE

Apoio

samambaia
FILANTROPIAS



Progressividade

tributária e crescimento econômico

Manoel Pires (organizador)

Autores

Bráulio Borges | Débora Freire Cardoso | Fábio Goto

Guilherme Silva Cardoso | Nelson Barbosa | Pedro Vitorino

Rodrigo Orair | Sérgio Wulff Gobetti | Tailiny Ventura



OBSERVATÓRIO DE
POLÍTICA FISCAL



FGV IBRE

Apoio

samambaia
FILANTROPIAS

Copyright © 2022 Instituto Brasileiro de Economia

Direitos desta edição reservados ao
Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE
R. Barão de Itambi, 60
22231-000 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil



Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do *copyright* (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

1ª edição — 2022

Coordenação geral: Cláudio Roberto Gomes Conceição
Capa e diagramação: Marcelo Nascimento Utrine
Revisão: Mariflor Rocha
Imagem da capa: istockphoto.com

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN/FGV

Progressividade tributária e crescimento econômico / Manoel Pires (organizador) ; Bráulio Borges ...[et al.]. -
Rio de Janeiro : FGV IBRE, 2022.

1 recurso online (312 p.) : PDF

Dados eletrônicos.

Em colaboração com: Samambaia filantropias

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86289-24-4

1. Direito tributário – Brasil. 2. Reforma tributária – Brasil. 3. Empresas - Impostos – Legislação – Brasil.
I. Pires, Manoel. II. Borges, Bráulio. III. Fundação Getulio Vargas.

CDD – 341.39

Apresentação

Manoel Pires

Este livro reflete um processo de amadurecimento de ideias que se consolidou ao longo dos últimos 2 anos. Além do interesse profissional no tema que já vem de muito tempo, a construção de uma parceria saudável entre o Observatório de Política Fiscal, do qual sou coordenador, com a Samambaia Filantropias foi determinante para essa ideia ganhar corpo e forma.

Um segundo fator que reforçou a relevância e a atualidade do tema foi a tentativa frustrada do governo de promover uma reforma do imposto de renda em 2021. O Projeto de Lei 2.337/2021 apresentava várias mudanças que caminhavam na direção de aperfeiçoar o sistema e ampliar a progressividade tributária.

O que causou perplexidade foi a falta de consenso sobre o modelo ideal de imposto de renda e a profusão de análises que argumentavam os efeitos mais variados. A incompreensão sobre a direção que se deve seguir nessa reforma e a confusão sobre seus efeitos é a principal justificativa para editar este livro. Os desdobramentos desse debate criaram a oportunidade.

A progressividade é um dos princípios mais eloquentes de um sistema tributário. Existe um grande apelo social embutido no princípio de que os mais ricos devem contribuir mais com o desenvolvimento da sociedade e o financiamento do Estado. Mas se a progressividade tributária é um conceito que suscita tanta simpatia, por que observamos tanta dificuldade em avançar nessa agenda?

As críticas à progressividade tributária aparecem de forma disfarçada ou indireta e refletem argumentos importantes que merecem reflexão e aprofundamento e que, ao mesmo tempo, envolvem narrativas que tentam preservar interesses, posições econômicas e o *status quo* de grupos privilegiados.

O primeiro argumento contrário à progressividade tributária envolve a ideia de meritocracia. Se a riqueza que as pessoas acumulam é fruto do seu próprio mérito será que seria

justo tributá-las mais? Esse argumento vai na direção oposta de justiça embutida em um sistema tributário progressivo.

Segundo a meritocracia, também há justiça em sistemas tributários menos progressivos e, de fato, sociedades que acreditam no paradigma meritocrático não enxergam tanto valor nesse tipo de sistema. Essa é, sobretudo, uma construção política. Mas o argumento da meritocracia parte de uma premissa equivocada de que a riqueza é essencialmente fruto do mérito.

Na loteria da vida, a capacidade cognitiva desenvolvida pelas pessoas é fortemente influenciada pelas relações familiares e sociais. O nível de instrução dos pais afeta a educação dos filhos. A classe social na qual as principais relações sociais se estabelecem abre oportunidades. A condição econômica da família permite que a entrada no mercado de trabalho se dê em condições mais favoráveis seja para obter um emprego melhor, seja para abrir um novo negócio.

Evidentemente, o sucesso depende de mérito, pois existem pessoas que nascem em condições econômicas e sociais muito próximas com resultados muito distintos entre si. Mas ninguém consegue escolher em que família nascer. Onde há mérito, também há muita sorte.

A progressividade tributária é uma forma não de eliminar a meritocracia, mas de permitir que ela seja efetiva. É uma forma de nivelar o campo de jogo para que a distância entre as pessoas seja menor de modo que o mérito possa ser o principal elemento de distinção entre o sucesso e o fracasso.

A falácia em torno da meritocracia também possui dimensão política. A exclusão de determinados grupos do rol das políticas públicas deslegitima o sistema político que deixa de representar uma parcela importante da sociedade. Os grupos que se sentem excluídos buscam soluções fora do sistema e apoiam alternativas simplistas e que favorecem o surgimento de regimes antidemocráticos como, de certa forma, vemos proliferar em vários países ao redor do mundo. Incluir significa também permitir ser representado.

O segundo argumento contrário à progressividade tributária envolve eventuais efeitos econômicos deletérios que a tributação pode produzir no sistema econômico. Um sistema altamente progressivo induz os agentes mais escolarizados e produtivos da sociedade a ofertar menos trabalho. Uma carga tributária elevada pode afugentar as empresas ou limitar sua capacidade de investimento.

O resultado, por ambas as vias, seria menos crescimento econômico produzindo menos emprego e mais pobreza. O tiro sairia pela culatra e o efeito final seria o oposto do que um sistema mais progressivo deseja produzir. Assim, esse argumento questiona os benefícios econômicos e sociais utilizados em favor da progressividade tributária.

Esse raciocínio foi bastante persuasivo a partir das reformas liberais lideradas pelos governos Thatcher e Reagan e depois replicadas em vários países, inclusive no Brasil em algum grau. Mas o sucesso dessas reformas tem sido crescentemente questionado, nos últimos anos, tanto na dimensão econômica quanto política.

Na dimensão econômica, os estudos têm mostrado que não há relação empírica entre crescimento econômico e a redução dos impostos praticada sobre os mais ricos e sobre as empresas.¹ Além disso, não existe relação empírica sistemática entre carga tributária, nos níveis observados ao redor do mundo, e crescimento econômico.² Na dimensão política, há insatisfação com a crescente desigualdade no topo da renda que resulta em *lobbies* e concentração de poder político em poucas mãos o que reduz a legitimidade dos governos nacionais.

Ao mesmo tempo em que a agenda da progressividade é revitalizada, é importante reconhecer que a progressividade ganha legitimidade política na medida em que ela se coloca como uma promotora de crescimento econômico, equidade e de bem-estar social. Isso faz com que seja necessário mais do que garantir progressividade no sistema tributário, mas que os mecanismos que a promovem sejam eficientes.

Um exemplo anedótico, porém verídico, ajuda a entender a questão. Na Inglaterra do século XVII, o rei William III instituiu um imposto sobre janelas.³ As famílias com maior quantidade de janelas nas casas pagariam mais impostos do que as famílias que possuíam poucas janelas em suas residências. A medida era claramente progressiva, pois as famílias mais ricas, que habitavam em residências mais sofisticadas, possuíam mais janelas e pagariam mais impostos. Esse imposto é tido como o embrião da tributação sobre o patrimônio.

Esse imposto afetou a decisão das famílias sobre quantas janelas suas casas deveriam ter. Assim, com o tempo, várias famílias reduziram a quantidade de janelas de suas casas para pagar menos impostos. A redução do número de janelas afetou a salubridade das residências e as pessoas foram ficando mais doentes.

O exemplo relatado mostra como um imposto mal desenhado pode produzir consequências adversas sobre a população. Assim, a discussão da progressividade é indissociável da dimensão da eficiência econômica. Esse é o principal diferencial que este livro traz aos leitores, pois não trata a progressividade de forma simplista, mas como um elemento crucial de um bom sistema tributário que deve ser combinado com as demais dimensões políticas, sociais e econômicas do país.

Uma vez superado o desafio técnico em torno do desenho do melhor sistema tributário, surge um elemento político. A discussão da progressividade está associada ao aumento da carga tributária na medida em que faz com que os mais ricos paguem mais impostos. O

¹Ver HEIMBERGER; GECHERT. Do corporate tax cuts boost economic growth. *Working paper*, n. 201. Macroeconomic Policy Institute, 2021.

²Ver BAKIJA, J. Would a bigger Government hurt the economy? In: BAKIJA, J. et al. *How big should our government be?* University of California Press, 2016. Na mesma linha, ver: MYLES, G. Taxation and economic growth. *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, v. 21, n. 1, p. 141-168, 2000.

³OATES; SCHWAB. The window tax: A case study in excess burden. *Journal of Economic Perspectives*, v. 29, n. 1, p. 163-180, 2015.

que deve ser feito com os recursos adicionais a serem arrecadados é uma questão eminentemente política.

A arrecadação adicional pode ser utilizada para desonerar (ou transferir renda) as famílias mais pobres, ampliar recursos para a educação e a saúde públicas ou para a ampliação do parque nível de investimento público que pode resultar em ganhos de produtividade para a economia e geração de novos empregos.

Como explica Jared Diamond, o sucesso de uma nação está em isolar seus defeitos, preservar suas qualidades e superar os problemas.⁴ Que esse mantra possa servir de guia condutor desse esforço reformista para potencializar o desenvolvimento do país. Essa decisão pertence à sociedade, liderada por uma classe política capaz de enxergar os desafios que estão postos à frente do país em um processo que está sempre em construção. Esse é o objetivo deste livro.

O capítulo 1, de autoria de Sérgio Gobetti, explica como funciona a tributação sobre renda e capital em vários países. A principal lição do capítulo é que há uma tentativa de integrar a tributação da renda e do capital em um único sistema de maneira coerente. De interesse específico para o Brasil, o capítulo mostra as várias formas possíveis de se tributar lucros e dividendos.

O capítulo 2, de autoria de Rodrigo Orair, apresenta as principais tendências da tributação corporativa no mundo concluindo que o processo de redução da carga sobre as empresas passa por uma revisão. No caso do Brasil, as alíquotas corporativas ainda são elevadas e o sistema muito distorcido o que abre espaço para migrar a tributação para a renda das pessoas físicas ampliando a progressividade do sistema e gerando ganhos de eficiência econômica.

Recentemente, adotou-se um imposto mínimo global para limitar o planejamento tributário das empresas multinacionais que apenas localizavam seus endereços para se favorecer de jurisdições com tratamento tributário favorável reduzindo o imposto devido onde a produção ocorre. No capítulo 3, Rodrigo Orair analisa os efeitos da introdução desse imposto para o Brasil.

Ainda na dimensão internacional, Bráulio Borges analisa no capítulo 4 as alíquotas do imposto de renda para o Brasil em comparação com outros países. Uma de suas conclusões é que existe uma ampla diferença entre as alíquotas estatutárias e efetivas para as empresas. Essa diferença é fruto de várias isenções e possibilidades de planejamento tributário o que faz com que a carga seja distribuída de forma muito desigual. Na pessoa física, a carga efetiva é regressiva no topo da distribuição diferentemente de outros países, desenvolvidos e emergentes onde o sistema é progressivo. Há muito espaço para melhoria do sistema.

⁴DIAMOND, J. *Reviravolta*: como indivíduos e nações bem-sucedidas se recuperam das crises. Rio de Janeiro: Editora Record, 2019.

No capítulo 5, analiso, em parceria com Fábio Goto, a proposta de reforma do imposto de renda apresentada pelo governo federal. Inicialmente, apresentamos um diagnóstico do sistema e, em seguida, discutimos as principais mudanças propostas e seus efeitos esperados.

Na sequência, Nelson Barbosa analisa a evolução das renúncias tributárias mostrando que seu crescimento, nos últimos anos, decorre de mudanças metodológicas na sua mensuração. Além disso, como a tributação sobre o consumo é elevada, alguns setores precisam de tratamento diferenciado pelas dificuldades de suportar toda essa carga o que torna difícil uma redução expressiva.

Essa incompreensão tem levado a um tratamento equivocado sobre o tema. As renúncias só serão reduzidas quando for possível mudar a composição do sistema tributário aumentando o peso sobre renda e patrimônio e diminuindo o peso sobre o consumo. Dessa forma, a progressividade tributária, é um meio para atingir eficiência econômica.

No capítulo 7, me aprofundo na análise dos juros sobre capital próprio apontando caminhos para a reforma que passam por tornar o instrumento mais efetivo e reduzindo seu impacto fiscal a partir das mudanças que os países europeus promoveram ao longo da última década.

Nos dois capítulos seguintes me debruço no tema da tributação sobre o patrimônio analisando, respectivamente, o imposto sobre heranças e sobre grandes fortunas. No primeiro caso, avalio o desenho do imposto brasileiro a partir da experiência internacional sugerindo alguns ajustes que reforcem a sua progressividade.

No segundo caso, analiso o resultado das pesquisas recentes e os elementos que fizeram esse tributo voltar à mesa de alternativas. Apesar de menos frequente, existe uma revisão importante do seu papel o que passa pela sua integração dentro do sistema tributário e no controle da concentração desproporcional da riqueza. Observo que esse controle pode ser feito sem o uso desse tipo de imposto, mas ele é uma alternativa disponível caso os resultados obtidos com uma eventual reforma se mostrem insuficientes.

Uma preocupação presente é se uma reforma progressiva pode gerar crescimento econômico. O capítulo 10 inaugura a discussão de natureza macroeconômica da reforma onde, Bráulio Borges, apresenta uma revisão da literatura dos efeitos macroeconômicos de reformas tributárias. Seus resultados indicam vários caminhos de aperfeiçoamento na direção de promover maior crescimento econômico.

O capítulo 11, da Débora Freire, Guilherme Cardoso e Tailiny Ventura, avança nessa questão e mostra que uma reforma progressiva que aumente a parcela da renda e reduza a participação da tributação sobre consumo pode gerar efeitos positivos em termos de crescimento.

O livro apresenta dois capítulos adicionais que tratam de tópicos específicos relacionados ao debate da reforma tributária. Durante a tramitação da reforma, as mudanças realizadas no Congresso Nacional resultavam em uma grande perda de receita para os governos com base no argumento de que os recursos não fariam falta porque teria ocorrido um ganho de arrecadação estrutural no último ano que compensaria as perdas.

Em parceria com Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair, mostramos que o ganho de arrecadação estrutural é bem inferior ao que o governo estimou e argumentamos que a simples observância de um aumento na arrecadação não é argumento suficiente para a desoneração tendo em vista que a arrecadação estrutural continuava inferior ao patamar observado em anos passados.

Outro argumento a favor da ampla desoneração que a proposta passou a gerar era um eventual efeito positivo sobre os investimentos. Os argumentos para refutar essa relação já foram expostos. Em parceria com Pedro Vitorino, apresentamos estimativas de impacto de medidas alternativas à desoneração ampla sobre o investimento que se mostram mais eficientes e que poderiam ser utilizadas sem comprometer o andamento de uma reforma progressiva.

Esse conjunto de capítulos expõe um todo coerente capaz de jogar luz sobre vários temas da reforma da tributação direta e que pretendo que seja útil para amadurecer o tema e acelerar a sua viabilidade técnica e política.

Um projeto como esse possui inúmeros colaboradores diretos e indiretos. Quero agradecer a toda equipe da Samambaia Filantropias por ajudar a tornar esse projeto uma realidade. Ao Guilherme Coelho por acreditar no projeto e ao Luciano Cerqueira por toda colaboração e apoio no dia a dia. Agradeço a todos os autores que toparam participar desse desafio e que acreditam na importância do tema.

À equipe do IBRE, liderada pelo Luiz Guilherme Schymura, pela criação de um ambiente plural e intelectualmente instigante. Agradeço ao Cláudio Conceição e toda sua equipe, que fornece o apoio ao Observatório de Política Fiscal e que contribuiu em todas as etapas do processo de produção deste livro.

Contei com várias outras colaborações no processo de organização do livro. Agradeço aos vários gestores públicos que se dispuseram a conversar, fornecer dados e que possuem contribuições valiosas em alguns capítulos. Agradeço às equipes da Sefaz do Ceará e do Rio de Janeiro por toda a presteza e a contribuição de Evanuel da Silva Pereira da Secretaria de Fazenda do Paraná por todos os esclarecimentos e dados fornecidos. Todas essas interações melhoraram bastante o conteúdo do livro.

Agradeço às minhas filhas Sophia e Olivia e à minha esposa Larissa pelo carinho do dia a dia. Dedico este livro ao meu pai, Hamilton Ronnie Pires.

Desejo a todos uma proveitosa leitura.

Sobre os autores

Bráulio Borges

Graduado em economia pela FEA USP e mestre em teoria econômica pela mesma instituição. Economista sênior da LCA Consultores da área de macroeconomia, onde trabalha desde 2004, e pesquisador associado do FGV IBRE desde 2015.

Débora Freire Cardoso

Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG e pesquisadora do Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar/UFMG). É integrante do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada (Nemea) no Cedeplar.

Fábio Goto

Economista graduado na Universidade de Campinas e mestre pela Universidade de Kobe (Japão, com bolsa MEXT). Atuou no setor financeiro com P&D em risco e alocação de ativos e no setor público no Ministério da Fazenda e Planejamento.

Guilherme Silva Cardoso

Doutorando em Economia do Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar/UFMG). É graduado em Ciências Econômicas pela UFJF e mestre em economia pelo Cedeplar. É integrante do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada (Nemea) no Cedeplar.

Manoel Pires

É coordenador do núcleo de política econômica e do Observatório de Política Fiscal, ambos no FGV IBRE. É professor na UnB e da pós-graduação profissional em economia e finanças na FGV-DF. Foi secretário de Política Econômica no Ministério da Fazenda em 2016 e chefe da Assessoria Econômica do Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão em 2015. Atuou nas áreas técnicas do Ministério da Fazenda entre 2008 e 2014 e no Ipea desde 2004.

Nelson Barbosa

PhD em economia pela New School for Social Research (Nova Iorque, EUA) e atualmente é pesquisador associado do FGV IBRE. Professor titular da FGV EPPG, professor adjunto da UnB e colunista semanal no jornal *Folha de São Paulo*. Trabalhou no Banco Central e no BNDES. Ministro do Planejamento (2015) e da Fazenda (2016) do governo Dilma e Secretário de Política Econômica (2008-10) do governo Lula.

Pedro Vitorino

Bacharel em ciências econômicas pela Universidade de Brasília, tendo pesquisado sobre o impacto de políticas tributárias de estímulo ao investimento. Tem experiência como consultor generalista em gestão empresarial e hoje atua como cientista de dados na Falconi, líder do segmento de consultoria em gestão no Brasil.

Rodrigo Orair

Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É doutorando em economia pela Universidade de São Paulo (USP), na área de Concentração de Economia do Desenvolvimento. É pesquisador licenciado do Ipea e associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). Foi diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal.

Sérgio Wulff Gobetti

Pesquisador do Ipea e doutor em economia pela UnB, ex-secretário adjunto de Política Fiscal e Tributária da SPE/MF (2011-2013), atual assessor econômico da Sefaz RS.

Tailiny Ventura

Doutoranda em economia do Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar/UFMG). É graduada em ciências econômicas pela UFJF e mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR.

Sumário

Contexto internacional	15
Capítulo 1 – Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda (<i>Sérgio Wulff Gobetti</i>)	17
1. Introdução	17
2. Dos clássicos à teoria da tributação ótima: o conflito entre equidade e eficiência	20
3. Da teoria à prática: o que a experiência internacional revela?	31
4. Considerações finais	44
Referências bibliográficas	47
Capítulo 2 – Imposto sobre renda corporativa: tendências internacionais e análise comparada do modelo brasileiro (<i>Rodrigo Orair</i>)	51
1. Introdução	51
2. Impostos sobre a renda: estrutura e evolução no período recente	53
3. Integração da tributação do lucro nos níveis pessoal e corporativo	71
4. Considerações finais: alternativas de reforma no Brasil	77
Capítulo 3 – Reforma tributária global: análise geral e dos impactos no Brasil (<i>Rodrigo Orair</i>)	79
1. Introdução	79
2. Primeiro pilar: mecanismo de realocação dos direitos de tributação dos lucros das gigantes multinacionais	83
3. Segundo pilar: regime de imposto mínimo global	88
4. Balanço dos impactos dos dois pilares do novo arcabouço tributário	92

5. Impactos do novo arcabouço tributário no Brasil	96
Referências bibliográficas	99

Capítulo 4 – Estimativas de alíquotas efetivas da tributação direta <i>(Bráulio Borges)</i>	101
1. Introdução	101
2. Tributação corporativa	101
3. Tributação sobre a renda dos indivíduos	110
4. Considerações finais	114
Referências bibliográficas	115

Brasil **117**

Capítulo 5 – A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise <i>(Fábio Goto e Manoel Pires)</i>	119
1. Introdução	119
2. Principais aspectos da tributação sobre a renda no Brasil	120
3. Mudanças na tributação sobre a renda do trabalho	126
4. Novas alíquotas do IRPJ	128
5. Juros sobre capital próprio (JCP)	129
6. Lucros e dividendos	130
7. Tributação em fundos de investimento	132
8. Análise geral	132
9. Considerações finais	136
Referências bibliográficas	137

Capítulo 6 – Mito e realidade sobre desoneração tributária no Brasil <i>(Nelson Barbosa)</i>	139
1. Introdução	139
2. Gasto tributário no Brasil e no mundo	141
3. Evolução do gasto tributário estimado	145
4. Evolução do gasto tributário efetivo	150
5. Principais beneficiários do gasto tributário efetivo	153
6. O irrealismo da PEC emergencial	157
7. A economia política do gasto tributário	159
Referências bibliográficas	161

Capítulo 7 – Impacto econômico e alternativas para a dedução de juros sobre capital próprio (<i>Manoel Pires</i>)	163
1. Introdução	163
2. O problema teórico	164
3. Como funciona o ACE no Brasil	167
4. Evidências empíricas	171
5. Experiência recente	173
6. Algumas lições do caso da Bélgica e da Itália	176
7. JCP no Brasil e alternativas	179
Referências bibliográficas	179
Capítulo 8 – Tributação de heranças e doações (<i>Manoel Pires</i>)	181
1. Introdução	181
2. Principais efeitos econômicos e tendências do imposto sobre herança e doações	181
3. Características de um bom imposto sobre heranças e doações	186
4. Análise para o Brasil	190
5. Conclusões e recomendações	197
Referências bibliográficas	198
Capítulo 9 – Análise econômica do Imposto sobre Grandes Fortunas (<i>Manoel Pires</i>)	199
1. Introdução	199
2. Análise econômica do IGF	200
3. Principais evidências empíricas em torno do IGF	203
4. Desenho do imposto	204
5. Experiência internacional	206
6. O debate sobre o IGF no Brasil	211
7. Conclusões	213
Referências bibliográficas	214
Aspectos macroeconômicos da tributação direta	217
Capítulo 10 – Impactos macroeconômicos de reformas tributárias (<i>Bráulio Borges</i>)	219
1. Introdução	219
2. Alguns aspectos do sistema tributário brasileiro	221
3. Potenciais impactos macroeconômicos de reformas tributárias e as evidências empíricas mais recentes	235

4. Considerações finais	239
Referências bibliográficas	242
Capítulo 11 – Modificações na composição da carga tributária brasileira: efeitos econômicos e distributivos (<i>Débora Freire Cardoso, Guilherme Silva Cardoso e Tailiny Ventura</i>)	243
1. Introdução	243
2. Composição da carga tributária brasileira	246
3. Modelo de simulação	250
4. Resultados	258
5. Considerações finais	266
Referências bibliográficas	267
Anexos	270
Capítulo 12 – Espaço fiscal e reforma tributária: uma breve análise (<i>Manoel Pires, Rodrigo Orair e Sérgio Wulff Gobetti</i>)	285
1. Introdução	285
2. Conceituação e estimativas	287
3. Receita estrutural e excesso de arrecadação	292
4. Considerações finais	293
Referências bibliográficas	294
Capítulo 13 – Efeitos da política tributária sobre o investimento (<i>Pedro Vitorino e Manoel Pires</i>)	295
1. Introdução	295
2. Modelagem do custo de uso do capital	296
3. Estimativa de função de investimento privado para o Brasil	304
4. Avaliação dos impactos de implementações de políticas tributárias de incentivo ao investimento	309
5. Conclusões	311
Referências bibliográficas	311



Contexto
internacional

Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda¹

Sérgio Wulff Gobetti

1. Introdução

A enorme repercussão internacional da obra de Thomas Piketty e o surpreendente grau de concentração de renda revelado pelas novas pesquisas empíricas baseadas nas declarações de IRPF no Brasil reabriu no país um importante debate sobre o papel da tributação na atenuação da desigualdade e, em particular, sobre duas questões fundamentais que permeiam as definições de política governamental: qual o grau adequado de progressividade do imposto de renda e como devem ser tributados os lucros e demais rendas do capital?

O modelo brasileiro, caracterizado pela isenção de lucros no nível das pessoas físicas e por uma progressividade de baixo grau dos rendimentos do trabalho, foi concebido na década de 90 sob influência de propostas inovadoras e radicais – como o *flat tax* e as deduções relativas ao rendimento normal do capital próprio – formuladas por acadêmicos e *policymakers* dos Estados Unidos e da Europa. Essas propostas almejavam resolver alguns problemas concretos (como a falta de isonomia no tratamento das diferentes rendas do capital e os efeitos disso sobre as decisões de investimento das firmas), mas também traduziam um clamor teórico e ideológico por menor oneração do capital e dos mais ricos, baseados na suposta ineficiência econômica da tributação sobre essa elite.

Curiosamente, essa agenda de reformas nunca foi adotada na plenitude pelas grandes potências, mas foi importada pela periferia das economias capitalistas (notadamente as do Leste e Sudeste europeus), mais suscetíveis ao ideário ultraliberal e às perspectivas de atrair investimentos por meio de vantagens tributárias aos grandes detentores de capital. A Estônia, por

¹Este capítulo apresenta uma versão atualizada do artigo Tributação do capital: teoria e prática (e o caso brasileiro), publicado em 2019 pela revista *Economia e Sociedade*.

exemplo, foi o primeiro país europeu a adotar um imposto de renda linear (*flat tax*, FT) e a isentar dividendos distribuídos, em 1994. No mesmo ano, a Croácia implantou um sistema por meio do qual o rendimento normal do capital (mensurado pela imputação de uma taxa de juros sobre capital próprio) também passou a estar isento de imposto (*allowance for corporate equity*, ACE).

O Brasil acompanhou essa “vanguarda” ao introduzir em 1996 a isenção dos dividendos e, simultaneamente, um dispositivo que ficou conhecido como juros sobre capital próprio (JCP), a versão brasileira do ACE. Antes disso, na década de 80, o país já havia reduzido a alíquota máxima do imposto de renda das pessoas físicas e submetido os dividendos à tributação exclusiva na fonte com uma alíquota linear de 15%, em um formato que poderíamos comparar (imperfeitamente) ao modelo dual nórdico (*dual income tax*, DIT), assim denominado por distinguir o tratamento tributário das rendas do trabalho e do capital.

O foco dessa onda de mudanças era basicamente desonerar o capital, incentivar a capitalização das empresas e reduzir as distorções provocadas pelo modelo clássico de tributação (como a oneração da parcela da renda do capital que apenas repõe a inflação e o incentivo às empresas se financiarem via endividamento, pois assim poderiam abater os juros pagos da base de cálculo do imposto de renda). Os eventuais impactos negativos – da menor progressividade e menor tributação do capital – sobre a distribuição de renda, ou não existiriam, segundo a tese do *trickle-down*,² ou deveriam ser compensados por meio de transferências de renda aos mais pobres.

Note-se que, segundo a visão dominante nos anos 90, a política tributária deveria se eximir de objetivos distributivos porque isso seria supostamente ineficiente do ponto de vista econômico. O gasto público, por outro lado, seria o instrumento adequado por meio do qual o governo poderia interferir na distribuição de renda, principalmente se bem direcionado aos realmente pobres. Assim, a autoridade fiscal deveria se preocupar em ampliar a neutralidade do sistema tributário, garantindo as condições mediante as quais a economia proporcionaria o máximo de arrecadação para atender aos objetivos alocativos e distributivos do governo.

Três décadas se passaram desde que esses mandamentos foram estabelecidos, e tanto a concentração de renda aumentou significativamente na maior parte do mundo, quanto a reflexão acadêmica avançou, produzindo uma reavaliação das teorias e práticas em termos de tributação. Alguns novos desenvolvimentos da teoria da tributação ótima, por exemplo, têm questionado a espinha dorsal dos modelos e teoremas que se popularizaram no *mainstream* acadêmico e que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária e menor tributação das rendas do capital.³

²Tese atribuída aos assessores do ex-presidente norte-americano Ronald Reagan, segundo a qual todo aumento de renda dos mais ricos respingaria para os mais pobres, justificando redução de impostos para as classes mais altas.

³É o caso, como veremos, dos teoremas de Atkinson e Stiglitz (1976) e Chamley-Judd (1986-1985).

Tanto economistas da nova geração, como Piketty e Emmanuel Saez, quanto da velha guarda, como Anthony Atkinson e Peter Diamond, têm se dedicado a demonstrar, por meio de um arcabouço estritamente neoclássico, mas baseado em hipóteses e pressupostos mais realistas, que uma política tributária ótima (no sentido de maximizar o bem-estar social) pode passar por um desenho onde não só haja espaço para a progressividade tributária e a tributação do capital, como em doses superiores a que temos na atualidade.

Por outro lado, o enfraquecimento de algumas crenças e a insolubilidade de algumas controvérsias teóricas contribuíram para o surgimento de uma abordagem mais pragmática no núcleo dos teóricos da tributação ótima, voltada ao desenho de medidas tributárias economicamente eficientes, politicamente factíveis e socialmente aceitáveis. Ou seja, mesmo na ausência de consensos sobre questões importantes, especialistas e *policymakers* buscam avançar em uma agenda de reformas na tributação para o século XXI, como demonstra o movimento de revisão liderado no Reino Unido pelo economista e Prêmio Nobel James Mirrlees (MIRRLEES *et al.*, 2011).

No Brasil, esse debate demorou mais a ganhar espaço na agenda governamental e política. Em parte, pela ilusão de que a distribuição de renda melhorava substancialmente, com base em dados de uma parte da realidade (a das pesquisas domiciliares⁴). De outra parte, pelo conservadorismo e/ou alienação de parcela significativa da nossa *intelligentsia* tributária sobre as novas tendências internacionais em matéria de tributação da renda e do capital.

A boa notícia é que felizmente esse cenário começou a mudar, como indica o “relativo consenso” que se criou recentemente em torno da proposta de retomar a tributação de dividendos, encampada pelo governo federal em 2021 e pela maioria dos principais candidatos à Presidência da República em 2022. A má notícia é que, apesar do acordo simbólico sobre “tributar dividendos”, não existe na sociedade e na esfera política um suficiente amadurecimento sobre “como” proceder essa mudança de modo consistente com as melhores recomendações internacionais, como se viu no recente processo de apreciação e aprovação do projeto de lei que instituiu a taxa de dividendos distribuídos e, em contrapartida, reduzia as alíquotas de imposto sobre o lucro das empresas.

Além de problemas de calibragem de alíquotas, que redundariam em queda substancial de receita, o projeto e principalmente o texto final aprovado pela Câmara manteve uma injustificável e ineficiente isenção para sócios de micro e pequenas empresas, justamente aqueles que já se beneficiam de regimes especiais que reduzem a carga tributária sobre o lucro corporativo. E também criou brechas pelas quais os muito ricos podem escapar parcialmente da nova tributação via transferência de dividendos entre empresas de uma mesma *holding*. De tal forma

⁴Estudos recentes, como Medeiros *et al.* (2015) e Morgan (2017) mostram que as pesquisas domiciliares subestimam a renda dos mais ricos e, portanto, o grau de desigualdade de renda. Também mostram que, embora a fatia da renda dos mais pobres tenha crescido, o mesmo ocorreu com a dos muito ricos.

que, na prática, a “volta da tributação dos dividendos” nesses termos pode até agravar algumas distorções em termos de equidade e eficiência econômica.

Nesse contexto, para avançar em uma reforma da tributação da renda coerente tanto com as tendências mundiais quanto com os objetivos de melhor distribuição de renda e maior crescimento econômico, propomos neste capítulo revisitar as teorias e práticas internacionais sobre o tema.

2. Dos clássicos à teoria da tributação ótima: o conflito entre equidade e eficiência

O princípio segundo o qual os indivíduos devem contribuir para o governo pagando impostos de acordo com sua capacidade contributiva tem longa data e era defendido como fundamental por alguns pensadores clássicos, como Adam Smith.⁵ O modo como esse princípio é interpretado e, principalmente, como os economistas entendem que ele deva ser aplicado, contudo, tem variado ao longo do tempo.⁶ Para Mill (1849), por exemplo, a premissa de que todos os indivíduos sejam tratados como iguais perante a lei exigiria que se impusesse um “sacrifício igual” a todos, o que poderia justificar a aplicação de um imposto proporcional e não progressivo. Contudo, segundo argumentação dos economistas da escola marginalista, o fato de a utilidade marginal decrescer com o aumento da renda (uma unidade monetária adicional tem mais utilidade para um pobre do que para um rico) implicaria a necessidade de um tributo progressivo para igualar o sacrifício em termos absolutos.

De todo modo, por razões de economia política que extrapolam a polêmica filosófica, como mostra Piketty (2014), o princípio de que os ricos devem pagar proporcionalmente mais impostos do que os pobres se difundiu e consolidou nas sociedades ocidentais ao longo do século XX, refletindo-se em estruturas de tributação extremamente progressivas e que não faziam distinção entre as rendas do trabalho e do capital.⁷

A partir da década de 70, entretanto, esse modelo clássico (e conceito amplo de renda) passou a ser questionado em duas frentes: uma política, capitaneada pelos seguidores de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, incluindo aí os economistas encarregados de dar

⁵Em *A riqueza das nações*, de 1776, Smith recomenda: “Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado”.

⁶Ver Musgrave (1994) para um ótimo apanhado de como essa visão evoluiu entre os clássicos e neoclássicos.

⁷Esse modelo amplo de tributação da renda (*comprehensive income tax*, CIT) era questionado por Kaldor (1955) e outros economistas que entendiam que o consumo seria a melhor forma de mensurar a capacidade contributiva e de que a tributação da renda seria inibidora da poupança. Contudo, o princípio da progressividade (de que os ricos devem pagar proporcionalmente mais impostos) não era mais contestado como no final do século XIX.

uma justificativa para a revolução liberal-conservadora a partir de teses de elevada carga ideológica,⁸ e outra de natureza mais acadêmica, baseada na chamada teoria da tributação ótima, que convergia para algumas proposições de orientação liberal, mas com a sofisticação de modelos microfundamentados que pretendiam mimetizar o comportamento dos agentes econômicos em diferentes arranjos tributários e derivar o resultado disso sobre o equilíbrio econômico e o bem-estar social.

Um elemento-chave desse arcabouço teórico de vertente neoclássica é a presunção de que existe sempre um *trade-off* entre equidade e eficiência, ou seja, de que medidas tributárias que visem à redistribuição de renda (como a tributação progressiva da renda do trabalho ou do capital) geram distorções e apresentam custo econômico, principalmente por desestimular os indivíduos mais capazes de trabalhar, poupar e investir. Além disso, segundo muitos adeptos dessa escola, a tributação da poupança (ao menos do retorno normal da poupança, como explicaremos adiante) teria a propriedade de distorcer as decisões intertemporais de consumo e trabalho das pessoas, penalizando relativamente mais o consumo futuro do que o presente.

Dessa forma, o sistema tributário deveria ser desenhado de modo a ser o mais neutro possível, ou seja, produzir o mínimo possível de distorções econômicas e comportamentais e maximizar o bem-estar da sociedade, ponderando tanto os ganhos derivados de uma melhor distribuição de renda quanto as perdas decorrentes do impacto negativo dos impostos. Nesse sentido, a teoria da tributação ótima é uma teoria normativa de *second best*, estruturada sobre modelos com elevado grau de abstração, que, nas suas versões mais puras, assumem agentes econômicos racionais e perfeitamente informados, que conseguem prever com certa precisão sua renda futura e com grande flexibilidade para tomar decisões alocativas de quantas horas vão trabalhar, quantas horas vão dedicar ao lazer e como distribuirão seu consumo ao longo da vida de acordo com as características e mudanças dos impostos.

A partir desse tipo de hipóteses e de uma abordagem utilitarista, economistas neoclássicos passaram a derivar na década de 70 e 80 alguns teoremas que se tornaram muito influentes na academia e que pareciam justificar movimentos em duas direções: a redução da progressividade ou adoção de um imposto de renda linear, como analisado por Mirrlees (1971), e a redução ou eliminação da tributação sobre as rendas do capital, como implicitamente sugerido no artigo seminal de Atkinson e Stiglitz (1976) e reforçado posteriormente por Judd (1985) e Chamley (1986).⁹

⁸Como a tese de que a redução de impostos para os mais ricos estimularia os investimentos e o empreendedorismo, gerando ganhos para toda a sociedade (*trickle-down*).

⁹Recentemente, Stiglitz (2017) faz uma revisão do teorema de 1976 argumentando que muitos economistas do *mainstream*, como Gregory Mankiw e Robert Lucas, não compreenderam as limitações do modelo adotado e se utilizaram inapropriadamente de suas conclusões para defender a não tributação do capital. “This and similar results from optimal tax theory were expanded upon and, taken seriously, seized upon as a basis of policy by those critical of capital taxation. Those who did so typically did not understand the limitations of the model. As always, one has to look carefully at the assumptions going into a model to judge whether they provide an appropriate basis for serious policy” (*Ibid*, p. 1).

A ideia de restringir a progressividade se baseia em duas premissas comuns em modelos microeconômicos neoclássicos: 1) a de que os salários refletem exatamente a produtividade marginal do trabalho; 2) a de que a oferta de trabalho (medida em horas) é bastante elástica entre os indivíduos mais capazes, ou seja, responde sensivelmente às variações na renda líquida pós-tributação. Dessa forma, alíquotas marginais elevadas e crescentes tenderiam a desincentivar justamente os indivíduos mais produtivos, resultando em uma perda econômica para o conjunto da sociedade e, portanto, em menos receita para o governo utilizar em políticas distributivas.

Contudo, Mirrlees (1971, p. 207) chegou a se declarar um tanto surpreso com o fato de suas derivações ótimas apontarem para o extremo de um imposto de renda quase linear. E recomendou cautela na aplicação de suas especulações teóricas, sugerindo a necessidade de mais estudos, principalmente em função das hipóteses do modelo.

Being aware that many of the arguments used to argue in favour of low marginal tax rates for the rich are, at best, premised on the odd assumption that any means of raising the national income is good, even if it diverts part of that income from poor to rich, I must confess that I had expected the rigorous analysis of income-taxation in the utilitarian manner to provide an argument for high tax rates. It has not done so. (...) I would also hesitate to apply the conclusions regarding individuals of high skill: for many of them, their work is, up to a point, quite attractive, and the supply of their labour may be rather inelastic (apart from the possibilities of migration).

Apesar das ressalvas do autor e da vasta e (até hoje) inconclusiva literatura internacional dedicada a testar analítica e empiricamente a estrutura ótima de um imposto de renda (KAPLOW, 2008), a comunidade econômica foi convencida desde os anos 80 que a progressividade tributária seria um instrumento ineficiente de distribuição de renda.

Paralelamente, o postulado teórico de que a alíquota ótima sobre a renda do capital seria zero (com base em modelos neoclássicos) também reforçou as proposições da corrente *supply-side* e se tornou muito influente na academia, a ponto de Robert Lucas (1990, p. 314) considerá-lo a maior contribuição social oferecida pela ciência econômica contemporânea.

Under what I view as conservative assumptions, I estimated that eliminating capital income taxation would increase capital stock by about 35 percent. (...) Translated into an effect on welfare, I estimated the overall gain (...) to be around one percent of consumption, or perhaps slightly less. (...) It is about twice the welfare gain that I have elsewhere estimated would result from eliminating a 10 percent inflation, and something like 20 times the gain from eliminating post-war sized business fluctuations. (...) The supply-side economists, if that is the right term for those whose research I have been discussing, have delivered the largest genuinely free lunch I have seen in 25 years in this business, and I believe we would have a better society if we followed their advice.

É curioso que, a despeito desse enorme apelo teórico e ideológico, nem os Estados Unidos nem outro grande país capitalista tenha adotado ao pé da letra, até hoje, as posições extremas derivadas desses modelos de tributação ótima, embora a agenda *supply-side* tenha influenciado a redução acentuada das alíquotas máximas de imposto de renda e a criação de mecanismos para atenuar a dupla tributação do lucro. Como já mencionado, os países que mais se aproximaram de eliminar a progressividade e a tributação do capital foram as pequenas nações do Leste Europeu, durante a década de 90, após a dissolução da União Soviética, mas mesmo nesses países persiste algum nível de tributação do lucro.

Essa distância entre a prescrição da teoria ótima e a prática, segundo Kaplow (2008, p. 79), poderia se explicar pela economia política, pelas preferências do eleitor mediano em torno dos princípios da progressividade e justiça tributária. Contudo, como bem observa Sheffrin (1994), a percepção de “justiça” da opinião pública é volátil, imperfeitamente construída¹⁰ e suscetível à influência de ideologias e *lobbies*, de modo que parece difícil atribuir apenas às preferências do eleitor mediano a não adoção de determinadas “fórmulas ótimas” durante um período de hegemonia liberal-conservadora, como foram os anos 80 e 90.

Talvez uma explicação alternativa mais simples e convincente seja a falta de robustez da modelagem teórica, sua falta de fundamentação no mundo real, conforme argumentam Piketty e Saez (2012, p. 1), dois economistas relativamente jovens que têm contribuído para um processo de autocritica e aprimoramento da teoria da tributação ótima. O que o próprio Stiglitz tem reconhecido ao abordar o tema da tributação. “By clarifying the conditions under which you wouldn’t tax capital”, disse ele à Bloomberg, “it helps clarify the reasons why you would” (COY, 2014).

O principal argumento para não tributar as rendas do capital (no sentido amplo, não apenas os lucros), do ponto de vista da teoria neoclássica, é evitar em última instância uma distorção intertemporal nas decisões sobre poupança, ou seja, sobre quanto consumir hoje ou no futuro, devido à redução no valor presente do consumo futuro produzida pelo imposto que incidiria na remuneração do capital.¹¹ Existem outros argumentos para não tributar a renda do capital de modo igual à renda do trabalho, ou para tratar a tributação do lucro na pessoa jurídica e na pessoa física de modo integrado, mas o argumento para simplesmente não tributar a renda do

¹⁰O autor mostra, por meio de pesquisas qualitativas, como a opinião pública tem um conhecimento limitado do código tributário e tende a ver diferentes aspectos da tributação com compartimentos mentais separados, o que explica certa contradição nos julgamentos e na percepção de justiça.

¹¹Note-se que o valor presente é calculado descontando o consumo futuro pela própria taxa de juros que remunera a poupança e que refletiria uma espécie de taxa de impaciência dos consumidores. Nesses termos, o valor presente de consumir no futuro (quando houver tributação do rendimento da poupança) será menor do que o valor presente de consumir no presente. Contudo, assumir que a taxa de juros reflete uma taxa de impaciência dos consumidores não parece algo muito adequado no mundo real. Se o retorno líquido da poupança (pós-tributação) for maior do que a inflação, o consumo futuro será, em termos reais, maior do que o consumo presente, e é isso o que realmente importa para manter o estímulo à poupança, mesmo admitindo uma pequena taxa de impaciência.

capital decorre de seu efeito de desincentivo à poupança, como aliás já argumentava Kaldor (1955) ao propor um imposto progressivo sobre o consumo (*expenditure tax*) em alternativa a um imposto sobre a renda.¹²

No caso dos teoremas originais de tributação ótima, entretanto, apenas a renda do capital deveria ter alíquota zero, mas as rendas do trabalho continuariam sendo tributadas, inclusive pelos fins distributivos da função de bem-estar social. Basicamente, a intuição por trás do modelo é a seguinte: uma vez que a renda original obtida dos salários já é tributada, não haveria razão para tributar uma segunda vez o retorno da parcela poupada, pois isso criaria um incentivo para consumir mais renda no presente. Note-se que, embora sejam admitidas diferenças de renda e consumo entre os agentes econômicos, basicamente todos trabalham e poupam apenas com o objetivo de consumir, sendo negligenciada a existência de outras motivações para poupar ou de indivíduos que vivem de herança.

A falta de realismo nessas hipóteses é o núcleo da crítica que a proposição de não tributar a renda do capital passou a sofrer no interior da própria escola de tributação ótima, como mostra o seguinte comentário de Banks e Diamond (2008, p. 2), dois economistas do grupo reunido por James Mirrlees para produzir um diagnóstico e uma proposta de reforma do sistema tributário inglês:

We argue that a widely recognized result of the optimal tax literature – that capital income should not be taxed, in order that individual's choices regarding saving for future consumption are left undistorted relative to the choices over immediate consumption – arises from considerations of individual behaviour and the nature of economic environments that are too restrictive when viewed in the context of both theoretical findings in richer models and the available empirical econometric evidence. Hence such a result should be considered not robust enough for applied policy purposes and there should be some role for including capital income as a component of the tax base.

De acordo com esses autores, existe uma correlação positiva entre a capacidade dos indivíduos obterem renda e sua propensão a suavizar o consumo ao longo da vida por meio de poupança, bem como sua habilidade de prever e lidar com as incertezas sobre a renda futura. Ou seja, os indivíduos mais capazes tenderiam a poupar mais do que o necessário por razões precaucionais e isso poderia resultar em menos trabalho no futuro. Nessas circunstâncias, a

¹²Kaldor sustentava que um *expenditure tax* seria superior a um imposto sobre a renda tanto porque o consumo seria um melhor indicador da capacidade contributiva, quanto porque não incidiria sobre a parcela poupada da renda e, dessa forma, poderia favorecer o investimento desde que viabilizasse os corretos canais de financiamento de longo prazo. Mas sua proposta de tributar o consumo implicava adotar um mecanismo de progressividade, taxando os valores consumidos por cada indivíduo de forma proporcionalmente crescente.

tributação da poupança passaria a ser um instrumento ótimo, tanto por atingir os indivíduos mais capazes e induzi-los a poupar menos hoje (e evitar que trabalhem menos amanhã), como subsidiar (com menos imposto sobre a renda do trabalho) aqueles que não têm condições de suavizar o consumo (na presença de restrição à liquidez).

Behavioral analysis of saving behavior is highly relevant for the choice of tax base. It is also important for evaluating the role of mandatory programs that require contributions when working and provide benefits when retired. And these two institutions need to be considered together. A key tax design issue is how to combine concern that some fraction of the population saves too little for an adequate replacement rate in retirement while another fraction saves too much, resulting in their retiring too soon from the perspective of social welfare optimization (BANKS; DIAMOND, 2008, p. 59).

A tributação do capital também cumpre um papel fundamental, segundo Piketty e Saez (2012), num mundo em que a riqueza é extremamente concentrada e no qual a desigualdade emerge de duas dimensões – as diferenças de renda do trabalho devido a diferentes capacidades e, principalmente, as diferenças de herança –, sendo que os indivíduos que mais recebem herança nem sempre são aqueles que mais recebem salário. Desse modo, não basta tributar progressivamente a renda do trabalho para reduzir as desigualdades e proporcionar os incentivos mais desejáveis.

É importante observar que nenhuma das visões alternativas apresentadas até aqui chegam a propor uma ruptura com o arcabouço analítico da teoria da tributação ótima; ao contrário, buscam enriquecer os modelos de inspiração neoclássica com a incorporação de hipóteses mais realistas e de contribuições de outras áreas, como a economia comportamental e os estudos sobre a desigualdade, de modo a justificar a adoção de arranjos tributários progressivos, bem como a tributação da renda do capital, da herança e do patrimônio.

As pesquisas focadas em microdados das declarações de imposto de renda, por exemplo, têm servido não apenas para estudar o fenômeno da crescente desigualdade, como também para estimar parâmetros e modelar funções de distribuição essenciais na derivação de alíquotas e estruturas ótimas de tributação. Diamond e Saez (2011) demonstram, com base nesse tipo de enfoque, que a alíquota máxima de imposto de renda vigente nos Estados Unidos, de 42,5% há uma década, seria ótima apenas sob a hipótese de uma elasticidade da oferta de trabalho extremamente elevada, igual a 0,9, muito maior do que tem sido estimado pela literatura empírica, mesmo quando consideradas as possibilidades de evasão (ou migração) entre indivíduos de altíssima renda.

Com parâmetros mais realistas,¹³ a alíquota ótima encontrada para o topo varia entre 54% e 73%. Ou seja, estes seriam os limites superiores (com ou sem evasão) a partir dos quais a im-

¹³As elasticidades consideradas foram de 0,25 ou 0,57 no caso de possibilidade de evasão.

posição de alíquotas marginais mais altas passaria a produzir uma tal reação dos contribuintes (redução de oferta de trabalho e/ou evasão) que a receita obtida pelo governo passaria a cair, verificando-se o famoso efeito da curva de Laffer.

No Brasil, é claro, estamos bem abaixo desse limite superior, mas os regimes especiais de tributação das pequenas empresas (lucro presumido e Simples) oferecem uma oportunidade ímpar de transfiguração da renda do trabalho em renda do capital, exigindo que toda e qualquer medida de ajuste nas alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas seja casada com modificações na forma de tributar os dividendos distribuídos a acionistas, atualmente isentos. Ou seja, não é adequado elevar a alíquota máxima do IRPF se simultaneamente a isenção de dividendos não for revista, pois isso acentuaria os estímulos à pejetização, assim como não é possível reduzir a alíquota máxima do IRPF (como chegou a ser cogitado por Paulo Guedes) se lucros voltarem a ser tributados em duas etapas, na pessoa jurídica e na física, pois nesse caso provavelmente a renda do capital se tornaria mais pesadamente tributada do que a do trabalho.

A existência na atualidade de uma fronteira opaca entre as rendas do trabalho e as rendas do capital, pelo menos para aquela parte da população que trabalha de forma autônoma ou tem a possibilidade de escolher a forma como prestará serviço (como pessoa física ou jurídica), é uma das razões elencadas por Piketty, Saez e Zucman (2013) para não só tributar a renda do capital, como tributá-la conjuntamente com as rendas do trabalho, submetendo a soma de todas elas à escala progressiva de alíquotas (*comprehensive income tax*, CIT), como ainda hoje ocorre em muitos países desenvolvidos.

Em resumo, os autores defendem a *rationale* de um imposto de renda amplo e progressivo complementado por um imposto também progressivo sobre a riqueza (que seja cobrado anualmente) e finalmente por um imposto progressivo sobre a herança.

The very notions of income and consumption flows are difficult to define and measure for top wealth holders. Therefore the proper way to tax billionaires is a progressive wealth tax. Finally, there are strong meritocratic reasons why we should tax inherited wealth more than earned income or self-made wealth (Ibid, p. 1).

De modo semelhante, Stiglitz (2017, p. 43) também defende a tributação progressiva da renda do capital, argumentando que a crescente desigualdade tem efeitos adversos tanto sobre o bem-estar social quanto sobre a própria produtividade da economia. Essa visão, evidentemente, está longe de representar um consenso na escola da tributação ótima. À parte os economistas que ainda hoje veem a tributação do capital e da renda como algo extremamente negativo que deveria ser evitado, há um amplo espectro de neoclássicos que admitem tributar o estoque de riqueza e, em alguma medida, o fluxo de renda proporcionado por ele, mas não progressivamente, nem conjuntamente, como as rendas do trabalho. O modelo dual, concebi-

do e implementado pelos países nórdicos, por exemplo, combina a tributação progressiva da renda do trabalho com a tributação linear sobre a renda do capital, e é complementado por um imposto sobre o estoque de riqueza.

A otimalidade do modelo dual, segundo Nielsen e Sorensen (1997), reside no fato de que, justamente ao diferenciar a tributação das rendas do capital e do trabalho, é possível equalizar o tratamento dispensado ao capital humano e ao não humano. O argumento – de que a diferenciação produz equalização – parece não ter sentido, mas se desenvolve a partir de um raciocínio semelhante àquele originalmente aplicado pela teoria da tributação ótima ao tratar da distorção que um imposto sobre a poupança causaria sobre a decisão intertemporal de consumo: o investimento em capital humano, traduzido em mais tempo presente dedicado ao estudo, proporciona um retorno que será tributado apenas no futuro, quando a renda adicional for auferida, enquanto o investimento em ativos financeiros, com a renda poupada proveniente do trabalho atual, tem seu retorno tributado desde o princípio.

Nesse sentido, a maior tributação relativa da renda do trabalho (em comparação com a renda do capital) serviria para reduzir ou eliminar o viés em favor do capital humano.¹⁴ Outra razão de ordem mais prática que influenciou a adoção do modelo dual, segundo Sorensen (2009), foi promover uma espécie de compensação pelo fato de a tributação incidir sobre todo o rendimento nominal do capital, incluindo a correção monetária pela erosão do valor real dos ativos. Em tese, essa correção também poderia ter sido feita por dentro do modelo amplo de tributação da renda, incluindo algum mecanismo de expurgo do efeito inflacionário presente nas rendas do capital, mas raros países fazem isso.

De qualquer forma, segundo a visão talvez majoritária da escola de tributação ótima, sintetizada por Mirrlees *et al.* (2011), a compensação pela inflação seria insuficiente para alcançar a plena neutralidade, já que, como explicamos anteriormente, os modelos tradicionais se baseiam na comparação entre o consumo presente e o consumo futuro descontado pela taxa nominal de juros, geralmente superior à inflação.

Note-se, porém, que além da neutralidade em relação às decisões intertemporais de consumo, há um outro tipo de neutralidade provavelmente mais relevante no mundo real e no debate das reformas tributárias, relacionada à escolha individual de onde alocar a poupança e à decisão das empresas de como financiar seus investimentos. Principalmente no contexto de maior mobilidade internacional de capitais e crescente variedade de instrumentos financeiros – às vezes criados com o simples objetivo de dissimular a verdadeira natureza de uma renda de

¹⁴Essa assertiva depende, entretanto, de que a educação seja gratuita, como em geral ocorre nos países nórdicos, ou que os custos suportados por cada indivíduo sejam totalmente dedutíveis do imposto de renda; do contrário, o custo de oportunidade de estudar em vez de trabalhar (abdicar de renda presente para buscar maior renda futura) pode se tornar muito alto e a racionalidade de uma atenuante tributária para as rendas do capital pode deixar de existir (NIELSEN; SORENSEN, 1997, p. 322).

capital. Assim sendo, toda e qualquer lacuna ou diferencial de tributação verificado no sistema, ou entre países, tende a ser explorado pelos agentes econômicos, principalmente os mais ricos, aqueles que idealmente a “política ótima” pretende atingir para desconcentrar renda e ampliar o bem-estar social.

É nesse ponto que os neoclássicos voltam a se dividir. Enquanto Stiglitz (2015) e Piketty, Saez e Zucman (2013) defendem uma coordenação internacional das autoridades para conseguir taxar os mais ricos, outros economistas apostam justamente na maior competição tributária para definitivamente erradicar a tributação direta da renda do capital (tanto na pessoa física, quanto jurídica) e substituí-la por um tipo de imposto sobre o valor adicionado (após deduzirem-se os custos salariais) ou sobre o fluxo de caixa – único com a propriedade da quase neutralidade, segundo argumentam.

A neutralidade existiria nesse caso porque um imposto que funcione na base do fluxo de caixa utiliza uma taxa de desconto, em geral igual à taxa normal de juros, que é aplicada para trazer a valor presente todas as “entradas” e “saídas” da conta da pessoa ou da empresa, de modo a não interferir nas decisões intertemporais e alocativas. No caso das empresas, por exemplo, um imposto sobre o fluxo de caixa elimina a vantagem hoje existente em financiar investimentos via empréstimos, pois o gasto com juros deixa de ser deduzido – em vez disso, a empresa deduz todos os investimentos, assim como registra o empréstimo recebido na receita. Do ponto de vista dos investidores, essa sistemática também elimina o estímulo para que a empresa retenha lucros e os acionistas adiem a venda de ações para não realizar o ganho de capital (incorporado na valorização dos ativos) e não pagar tributos.

Contudo, um imposto sobre o fluxo de caixa, em perspectiva individual, oferece um estímulo à acumulação indefinida de capital, uma vez que a renda somente será tributada quando consumida e quando exceder, em taxa de rentabilidade, a taxa de desconto.¹⁵ Note que o ato e o desejo de “acumular por acumular” é estranho aos modelos neoclássicos, mas esse problema poderia em tese ser resolvido por um imposto sobre herança, desde que não existissem estratégias de planejamento sucessório que objetivam justamente driblar esse tipo de tributação, o que torna tão complexo o desenho de um sistema tributário ótimo.

Além disso, diferente da concepção de Kaldor (1955), o novo *expenditure tax* neoclássico não é idealizado para ser progressivo, o que reflete a crença predominante no *mainstream* de que impostos não são um bom instrumento de distribuição de renda.

Independentemente dessas convicções, o fato é que a desigualdade e a concentração de renda cresceram sensivelmente nas últimas décadas, e a teoria da tributação ótima não poderia permanecer imune a esse choque de realidade, como reconhecem Mirrlees *et al.* (2011, p. 8):

¹⁵Se o ativo não se valorizar mais do que a taxa de desconto, a renda é isenta, pois os fluxos de crédito e débito serão iguais e de sinais trocados.

Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular.

Tensionado pelo teórico conflito entre equidade e eficiência e pelas visões antagônicas no seio do *mainstream*, a *Revisão de Mirrlees* representa a busca de um ponto de equilíbrio, um acordo em torno de diretrizes para uma reforma do sistema tributário. O documento, formulado por James Mirrlees com a colaboração de outros economistas britânicos do Instituto para Estudos Fiscais e precedido de estudos específicos realizados por especialistas, como é o caso do texto de Banks e Diamond (2008), é a melhor e mais completa síntese do pensamento liberal contemporâneo sobre tributação e guia indispensável para qualquer discussão de qualidade sobre o tema na atualidade

Retornando ao problema da neutralidade, por exemplo, Mirrlees *et al.* (2011) propõem, como alternativa equivalente ao *expenditure tax*, um modelo de tributação da renda do capital que isente o rendimento normal do capital. Ou seja, sugere-se que apenas as rendas econômicas ou os rendimentos extraordinários, acima de uma taxa normal de juros, sejam tributados e que esse esquema seja complementado por um imposto sobre herança para atingir as rendas não acumuladas por esforço próprio. Como veremos na próxima seção, a proposta se assemelha ao modelo dual norueguês para as pessoas físicas e ao modelo belga de *allowance for corporate equity* para as pessoas jurídicas, sendo facilmente adaptável à estrutura dos impostos de renda existentes na atualidade.

Em certa parte do capítulo 13, entretanto, a *Revisão* admite que podem existir razões para também tributar parcialmente o rendimento normal do capital, talvez em deferência a Peter Diamond, que defende essa ideia e colaborou ativamente com Mirrlees no início de suas pesquisas sobre a tributação ótima. Lembremos que os estudos de economia comportamental referidos anteriormente têm mostrado, com base em evidências da psicologia experimental, que os indivíduos com maior habilidade cognitiva têm maior paciência e que isso se traduz em maior propensão a poupar. Dessa forma, o nível de poupança seria um indicador complementar de capacidade contributiva, justificando-se sua tributação do ponto de vista ótimo, mesmo que às custas de uma eventual distorção contra o consumo futuro.¹⁶

¹⁶Outra hipótese em que a tributação da poupança seria ótima, conforme Mirrlees *et al.* (2011, p. 30), ocorreria em caso de uma relação complementar entre o lazer hoje e o consumo futuro: “In principle, consumption of goods or services that are complements to leisure should be taxed more heavily so as to increase work incentives. But a similar argument will hold when we consider consumption today and consumption tomorrow. (...) By acting as a tax on future consumption, taxing savings may increase the incentive to work if consumption tomorrow is complementary to leisure today”.

Por outro lado, a tributação de parte do rendimento normal da poupança também é justificada em função da necessidade de não desestimular o investimento em capital humano. Anteriormente, vimos que o retorno do investimento em capital humano só é tributado no futuro, quando a renda do indivíduo aumenta em função dos anos dedicados aos estudos, o que implicaria uma vantagem tributária em relação ao investimento em capital financeiro, por exemplo. Contudo, se a renda normal da poupança é isenta, o desequilíbrio se inverte sensivelmente, ainda mais quando a renda do trabalho permanece submetida à tributação progressiva. Nesse caso, a opção de estudar em vez de trabalhar e poupar no presente levará o indivíduo a provavelmente pagar uma alíquota marginal mais elevada no futuro, quando sua renda for maior. Talvez o resultado líquido e o valor presente do fluxo de renda sejam inferiores aos do indivíduo que não estudou, mas trabalhou desde cedo e poupou, permanecendo isento nos rendimentos da poupança e submetido a uma alíquota mais baixa sobre seu salário.

Desse modo, Mirrlees *et al.* (2011, p. 31) reconhecem que existem alguns bons motivos – “bem fundamentados na teoria econômica” – para se desviar do primeiro tipo de neutralidade almejada por um modelo ótimo, introduzindo alguma distorção na dimensão intertemporal das decisões de consumo, trabalho e poupança para oferecer os estímulos adequados em um mundo real e não ideal, em que as preferências, habilidades e restrições dos indivíduos são muito heterogêneas. Mas nas conclusões a *Revisão* evita, “por cautela”, sugerir alguma recomendação prática nessa direção.

All of these arguments are well founded in economic theory. They justify levying some tax on the normal return to capital, though not necessarily at full labour income tax rates, as in a comprehensive income tax. However, there are several reasons to be cautious in applying these arguments immediately to policy.

Duas razões principais são levantadas para essa cautela: a necessidade de estudos quantitativos mais acurados sobre os potenciais benefícios e custos de se tributar em alguma dose o rendimento normal da poupança e a pretensa dificuldade de se fazer isso sem afetar a segunda e mais importante neutralidade almejada pelos modelos ótimos, aquela que diz respeito à escolha dos ativos nos quais investir. De fato, como veremos na seção seguinte, a necessidade de equalizar o tratamento tributário dispensado às várias alternativas de investimento (reduzindo não só a eventual vantagem de aplicar o capital em títulos públicos como da empresa de se endividar para abater os juros do lucro tributável) é um dos grandes desafios que os modelos tradicionais de tributação da renda têm enfrentado, mas isso não implica necessariamente adotar o princípio da isenção do rendimento normal.

Existem diferentes visões sobre qual melhor caminho seguir, e os países mais desenvolvidos têm preferido até hoje enfrentar os problemas advindos da crescente mobilidade e opacidade do capital com mudanças marginais em seus sistemas de tributação. Nos últimos 10 anos, por

exemplo, a maioria dos países da OCDE reduziu a tributação do lucro nas empresas e aumentou a tributação dos dividendos distribuídos a acionistas, mas o modelo de tributação da renda e dos lucros permaneceu basicamente o mesmo.

Isso não significa que esse cenário não possa mudar radicalmente e que os Estados Unidos não possam iniciar um processo que venha revolucionar o atual modelo de tributação no mundo, substituindo o atual método de apuração do imposto de renda por uma variante da apuração pelo valor adicionado e forçando as demais nações a seguirem a mesma direção. A crescente desigualdade social e o movimento em favor de uma maior tributação do capital em nível internacional, entretanto, atuam em sentido contrário, explicitando que – no fundo – as feições do sistema tributário são determinadas em última instância pela tensão permanente de interesses e ideologias e apenas secundariamente pelos modelos teóricos.

3. Da teoria à prática: o que a experiência internacional revela?

As distorções advindas da adoção do modelo clássico de tributação da renda, como a oneração do prêmio inflacionário embutido no rendimento do capital, a dupla tributação dos lucros (*vis-à-vis* a tributação única e mais rebaixada dos ativos financeiros) e o estímulo ao adiamento da realização dos ganhos de capital (o chamado efeito *lock-in*), vêm sendo enfrentadas nas últimas décadas de modo muito diverso pelos países, sugerindo que até hoje não existe um consenso sobre qual o melhor caminho a seguir, nem modelos que sirvam para todas as realidades. Ainda na década de 70, as grandes nações europeias (Alemanha, França e Reino Unido) começaram a introduzir alíquotas diferenciadas (*split rates*) para os dividendos ou sistemas de imputação e de crédito, que visavam integrar a tributação dos lucros na pessoa jurídica e na pessoa física, eliminando total ou parcialmente a dupla tributação e o diferencial de carga tributária em relação às demais rendas de capital.

Contudo, esses mecanismos eram adotados em países em que as alíquotas marginais máximas do imposto de renda das pessoas físicas eram invariavelmente bem superiores às alíquotas do imposto de renda das pessoas jurídicas. Desse modo, os recebedores de dividendos dos estratos superiores de renda sempre teriam um adicional de imposto a pagar.

Em 1981, quando a base de dados tributários da OCDE tem início, nove países do grupo (incluindo Austrália, Nova Zelândia e Canadá, além dos europeus) registravam sistemas de imputação ou alíquotas diferenciadas, e a alíquota máxima média aplicável aos dividendos era de 63% nas pessoas físicas (compondo uma carga tributária de 75% quando considerado o imposto recolhido também pelas empresas). Ao longo das décadas de 80 e 90, entretanto, as proposições dos economistas *supply-side* e dos políticos conservadores influenciaram para que houvesse reduções substanciais no grau de progressividade do imposto de renda e no nível de tributação das rendas do capital, ao mesmo tempo em que novas estratégias para lidar com o problema da dupla tributação dos lucros passaram a ser testadas.

O modelo de *flat tax*, por exemplo, um imposto de renda simplificado, com apenas uma alíquota, que acabou sendo adotado por diversos países do Leste Europeu e ex-repúblicas soviéticas nas duas últimas décadas, tem origem numa proposta formulada em 1981 por dois economistas americanos, Robert Hall e Alvin Rabushka. Inicialmente, a proposta foi lançada em uma página editorial do *Wall Street Journal* e popularizada com a ideia de que, se aprovada, a declaração de imposto de renda seria tão simples que caberia num cartão-postal.

Apenas em 1983 os dois economistas traduziram sua ideia para um artigo acadêmico, nos quais na verdade propunham adotar uma espécie de imposto sobre valor adicionado (com dedução do gasto com folha de salários) para substituir o imposto de renda tradicional, algo similar ao que hoje defendem alguns neoclássicos e líderes republicanos.¹⁷ A versão popularizada, entretanto, é que se tornou famosa e levou seus autores e patrocinadores (como os institutos Hoover e Cato) a promoverem em 2007 uma espécie de comemoração de “bodas de prata”, como eles próprios a definiram.

Na publicação comemorativa, Rabushka (2007) rememora com entusiasmo como a ideia de *flat tax* teria influenciado a reforma tributária de 1986 da administração Reagan, na qual um sistema de múltiplas alíquotas (com uma máxima de 50%) foi substituído por outro de duas alíquotas (15% e 28%), e lamenta os retrocessos posteriores nos governos Bush e Clinton.

When control of Congress passed into Republican hands in 1995, House majority leader Dick Armey put the flat tax back into the limelight. Armey, Steve Forbes, and other political leaders talked up the flat tax during the next few years, but it never came to the floor of the House or Senate for a vote. Ideas, however, have a way of cropping up again in unexpected places. Against the advice of Western economists, the newly independent country of Estonia enacted a flat tax effective January 1, 1994. It set the rate at 26 percent to balance its budget. It has since lowered the rate on several occasions, and the tax is scheduled to fall to 20 percent in 2009. Estonia has also abolished its corporate income tax, only imposing the same flat rate on distributed dividends.

Do mesmo modo que a Estônia, diversos países do antigo bloco soviético (das vizinhas Letônia e Lituânia ao longínquo Quirguistão, passando pela própria Rússia) também adotaram variantes da proposta de *flat tax* nos anos e na década seguintes. A primeira onda de *flat tax* se circunscreveu aos países do Mar Báltico, mas a segunda, iniciada pela Rússia em 2001, se expandiu pelo Leste Europeu e pela Ásia, chegando a países como Iraque, Mongólia e Kuwait. Ao todo, em 2007 contabilizavam-se pelo menos 17 países com algum tipo de *flat tax* em vigor, mas nenhum grande país desenvolvido aderiu a essa “revolução”.¹⁸

¹⁷Ver Hall e Rabushka (1983, 1995).

¹⁸A rigor, Ilha de Jersey e Hong Kong são os países pioneiros na adoção de um *flat tax*, ainda na década de 40.

O movimento maciço de países que gravitaram em torno da União Soviética em direção a um modelo tributário que não faz distinção do nível de renda é interpretado por alguns economistas libertários (MITTCHELL, 2007, p. 10-12) como reflexo de um amadurecimento político das populações que sofreram com o comunismo, uma vez que a defesa da “tributação dos mais ricos” (ou seja, a progressividade tributária) é vista como retórica de luta de classes e não como um princípio caro às próprias democracias anglo-saxãs:

Most of the new flat tax nations are former Soviet republics or former Soviet bloc nations, perhaps because people who suffered under communism are less susceptible to class-warfare rhetoric about taxing the rich...

For much of the 20th century, policymakers subscribed to the notion that the tax code should be used to penalize those who contribute most to economic growth. Raising revenue was also a factor, to be sure, but many politicians seem to have been more motivated by the ideological impulse that rich people should be penalized with higher tax rates. If nothing else, the growing community of flat tax nations shows that class-warfare objections can be overcome.

É claro que o componente ideológico não pode ser desprezado, mas os economistas do Fundo Monetário Internacional oferecem uma explicação mais pragmática e convincente para essa onda de *flat tax*: tratar-se-ia de uma estratégia dos governos desses novos países capitalistas de sinalizar uma “mudança de regime” por meio de uma agenda de reformas pró-mercado (KEEN *et al.*, 2006, p. 35):

The implementation of the flat tax followed a fundamental change in government, starting with the formation of a markedly pro-liberalization government in Estonia in 1992 and continuing through the election of Vladimir Putin in 2000, the 2003 ‘Rose Revolution’ in Georgia, and the 2004 coalition government in Romania. These were governments with a strong mandate for reform, inheriting an environment in which traditions of tax compliance and enforcement were weak, and in which the income tax, while being levied at rates commonplace in OECD economies and elsewhere, raised – and continues to raise – relatively little revenue.

Não podemos deixar de lembrar, ademais, que parte da nova classe de milionários dos ex-países socialistas é formada por antigos integrantes ou descendentes da burocracia estatal, que se aproveitaram do próprio processo de privatização das empresas nacionais e concentraram muita riqueza nas últimas duas décadas, como mostra Piketty (2013). Desse modo, é natural que as reformas no sistema de tributação tenham também sido influenciadas pelos interesses dessa elite empresarial e política. O próprio estudo mencionado do FMI avalia que o entusiasmo gerado pelo *flat tax* se deve mais ao fato de as reformas terem implicado redução da carga

tributária para os mais ricos do que pelo aspecto da uniformização de alíquotas ou dos seus atributos quanto à neutralidade.

As reais motivações por trás do *flat tax* ficam evidentes, por exemplo, nas críticas que os economistas do Instituto Cato fazem às tentativas da OCDE e da Comissão Europeia de impor limites à competição tributária (MITTCHELL, 2007, p. 12):

Although the flat tax revolution has been impressive, there are still significant hurdles. Most important, international bureaucracies are obstacles to tax reform, both because they are ideologically opposed to the flat tax and because they represent the interests of high-tax nations that want tax harmonization rather than tax competition... Fortunately, these efforts to create a global tax cartel have largely been thwarted, and an 'OPEC for politicians' is still just a gleam in the eyes of French and German politicians. That means that tax competition is still flourishing, and that means that the flat tax club is likely to get larger rather than smaller.

Em resumo, as palavras dos defensores mais fervorosos do *flat tax* sugerem fortemente que seu objetivo principal não é simplificar ou eliminar distorções, mas exacerbar a competição tributária para erradicar qualquer forma de tributação do capital. Líder na onda de isenção de dividendos, por exemplo, a pequena Estônia aparentemente obteve sucesso econômico com um *mix* de políticas que passa por simplificações do sistema tributário e benefícios ao capital, mas também parcerias público-privadas e educação gratuita e de qualidade universalizada. Por outro lado, seu índice de desigualdade social é um dos maiores entre os países europeus da OCDE.

Na prática, apenas outros três países com *flat tax* replicaram o exemplo da Estônia e suprimiram a dupla tributação dos lucros, isentando os dividendos ao nível das pessoas físicas (Letônia, República Eslováquia e Romênia).¹⁹ Mas dois deles voltaram atrás parcialmente nos últimos anos: a Letônia, que reintroduziu em 2010 uma taxa de 10% sobre os dividendos distribuídos a não residentes, e a Eslováquia, que em 2011 criou uma contribuição social sobre dividendos e em 2017 substituiu-a pelo imposto de renda normal, com uma alíquota de 7% (ou 35% para residentes de paraísos fiscais).²⁰

Em ambos os casos, da Letônia e da Eslováquia, a tributação dos dividendos distribuídos a acionistas se soma à tributação original do lucro na empresa, que é de 15%, totalizando uma carga tributária sobre os lucros bastante inferior à média da OCDE, que ainda hoje supera os

¹⁹Os demais países, como a Rússia, não deixaram de tributar os lucros duplamente, apesar do sistema *flat* que adotaram.

²⁰A Letônia chegou a instituir em 1997 a isenção dos rendimentos das aplicações financeiras conjuntamente com os dividendos. A medida pode parecer à primeira vista lógica, mas em realidade cria uma distorção contra o investimento produtivo, cuja rentabilidade é tributada pelo imposto de renda da empresa. Recentemente essa isenção foi abolida, e os ganhos com juros são taxados em 10%.

40%. Na Estônia e na Romênia, por sua vez, o lucro permanece sendo tributado em apenas uma etapa, com uma taxa total de respectivamente 20% e 16%, igual à aplicada aos demais rendimentos do capital e do trabalho.

Além desses países do Leste Europeu, é interessante referir o caso da Grécia e do México, que integram a OCDE e, embora nunca tenham instituído um *flat tax*, conviveram durante algum tempo com a isenção de dividendos ao nível das pessoas físicas. O México adotou em 1990 um sistema que isentava os lucros distribuídos, mas desde 2014 voltou a tributá-los com uma alíquota de 10%, cumulativa ao imposto corporativo de 30%. Já a Grécia aboliu a isenção de dividendos ainda em 2009 e hoje complementa o imposto de 29% sobre o lucro das empresas com uma taxa de 10% sobre os valores distribuídos às pessoas físicas. Por fim, o Brasil instituiu a isenção de dividendos em 1996, mas as tributações das diversas formas de renda do capital permaneceram desalinhas entre si e em relação às rendas do trabalho, problema que se agravou com os regimes especiais de tributação das micro e pequenas empresas, como será visto à frente.

Em resumo, tanto a isenção de dividendos quanto o *flat tax* parecem ter perdido fôlego como alternativas para lidar com os problemas que afligem o modelo clássico de tributação da renda. Nos países mais desenvolvidos, há algum tempo as atenções têm sido mais canalizadas para outros dois modelos teóricos que já foram implementados na prática e sobre os quais nos debruçaremos agora: um deles é o modelo dual nórdico, o outro é o novo modelo belga de *allowance for corporate equity* (ACE), que se assemelha aos juros sobre capital próprio (JCP) do Brasil.

Originalmente proposto por Devereaux e Freeman (1991), o ACE é um mecanismo de ajuste no cálculo do imposto de renda das empresas que visa isentar de tributação o rendimento normal do capital, definido como o rendimento equivalente àquele que seria obtido pelos acionistas com a aplicação de seu capital em um ativo financeiro sem risco. Note-se que a isenção se aplica apenas ao imposto devido pela empresa e que o lucro distribuído aos sócios deve ser tributado exatamente como qualquer outra forma de renda do capital, de modo que a tributação não interfira na escolha do investidor de onde aplicar seu dinheiro.

Além de proporcionar neutralidade na alocação do capital entre distintos ativos, essa fórmula também torna neutra a decisão da empresa de como financiar seus investimentos, com capital próprio ou endividamento. No modelo clássico, é mais vantajoso para a empresa se endividar do que se capitalizar, pois os juros pagos pelo empréstimo são abatidos do cálculo do imposto de renda. Mas essa vantagem desaparece se o rendimento normal (ou juros) sobre capital próprio também puder ser deduzido, como previsto pelo ACE.

O primeiro país a adotar esse mecanismo (ou variantes dele) foi a Croácia, em 1994, sendo logo seguida pelo Brasil (1996), Itália (1997) e Áustria (2000) e, mais recentemente, pela Bélgica (2006). Contudo, atualmente apenas o Brasil mantém seu modelo original inalterado. Os demais países

aboliram a fórmula definitivamente ou a modificaram de modo a restringir a isenção sobre o retorno normal do capital apenas para novos investimentos (caso da Bélgica e, desde 2011, da Itália). Esse mesmo tipo de tratamento foi adotado recentemente por Portugal e Turquia e, na prática, representa um benefício muito menos expressivo do que o previsto no modelo original do ACE.

De acordo com estudos da Comissão Europeia, os benefícios do ACE puro (aplicado a todo o capital) proporcionaram “fortes incentivos para planejamento tributário, com nenhum impacto sobre o investimento e/ou escolhas de financiamento externo” (ZANGARI, 2014).

No caso do Brasil, também não existem evidências de que os JCP – assim como a isenção de dividendos – tenham produzido efeitos significativamente positivos sobre os investimentos. Além disso, a isenção concedida no Brasil (diferentemente do ACE puro) se restringe aos montantes efetivamente distribuídos aos acionistas (não se aplica aos lucros retidos) e é calculada a partir de uma taxa de juros mais baixa do que a de mercado, a TJLP. Contudo, considerando que os financiamentos obtidos no Brasil pelas grandes empresas junto aos bancos oficiais são lastreados na TJLP e que essa taxa supera, em geral, a corrosão inflacionária, o mecanismo atende parcialmente ao objetivo da neutralidade.²¹

Note-se que a parcela de lucro distribuída sob a forma de JCP é tributada na pessoa física em 15%, que é a mesma alíquota aplicável aos rendimentos das aplicações financeiras e ganhos de capital. Com isso, o estímulo para a empresa se financiar com empréstimo e não capitalização é menor. Porém, esse mecanismo foi implementado no Brasil juntamente com a isenção de dividendos, criando uma combinação inusitada e que apresenta os seguintes resultados práticos:

1. Se o lucro da empresa é retido, ele não se beneficia dos JCP e da isenção oferecida à distribuição, resultando em uma tributação de 34% na empresa e mais 15% no momento de realização do ganho de capital (assumindo que o lucro retido se refletirá na valorização das ações).
2. Se o lucro é distribuído, a parcela correspondente ao rendimento dos JCP será isenta na pessoa jurídica e tributada em 15% na pessoa física, e a parcela excedente será tributada apenas na pessoa jurídica em 34%, resultando numa alíquota média entre 15% e 34% (mediana de 23,5% segundo TORRES, 2017).
3. Se a empresa estiver enquadrada no regime de lucro presumido, por sua vez, a tributação efetiva será na maioria das vezes inferior aos 15% porque as alíquotas do imposto de renda são aplicadas sobre um percentual presumido do faturamento que teoricamente equivaleria ao lucro, mas na prática fica comumente bem abaixo do lucro verdadeiro (no setor de serviços, por exemplo, a alíquota efetiva é de 7,68% sobre faturamento).

²¹Há países como Israel, por exemplo, que adotam uma dedução do lucro tributável baseada apenas na taxa de inflação (KLEMM, 2006).

Ou seja, o modelo de tributação dos lucros do Brasil não é neutro em relação às decisões da empresa de como financiar seus investimentos, por capitalização e empréstimo de um lado ou retenção de lucros por outro. Há um claro viés contra a retenção de lucros e a favor da capitalização.

Além disso, esse modelo estimula a chamada “pejotização”, ou seja, transfiguração de renda do trabalho em renda do capital, em função do diferencial de carga tributária. Com todos os custos tributários e não tributários embutidos no negócio, um profissional liberal que preste serviço como pessoa jurídica (no Simples ou lucro presumido) geralmente paga uma alíquota efetiva inferior àquela que estaria submetido como pessoa física (até 27,5%, segundo tabela progressiva do IRPF).

Alguns conglomerados empresariais também fazem uso desses regimes especiais para pagar menos imposto de renda, organizando suas coligadas de tal forma que as receitas sejam transferidas para aquelas enquadradas no “lucro presumido” e os custos para as que estão no “lucro real”. Sem falar nas modalidades de aplicação financeira, como os fundos e letras de crédito imobiliários, que estão isentos de pagamento de qualquer imposto, enquanto outras rendas do capital semelhantes (aluguéis) também se submetem ao IRPF progressivo.

Trata-se, portanto, de um sistema de tributação da renda desalinhado, gerador de distorções nas decisões dos agentes econômicos, e que, além disso, possibilita que os muito ricos, que vivem de renda do capital e têm maior acesso às técnicas de planejamento tributário (e sucessório), sejam tributados, em média, bem abaixo dos padrões internacionais vigentes nas economias desenvolvidas, que variam de 40% a 60%. Fato que contribui para a acentuada concentração de renda e riqueza no topo da pirâmide social brasileira, como demonstrado nos estudos de Morgan (2017) e Gobetti e Orair (2017).

Diante disso, é oportuno refletir se as experiências e paradigmas nos quais o sistema tributário brasileiro se baseou são os mais adequados ou se, alternativamente, não deveríamos olhar para outras tendências mais influentes entre as nações mais desenvolvidas do mundo. Entre essas tendências ou modelos, dois deles merecem ser analisados em mais detalhes: o modelo dual e o modelo amplo (ou clássico) com um mecanismo de imputação que permite integrar a tributação de lucros na pessoa jurídica e física.

3.1. O modelo dual nórdico

O modelo dual foi introduzido entre os anos 80 e 90 nos países nórdicos e consiste basicamente em submeter todas as rendas do capital a uma alíquota *flat* reduzida, enquanto mantém as rendas do trabalho sendo tributadas progressivamente. A principal justificativa para isso, como visto, é oferecer uma compensação pelo fato de o rendimento do capital ser tributado em valor nominal e não real (descontando a inflação) e de o lucro, em particular, já ter sido tributado no nível da empresa.

No modelo dual puro, a alíquota sobre a renda do capital deve ser alinhada à alíquota da primeira faixa do imposto sobre a renda do trabalho e, somada com a alíquota incidente sobre o lucro da empresa, deve se aproximar da alíquota máxima da tabela progressiva das pessoas físicas. Em geral, é assim que os países nórdicos fazem ou faziam até recentemente (ver tabela 1), fixando a alíquota sobre as rendas do capital (PIT) no mesmo patamar que a alíquota do imposto corporativo (CIT) para integrar mais facilmente a tributação da pessoa jurídica com a da pessoa física.

Contudo, nem todos os países nórdicos adotaram sistemas de integração, concedendo aos acionistas crédito pelo imposto já pago pelas empresas, como é o caso da Suécia, que até hoje tributa duplamente o lucro, na pessoa jurídica e na física. A única diferença é que, ao adotar o modelo dual, a Suécia passou a tributar os dividendos distribuídos com uma alíquota *flat* e não mais progressivamente, o que por si só já proporcionou um alívio tributário em comparação ao passado.

A Noruega, por outro lado, que introduziu o sistema dual em 1992, foi o país nórdico que desde o princípio garantiu um tratamento mais favorável para os dividendos, fixando as alíquotas sobre as rendas do capital e sobre a renda corporativa em 28% cada e adotando um mecanismo de completa imputação (ou compensação) do imposto pago pela empresa.

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

País/ano de instituição		Dinamarca	Suécia	Noruega	Finlândia
		1987	1991	1992	1993
Vigente 2004	Imposto corporativo (CIT)	30	28	28	29
	Imposto pessoal (PIT)				
	Dividendos	28/43	30	0	0
	Outras rendas do capital	28/43	30	28	29
	Renda do trabalho	38-59	31-56	28-48	29-53
Vigente 2020	Imposto corporativo (CIT)	22	20	22	20
	Imposto pessoal (PIT)				
	Dividendos	27/42	30	0/31,68	0/28,9
	Outras rendas do capital	27/42	30	22	30/34
	Renda do trabalho	37-52	32-52,2	22-38,2	20-51,2

Fontes: Eggert e Genser (2005), OCDE (2004, 2021), PWC (2022).

Assim, o imposto corporativo funcionava como se fosse uma antecipação, um imposto de renda retido na fonte sobre os dividendos distribuídos, não havendo mais nada a ser recolhido pelas pessoas físicas. Na prática, portanto, esse mecanismo adotado originalmente pela Norue-

ga equivalia a isentar os dividendos distribuídos, como ocorre no Brasil, o que criava um forte estímulo para – no caso de pequenas empresas – transfigurar renda do trabalho (tributada em até 48%) em renda do capital (tributada em apenas 28%).

Em 2006, porém, a Noruega substituiu o sistema de imputação por uma dedução equivalente ao rendimento normal do capital (*rate-of-return allowance*, RRA), calculado aplicando-se uma taxa de juros notacional sobre o valor das ações. Desse modo, os dividendos (e os ganhos de capital) continuariam isentos somente na medida em que não ultrapassassem esse limite. Acima dele, o lucro voltaria a ser duplamente tributado.

Esse método de dividir o lucro entre a parcela normal e a excedente também resolveu ou amenizou o problema da transfiguração de renda do trabalho em renda do capital nas pequenas empresas. A parcela normal passou a ser tratada como remuneração do capital do proprietário (ou acionista) e permanece sendo tributada apenas na empresa em 28%, enquanto a parcela excedente é considerada a remuneração pelo seu trabalho e ficará sujeita a uma alíquota adicional de 28%, calibrada para, quando somada aos 28% também recolhidos pela empresa, coincidir com a alíquota máxima do imposto de renda aplicável às rendas do trabalho [$28\% + 28\% \times (1 - 28\%) = 48,1\%$]. Assim, boa parte do estímulo para transfigurar renda do trabalho em renda do capital desaparece.

A Finlândia inicialmente também adotou um mecanismo de compensação completa do imposto sobre o lucro recolhido pela empresa no momento de calcular o imposto de renda pessoal (equivalente a uma isenção de dividendos distribuídos), mas em 2005 substituiu esse sistema por um método *ad hoc*, teoricamente mais simples que o norueguês: 70% dos lucros voltaram a ser tributados uma segunda vez na pessoa física e 30% permaneceram isentos (percentuais que foram alterados para 85% x 15% em 2015).

Na prática, essa regra de 15% x 85% equivale a uma alíquota sobre os dividendos distribuídos ($85\% \times 34\% = 28,9\%$) menor do que a aplicada sobre as demais rendas do capital (34% acima de €30 mil) para compensar o fato de o lucro já ter sido tributado na empresa em 20%. Em média, a carga tributária sobre os lucros chega a aproximadamente 43% [$20\% + 28,9\% \times (1 - 20\%) = 43,1\%$], patamar um pouco mais elevado do que há uma década, embora a alíquota do imposto corporativo (CIT) tenha sido reduzida.

É importante observar, porém, que essa regra mais simples de tributação dos lucros vale apenas para empresas com cotas, nas quais não há um problema sério com a transfiguração da renda do trabalho em renda do capital. Nas pequenas empresas, sem cotas, a Finlândia adota uma versão mais complexa, que também faz uso de uma taxa de retorno (a exemplo da Noruega) para definir o que é renda do capital e quanto dela é isenta ou não. Todo lucro que represente uma rentabilidade inferior a 8% ao ano é considerado renda do capital, e 75% dela estará isenta do imposto sobre dividendos (30%) desde que não ultrapasse os €150 mil anuais, o que equivale a uma alíquota média de 7,5% sobre esse montante. Acima dos €150 mil anuais

e abaixo da rentabilidade de 8%, os dividendos são tributados com uma alíquota sobre a renda do capital mais elevada, de 34%, aplicada apenas sobre a parcela de 85%, o que equivale a uma alíquota média de 28,9%.

Por fim, a parcela do lucro que eventualmente supere os 8% de rentabilidade anual é também dividida em duas partes: 25% são isentos (da mesma forma que os €150 mil do lucro normal) e 75% são tributados como se fossem renda do trabalho, ou seja, sujeita a alíquotas progressivas de até 51% (maior, portanto, do que os 34% aplicáveis às rendas do capital).

Na prática, essas múltiplas partições da renda e a faixa de isenção transformam o imposto de renda sobre os dividendos das pequenas empresas em um imposto progressivo e não mais *flat*, como originalmente concebido. Mas essa progressividade é justificada porque parte do dividendo é, na verdade, renda do trabalho ou lucro extraordinário, em cujo caso não há porque adotar um tratamento especial, como a isenção parcial ou total.

A Dinamarca, por outro lado, é o país nórdico que desde o início manteve um maior grau de progressividade na tributação dos dividendos distribuídos, flexibilizando a estrutura *flat* do modelo dual. Embora a proposta original do governo dinamarquês, em 1985, fosse introduzir uma alíquota única reduzida para as rendas do capital, a reforma aprovada pelo Congresso para vigorar em 1987 manteve a progressividade, mas com alíquotas máximas menores do que as aplicáveis às rendas do trabalho, que na época chegavam a 68%.

Posteriormente, a Dinamarca adotou duas alíquotas para a tributação das rendas do capital: uma mais baixa, atualmente em 27%, e outra mais alta, de 42%. A renda com juros também é tributada progressivamente, com uma carga tributária que varia de 36% a 42%.

Ou seja, comparativamente aos demais países nórdicos, a Dinamarca ainda é o que tributa mais pesadamente a renda, tanto do capital quanto do trabalho. Em compensação, é o único país da região que não adotou um imposto sobre a riqueza líquida como fizeram Noruega, Finlândia e Suécia.

O imposto sobre o patrimônio fez parte do modelo dual original, porque funcionaria como uma compensação pela redução na tributação dos fluxos de renda. Recentemente, entretanto, Finlândia e Suécia aboliram esse tributo e apenas a Noruega permanece com ele, o que guarda coerência com o modelo norueguês, uma vez que é o único que isenta completamente o retorno normal do capital embutido nos dividendos distribuídos.

Fazendo uma graduação de carga tributária total sobre os dividendos, a Noruega aparece com a menor (entre 22% e 46%, dependendo do quanto o lucro eventualmente se distancie do rendimento normal), seguida pela Finlândia (43%), pela Suécia (44%) e pela Dinamarca (entre 43% e 54%, dependendo do valor absoluto distribuído, independentemente da rentabilidade, que pode ficar abaixo ou acima do normal). Portanto, o modelo dual se distingue em forma e conteúdo nos países nórdicos, não sendo possível encontrar uma clara tendência em favor de um outro protótipo específico.

Em termos teóricos, o modelo norueguês (assim como o belga, que se utilizava do ACE para isentar o rendimento normal do capital no nível da empresa) se aproxima mais do defendido por Mirrlees *et al.* (2011), enquanto os modelos dinamarquês e finlandês talvez se enquadrem mais na concepção de Piketty, Saez e Zucman (2013) e Banks e Diamond (2008), respectivamente, por preservarem um grau maior de progressividade no tratamento das rendas do capital.

Ou seja, para países desenvolvidos e com menor desigualdade de renda, como o nórdico, esse modelo dual (especialmente a versão norueguesa) parece apropriado, mas talvez não seja o melhor para países desiguais e menos desenvolvidos como o Brasil.

3.2. O modelo clássico (ou amplo)

O modelo amplo de tributação da renda (ou clássico) é assim chamado porque não há distinção de tratamento entre as várias formas de rendimento auferidas pelas pessoas;²² ou seja, em geral todas as rendas do capital e do trabalho são tributadas conjuntamente e de forma progressiva, com alíquotas que crescem à medida que o valor total de todas as rendas também cresce. O grande problema desse modelo é que, na sua versão original, ele não oferecia nenhuma compensação pelo imposto incidente sobre o lucro no nível das empresas, o que acarretaria uma sobretributação (e não apenas uma dupla tributação) dos dividendos em relação a outras rendas do capital e do trabalho.

Para enfrentar esse problema, alguns países introduziram nas últimas décadas mecanismos de compensação – total ou parcial – do imposto sobre o lucro das empresas no nível das pessoas físicas, como foi o caso da Austrália, Canadá e Nova Zelândia. Ou seja, basicamente, o valor de imposto sobre o lucro pago pela empresa, individualizado por cada sócio, vira crédito na declaração anual do imposto de renda das pessoas físicas, ao mesmo tempo em que é somado ao valor dos dividendos para formar a base de cálculo submetida à tributação na tabela progressiva – de onde surge o termo “imputação” para se referir a esse modelo.

Por exemplo, se o lucro original da empresa por sócio é 100 e o imposto sobre o lucro da empresa é 20%, o dividendo distribuído é 80. No modelo de imputação, o valor a ser tributado na declaração das pessoas físicas não é o valor líquido de 80, mas o valor bruto original de 100 com um crédito de 20. Então, se a alíquota incidente sobre as rendas pessoais é 35%, por exemplo, o imposto a recolher referente aos dividendos será $35\% \times 100 - 20$; ou seja, 15. No total, a carga tributária final dos dividendos será igual à das demais rendas.

²²Embora historicamente o modelo amplo seja também denominado de modelo clássico, porque era o adotado pela maioria dos países, alguns estudos recentes passaram a utilizar a denominação “clássico” para se referir a modelos em que todas as rendas do capital são tributadas de modo idêntico, embora separadas das rendas do trabalho, como no caso dos países nórdicos. Nesse caso, o modelo dual seria um caso particular de modelo clássico.

Essa isonomia de tratamento, aliada à progressividade, é a grande qualidade desse modelo amplo ajustado e o que torna sua explicação para o público extremamente simples. Afinal, os princípios da equidade vertical e horizontal são plenamente respeitados: nenhum tipo de renda tem tratamento diferenciado, e o único fator que influencia a diferenciação do nível de tributação é a capacidade contributiva de cada indivíduo a partir da soma de todos os rendimentos auferidos.

Além disso, o sistema de crédito pelo imposto recolhido na empresa e – eventualmente – o expurgo da inflação dos rendimentos do capital, bem como o critério de competência adotado para apurar as rendas e submetê-las à tributação, proporcionam razoável neutralidade ao sistema.

Contudo, a operacionalização desse sistema, como tem demonstrado a experiência do Chile, que recentemente adotou o modelo amplo com imputação, não é nada simples e requer ajustes de acordo com as particularidades institucionais de cada país. O critério de competência, por exemplo, implica tributar um dividendo independentemente de sua distribuição (ou retenção) e um ganho de capital independentemente de sua realização. Sem isso, perde-se neutralidade e criam-se incentivos tanto à retenção quanto à postergação da realização do ganho de capital, o que não necessariamente será algo sempre negativo.

Na França, por exemplo, o recente aumento do imposto sobre dividendos promovido pelo presidente Macron estimulou a retenção e isso teve efeitos positivos sobre a poupança das empresas e sobre o crescimento econômico. No contexto brasileiro, porém, em que as tendências internacionais impõem que a retomada da tributação de dividendos (num modelo dual ou amplo) seja acompanhada pela redução dos impostos corporativos (IRPJ/CSLL), a não aplicação do critério de competência (e o aumento expressivo das retenções) pode produzir uma grande perda de arrecadação. Dessa forma, o espaço fiscal para reduzir os impostos corporativos tende a ser bem menor se o critério de competência não for usado.

Então, diante dos prós e contras desses dois modelos alternativos (o dual e o amplo com imputação), alguns países têm caminhado no sentido de adotar esquemas híbridos ou mistos, como é o caso da França e de Portugal. Nesses dois países, os recebedores de dividendos têm a opção de serem tributados com uma alíquota *flat* (de 30% e 28% respectivamente) ou submeterem os dividendos (com dedução de 40% e 50%, respectivamente) à tributação progressiva junto com as demais rendas.

Na prática, a exclusão de parte dos dividendos da base de cálculo do imposto progressivo visa compensar o valor já pago no nível da empresa e pode proporcionar uma carga tributária menor do que a alíquota *flat*, desde que o contribuinte não tenha também significativo montante de rendimentos financeiros. Isso porque a opção pela tributação progressiva não pode ser feita apenas para os dividendos, devendo se estender a todas as demais rendas de capital.

A maioria dos países europeus e da OCDE, porém, tem preferido adotar modelos semiduais, no sentido de tributar a renda do capital (incluindo dividendos) com uma ou no máximo

duas alíquotas “rebaixadas”, que em geral equivalem a algo próximo da metade da alíquota máxima aplicável às rendas do trabalho. Alemanha, Bélgica, Itália, Suíça e Áustria, por exemplo, estão adotando uma alíquota *flat* em padrões muito similares aos da Suécia e da Finlândia, enquanto Espanha, Irlanda e Reino Unido seguem utilizando mais de uma alíquota (e uma estrutura progressiva), como faz a Dinamarca.

Na prática, portanto, há uma grande diversidade de soluções e de combinação de elementos dos dois modelos de referência aqui apresentados, que buscam conciliar progressividade e equidade vertical com neutralidade e equidade horizontal.

Apesar dessas diferenças, os dados da OCDE indicam uma tendência recente dos países reduzirem a tributação do lucro na empresa, ao mesmo tempo em que ampliam a tributação efetiva dos dividendos distribuídos, de modo a manter a carga tributária mais ou menos estável. Isso tem ocorrido tanto entre os nórdicos, quanto entre os do Leste Europeu e os da Europa Ocidental e parece ser, antes de mais nada, uma decorrência da competição tributária, já que o imposto corporativo estimula a realocação territorial das corporações, enquanto o imposto sobre dividendos geralmente só afeta os residentes.

Dos 37 países da OCDE, metade fez um movimento nessa direção entre 2008 e 2020. Aparentemente, essa mudança pode parecer neutra, mas uma análise mais acurada mostra que não. Em primeiro lugar porque um acionista estrangeiro pode ser afetado pela alíquota sobre o lucro da empresa, mas em geral não é atingido pela tributação sobre pessoas físicas fora do seu domicílio. Em segundo, porque a tributação das pessoas físicas (diferente das pessoas jurídicas) pode ser progressiva. Em terceiro, porque a incidência do imposto sobre o lucro da empresa pode ser transferida para os trabalhadores da empresa ou para os consumidores, diferente do imposto sobre os dividendos distribuídos, que é totalmente pessoal (ALTSHULER *et al.*, 2010).

Qual o impacto dessa mudança sobre a distribuição de renda? O primeiro fator pode afetar simultaneamente a dimensão internacional e doméstica da distribuição de renda, uma vez que pode envolver menos tributos pagos por estrangeiros e mais por residentes do país, mas tende a ser neutro se todos os países agirem do mesmo modo. O segundo fator reduzirá a desigualdade se a tributação da renda do capital for progressiva, enquanto o terceiro fator também terá algum impacto sobre a desigualdade se assumirmos que ao menos uma parte da incidência tributária será transferida dos trabalhadores/consumidores para os acionistas.²³

Além desse impacto distributivo positivo, a mudança no *mix* no estágio de tributação do lucro eventualmente pode contribuir para o crescimento econômico, seja a partir de um re-

²³Altshuler *et al.* (2010) assumem, em seu modelo, que as taxas mais altas sobre ganhos de capital e dividendos são absorvidas pelos acionistas, que estão mais concentrados no topo da distribuição do que recebedores de outras rendas do capital. Além disso, estudos empíricos utilizados pelos autores indicam que parte do imposto corporativo é transferido para a conta dos trabalhadores.

ferencial keynesiano (via efeito multiplicador pelo aumento da renda dos mais pobres), seja a partir de um referencial neoclássico como o adotado por Johansson *et al.* (2008). Esses autores criam um *ranking* de tributos de acordo com seu efeito sobre o crescimento e concluem que os impostos sobre a renda são a princípio piores do que os impostos sobre o consumo, mas reconhecem que a troca da tributação da renda pela do consumo pode reduzir a progressividade e aumentar a desigualdade, seja pelo efeito sobre os preços, seja pelo alívio tributário para as rendas mais elevadas. Por isso, sugerem como alternativa melhorar o *design* de cada fonte de tributação, ampliando a base de tributação do consumo, reduzindo o imposto corporativo (mais pernicioso entre todos no *ranking*) e aumentando o imposto pessoal sobre dividendos e outras rendas do capital.

Nesse contexto, a literatura empírica – tanto Johansson *et al.* (2008) quanto Altshuler *et al.* (2010) – parece validar uma reforma no desenho da tributação da renda e dos lucros que passe por menos imposto sobre as empresas e mais sobre as pessoas, de acordo com seu nível de renda. Movimentos desse tipo – o contrário, por sinal, do que o Brasil fez nos últimos 20 anos – podem contribuir para melhorar simultaneamente a eficiência econômica e a distribuição de renda, desafiando o clássico *trade-off* da teoria ótima.

4. Considerações finais

O artigo buscou contribuir com o debate atual em torno de uma agenda de reforma tributária mais progressiva a partir de uma análise do processo de revisão das teorias e dos modelos de tributação da renda e dos lucros adotados nas últimas décadas em diferentes partes do mundo. Do ponto de vista teórico, hoje existem dúvidas e divergências consideráveis no seio do *mainstream* sobre o que seria “ótimo” em matéria de tributação. Muitos economistas neoclássicos têm criticado o irrealismo dos fundamentos por trás de enunciados que outrora foram muito populares nos círculos acadêmicos, como o de que a progressividade e a tributação do capital seriam ineficientes do ponto de vista econômico e do bem-estar social.

Nas palavras de Banks e Diamond (2008), o debate na atualidade não é se a renda do capital deve ou não ser tributada, mas como deve ser. Enquanto um grupo talvez majoritário, representado pela revisão de Mirrlees, defende a ideia de isentar o “rendimento normal” do capital para reduzir as distorções sobre as decisões de investimento, mas reconhece que podem existir outras boas razões para tributá-lo parcialmente, a geração de Piketty e Saez (mas também Stiglitz) tem defendido a necessidade de alcançar as altíssimas rendas, o que só pode ser feito com a oneração do capital e de forma progressiva, tanto por razões distributivas quanto por questão de eficiência, já que a natureza da concentração de riqueza atual compromete a própria meritocracia e produtividade. Ambos os lados levantam questões pertinentes para o debate, que devem ser avaliadas com ponderação.

Por outro lado, a experiência internacional tem revelado distintas estratégias nacionais para enfrentar os problemas derivados do modelo clássico de tributação da renda, que vão do *flat tax* no Leste Europeu ao modelo dual nos países nórdicos, passando por sistemas de dedução ou imputação que visam eliminar ou amenizar a dupla tributação dos lucros. Esses modelos conviveram durante os últimos 20 anos, sem uma clara tendência hegemônica e várias deserções, como no caso dos países que abandonaram sistemas parecidos com o dos juros sobre capital próprio brasileiro (Croácia, Itália e Áustria) e dos que deixaram de isentar dividendos (Grécia, México e Eslováquia).

Mais recentemente, entretanto, duas tendências dos países mais desenvolvidos merecem destaque: uma é a busca – com diferentes estratégias – por resgatar a progressividade do sistema tributário sem comprometer a sua neutralidade, e outra é a redução das alíquotas incidentes sobre o lucro das empresas e compensação com maior tributação das rendas de capital no nível das pessoas físicas. Mudanças que têm sido tratadas na literatura empírica como positivas tanto para a distribuição de renda quanto para o crescimento.

Diante disso, é necessário repensar o modelo brasileiro de tributação da renda do capital e suas particularidades, como a isenção de dividendos distribuídos e o mecanismo de JCP. O fato é que nem a almejada neutralidade foi alcançada com essas medidas, como mostra o desalinhamento da tributação das distintas rendas de capital, nem o país se beneficiou de um surto de investimentos estimulado pela desoneração do capital, mas nossa concentração de renda no topo se consolidou como uma das mais altas do planeta. Isso indica tanto que políticas tributárias pró-capital não são necessariamente eficientes, quanto que a política distributiva não pode se basear apenas no gasto público.

No contexto de acentuada concentração de renda verificado no país, uma reforma tributária que amplie a progressividade, alcançando as altas rendas do capital, poderia ter impactos positivos para o desenvolvimento econômico – segundo os novos modelos de tributação ótima – e contribuir para um ajuste fiscal mais equilibrado, que não tenha tantos efeitos multiplicadores negativos, como é o caso de medidas que reduzam o gasto público social e promovam contração de investimento público.

A implementação de mudanças tributárias nessa direção, conforme mostra Piketty (2014), enfrenta historicamente resistência das elites econômicas. Nesse sentido, a migração para um modelo dual de tributação da renda mais próximo aos dos países nórdicos, mantendo algum grau de isenção dos dividendos distribuídos (referenciado na rentabilidade ou, de modo mais simplificado, na magnitude), pode ser uma alternativa viável diante do conflito distributivo verificado no Brasil.

A alternativa a se pensar é adotar algum esquema híbrido, como o da França, em que é dado ao contribuinte a opção de ser tributado por uma alíquota *flat* igual para todas as rendas do capital ou se submeter à tributação progressiva, com exclusão parcial dos dividendos da base

de cálculo para compensar o tributo pago no nível da empresa. Trata-se de uma alternativa ao modelo amplo com imputação, talvez mais simples operacionalmente.

Além de permitir alcançar de alguma forma as altas rendas, via tributação de dividendos distribuídos, as duas alternativas de modelo ou uma combinação dos dois pode proporcionar maior equidade de tratamento tributário entre as distintas formas de renda e, em particular, entre as rendas do capital. Na prática, por exemplo, seria possível reduzir a tributação do lucro na empresa e elevar a tributação sobre rendimentos financeiros (bem como a supressão de isenções vigentes para algumas aplicações, como os fundos imobiliários), o que pode – por ambos os canais – estimular o investimento privado, principalmente via lucros retidos.

Como ficou demonstrado, a atual isenção de dividendos distribuídos a pessoas físicas, conjugada com o mecanismo de JCP, penaliza a retenção de lucros, principalmente na vigência de alíquotas mais elevadas de tributação na empresa. Em situações de crise, principalmente, acentua a tendência de entesouramento de lucros pelas pessoas físicas (isentos na distribuição) e sua canalização para ativos mais líquidos, seguros e rentáveis, como são os títulos públicos no Brasil.

Dessa forma, é possível promover uma reforma na tributação das rendas do capital que concilie os princípios da equidade e neutralidade, com efeitos positivos para o crescimento econômico. E essa reforma pode ser implementada de modo que seu efeito líquido sobre a carga tributária seja neutro – no curto ou no médio prazo, conforme as medidas sejam graduadas no tempo e se neutralizem em termos de efeito sobre a arrecadação e atividade econômica.

Por último, uma outra questão que precisa ser considerada cuidadosamente numa reforma que passe pela redução do IRPJ e pela retomada da tributação dos dividendos no nível das pessoas físicas diz respeito à imprevisibilidade do ganho de arrecadação a ser obtido com essa segunda medida se a taxação obedecer o critério de caixa; ou seja, depender da efetiva distribuição dos lucros. Dado que tal medida deve estimular a retenção dos lucros em nível previamente desconhecido, a redução do IRPJ deve ser gradual e calibrada de acordo com a receita efetivamente recolhida

Alternativamente, pode-se pensar em um modelo que promova a tributação pelo critério de competência; ou seja, o lucro seria tributado independentemente de sua distribuição, como ocorre na Noruega e no próprio Chile. Nesse caso, há maior previsibilidade sobre a receita a ser obtida e, com isso, pode-se promover uma mudança mais rápida. Além disso, esse modelo é mais neutro, porque não induz a retenção, nem o adiamento da realização de lucros para evitar a tributação, mas implica enfrentar algumas questões operacionais e legais.

Da mesma forma, também é preciso ter extremo cuidado com proposições frequentes no meio político no sentido de isentar sócios de micro e pequenas e empresas, como se o porte da empresa refletisse a capacidade contributiva dos seus donos e/ou acionistas. Tais propostas de caráter populista têm custo fiscal altíssimo e podem comprometer o objetivo de ampliar a progressividade do sistema tributário.

Esses são detalhes que, embora pareçam menos importantes diante do grande debate sobre a tributação da renda e do capital, podem acabar alterando qualitativamente o resultado final esperado com uma reforma.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, A. F.; PAES, N. L. The influence of interest on net equity and interest rates on tax neutrality – a case study of the Brazilian corporate taxation. *Economia*, v. 14, p. 185-198, 2013.
- ATKINSON, A.; STIGLITZ, J. E. The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, v. 6, n. 1-2, p. 55-75, 1976.
- _____; PIKETTY, T.; SAEZ, E. Top incomes in the long run of history. *NBER Working Paper*, n. 15408. Cambridge: NBER, out. 2009.
- ALTSHULER, R.; HARRIS, B. H.; TODER, E. Capital income taxation and progressivity in a global economy. *Va. Tax Rev.*, v. 30, n. 355, 2010.
- BANKS, J.; DIAMOND, P. *The base for direct taxation*. Prepared for the report of a commission on reforming the tax system for the 21st century. Londres: The Institute for Fiscal Studies (IFS), 2008.
- CHAMLEY, C. Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives. *Econometrica*, v. 54, n. 3, p. 607-22, 1986.
- COY, P. *An immodest proposal: A global tax on the superrich*. Bloomberg, 10/4/2014. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-04-10/thomas-piketlys-global-tax-on-capital-may-not-be-a-crazy-idea>.
- DELOITTE. *Taxation and investment 2016: Reach, relevance and reliability* (Norway, Finland, Sweden and Denmark). Disponível em: <https://dits.deloitte.com>.
- DEVEREAUX, M.; FREEMAN, H. A general neutral profits tax. *Fiscal Studies*, v. 12, n. 3, p. 1-15, ago. 1991.
- DIAMOND, P.; SAEZ, E. The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, v. 25, n. 4, p. 165-190, 2011.
- EGGERT, W.; GENSER, B. Dual income taxation in EU member countries. *CESifo DICE Report*, v. 3, n. 1, p. 41-47, 2005. Disponível em: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1193560.PDF>.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Taxation and distribution of income in Brazil: New evidence from personal income tax data. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, n. 2 (147), p. 267-286, abr./jun. 2017.
- HALL, R.; RABUSHKA, A. *Low tax, simple tax, flat tax*. New York: McGraw Hill, 1983.
- _____; _____. *The flat tax*. Stanford: Hoover Institution Press, 1995.

- JOHANSSON, A. *et al.* Taxation and economic growth. *Working Paper*, n. 620. OCDE: Economics Department, 2008.
- JUDD, K. L. Redistributive taxation in a simple perfect foresight model. *Journal of Public Economics*, v. 28, n. 1, p. 59-83, 1985.
- KALDOR, N. *An expenditure tax*. Londres: Allen and Unwin, 1955.
- KAPLOW, L. *The theory of taxation and public economics*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- KEEN, M.; KIM, Y.; VARSANO, R. The “flat tax(es)”: Principles and evidence. *IMF Working Paper*, n. 218. Washington: FMI, 2006.
- KLEMM, A. Allowances for corporate equity in practice. *IMF Working Paper*, n. 259. Washington: FMI, 2006.
- LUCAS, R. Supply-side economics: An analytical review. *Oxford Economic Papers*, v. 42, n. 2, p. 293-316, 1990.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H.; CASTRO, F. Á. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, abr. 2015.
- MILL, J. S. *Principles of political economy* (J. W. Ashley, ed. 1921. Londres: Longmans), 1849.
- MIRRELES, J. A. An exploration in the theory of optimal income taxation. *Review of Economic Studies*, n. 38, p. 175-208, 1971.
- _____ *et al.* *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford University Press, 548p., 2011.
- MITTCHELL, D. *The global flat tax revolution*. Cato policy report, Washington: Cato Institute, jul./ago. 2007. Disponível em: <https://www.cato.org/policy-report/julyaugust-2007/global-flat-tax-revolution>.
- MORGAN, M. Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015. *WID.world Working Paper Series*, n. 2017/12.
- MUSGRAVE, R. A. Progressive taxation, equity, and tax design. In: SLEMROD, J. (org.). *Tax progressivity and income inequality*. Cambridge University Press, 1994.
- NIELSEN, S. B.; SORENSEN, P. B. On the optimality of the Nordic system of dual income taxation. *Journal of Public Economics*, n. 63, p. 311-329, 1997.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OECD tax database*. Corporate and capital income taxes, 2004 e 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- _____; SAEZ, E. Income inequality in the United States, 1913-1998. *Quarterly Journal of Economics*, v. 118, n. 1, p. 1-39, 2003.
- _____; _____. A theory of optimal capital taxation. *NBER Working Paper*, n. 17989. Cambridge: NBER, abr. 2012.

- _____; _____. ZUCMAN, G. *Rethinking capital and wealth taxation*. Mimeo, 2013. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2014RKT.pdf>.
- RABUSHKA, A. The flat tax's silver anniversary. In: HALL, R.; RABUSHKA, A. *The flat tax*. Hoover Institute, 2007. Disponível em: <http://www.hoover.org/research/flat-tax>.
- SHEFFRIN, S. M. Perceptions of fairness in the crucible of tax policy. In: SLEMROD, J. (org.). *Tax progressivity and income inequality*. Cambridge University Press, 1994.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. 1776. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- SORENSEN, P. B. *Dual income taxes: A Nordic tax system*. Paper prepared for the conference on New Zealand Tax Reform – Where to Next? Wellington: Victoria University, fev. 2009.
- STIGLITZ, J. *The great divide: Unequal societies and what we can do about them*. New York: WW Norton, 2015.
- _____. Pareto efficient taxation and expenditures: pre- and re-distribution. *Working Paper*, n. 23892. Cambridge: NBER, 2017.
- TORRES, F. Dois impostos e duas medidas: a discrepância de reação. *Valor Econômico*, p. C10, 27 jul. 2017.

Imposto sobre renda corporativa: tendências internacionais e análise comparada do modelo brasileiro

Rodrigo Orair

1. Introdução

Este capítulo tem como objetivo contribuir com o esforço de elaboração e implementação de uma ampla reforma tributária, que enfrente os principais problemas do nosso sistema tributário e também seja coerente com as tendências internacionais. Ou seja, trata-se de uma tentativa de construir uma ponte entre aquilo que a sociedade e o setor produtivo almejam (maior eficiência e equidade), o que os especialistas consideram necessário e o que parece ser factível considerando os distintos obstáculos presentes no cenário nacional e internacional.

O texto se insere dentro de uma agenda de pesquisa mais ampla, conduzida juntamente com o economista Sérgio Wulff Gobetti, na qual traçamos uma extensa análise comparativa, do ponto de vista histórico e entre países, da tributação no Brasil e nos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Um dos objetivos dessa organização é prover uma plataforma para comparar as experiências de políticas e as maneiras como seus integrantes lidam com problemas comuns. No caso específico das políticas tributárias, a OCDE disponibiliza para o público em geral uma base de dados detalhados e padronizados da carga tributária de países-membros e parceiros, assim como um conjunto de publicações analíticas sobre o sistema tributário e as tendências comuns de reformas tributárias. Trata-se, portanto, de um grupo seletivo de países para os quais se dispõem de dados estatísticos e publicações analíticas de alta qualidade.

Essa é a justificativa para serem tomados como referência na análise comparada, com o propósito de facilitar a identificação dos aspectos comuns e das idiossincrasias do sistema tributário brasileiro, como o nível de carga tributária e gasto social comparável aos países mais desenvolvidos e, ao mesmo tempo, sua composição semelhante aos emergentes, por se con-

centrar muito em bens e serviços e pouco na renda. Além dos aspectos técnicos do debate, procura-se ressaltar os vínculos entre o tipo e nível de tributação de cada país e a configuração de seus respectivos Estados sociais, revelando como escolhas sociais e políticas do passado influenciam até hoje a modelagem tributária de cada unidade nacional.

De um ponto de vista prospectivo, a percepção dessas semelhanças e diferenças serve para provocar um debate mais profundo sobre “qual caminho queremos traçar como país”. Nosso ideal seria a Hungria, um país que, sob vários aspectos, tem um tipo de tributação hoje semelhante ao Brasil? Nossa aspiração, em vez disso, é nos aproximarmos dos modelos social-democráticos dos países nórdicos, corporativo-conservador da Europa Continental ou queremos caminhar na direção de algo mais parecido com o modelo liberal dos países anglo-saxões?

A análise comparada internacional também busca identificar, além dessas configurações de modelos de Estados sociais, algumas tendências estruturais ou conjunturais comuns à maioria dos países, como é o caso da redução das alíquotas estatutárias do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), em parte compensada por ampliações das bases tributáveis no nível da empresa, e outra parte pela maior tributação da renda do capital no nível pessoal.

Este último ponto também remete a uma tendência de resgate da progressividade do imposto de renda da pessoa física (IRPF), em contraposição ao paradigma predominante no último quarto do século XX que preconizava que a tributação deveria se abster de objetivos distributivos. Essa diretriz guiou um movimento de reorientação da tributação em favor do capital e dos mais ricos verificado em diferentes doses por quase todas as economias desenvolvidas e boa parte das emergentes. Pelo menos desde o pós-crise de 2008, e com força ainda maior desde a pandemia, no entanto, os modelos teóricos e pressupostos subjacentes estão passando por reexames para considerarem desenvolvimentos mais recentes. É o caso das evidências de extrema concentração de renda e riqueza no topo da pirâmide e do avanço da agenda de transparência, que resultou em mudanças no ambiente internacional no sentido de dificultar que a renda e a riqueza sejam escondidas no exterior (*offshore*). Diante da preocupação com o acirramento das desigualdades sociais na era pós-pandemia, o renovado foco sobre essas dimensões de equidade tributária e sobre o papel do sistema tributário de regular as relações de renda e riqueza adquiriram ainda mais vigor. É sobre esse pano de fundo que um conjunto de países vem promovendo reformas destinadas a resgatar a progressividade do IRPF, não tanto pela criação de novas alíquotas máximas, mas principalmente pela revisão de tratamentos especiais aos rendimentos do capital, aproximando-os do tratamento conferido aos rendimentos do trabalho.

Apesar do enfoque amplo e ousado acima destacado, o texto busca retratar os elementos analíticos e as tendências de forma bastante objetiva, dando oportunidade para diferentes julgamentos e ressaltando o impacto do contexto internacional, de maior mobilidade de capital,

mas hoje também de maior transparência e cooperação entre países, sobre as possibilidades de desenho e ajuste dos sistemas tributários. Outra ressalva é que neste texto em particular o foco recai sobre as tendências do imposto de renda corporativo e os mecanismos típicos de integração com a tributação de renda no nível pessoal.

2. Impostos sobre a renda: estrutura e evolução no período recente

O gráfico 1 apresenta a arrecadação dos impostos de renda, em proporção do produto interno bruto (PIB), detalhando as parcelas referentes IRPJ, IRPF e um resíduo não classificado.¹ As informações são apresentadas para os 74 países com esse tipo de detalhamento disponível na base estatística da OCDE. Os países estão separados em dois grupos que coincidentemente contêm a mesma quantidade: 37 de alta renda e 37 de média ou baixa renda.²

Como se pode observar, o IRPJ possui uma distribuição mais homogênea seja na comparação entre os dois grupos de países ou dentro desses grupos. A média de IRPJ nos países de alta renda (3,2% do PIB) é quase igual à dos países de média ou baixa renda (3,1%). Salvo três exceções, o IRPJ nos países de alta renda varia de 0,7% do PIB na Hungria a 5,9% em Luxemburgo, que corresponde a um intervalo de amplitude muito semelhante ao dos países de média ou baixa renda que vai de 0,7% em Uganda a 5,6% na Malásia.³

¹Seguindo a nomenclatura mais consagrada internacionalmente, o termo contribuições sociais se refere especificamente a tributos incidentes sobre a folha salarial e vinculados a benefícios sociais de caráter contributivo. Os demais tributos são classificados como impostos de acordo com as bases econômicas de incidência. No caso brasileiro, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) é reclassificada como IRPJ. Enquanto o imposto de renda retido na fonte (IRRF), exclusive a parcela de antecipação do IRPF sobre salários e aposentadorias, aparece como resíduo não classificado.

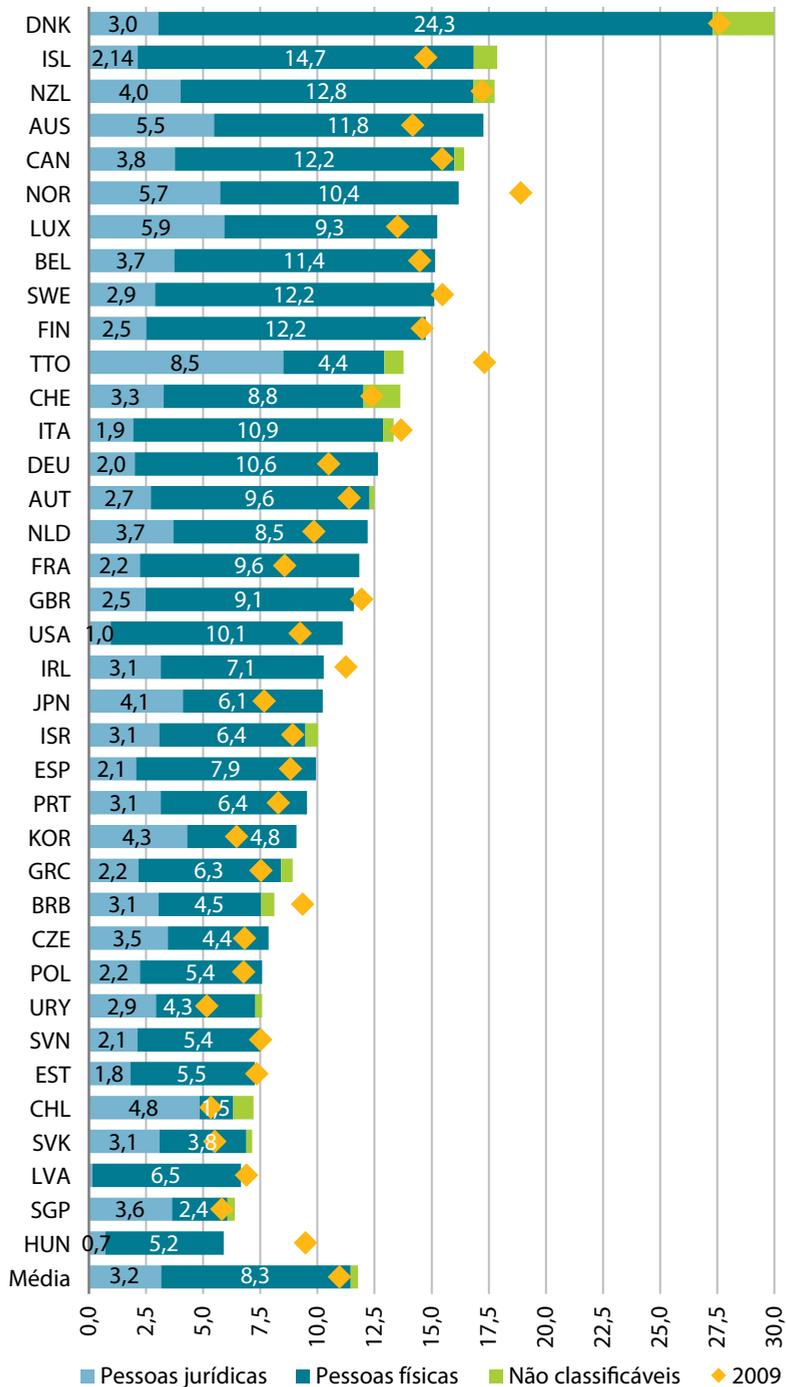
Ressalve-se que a comparação com a estatística brasileira fica comprometida pela presença de um grande resíduo não classificado.

²As siglas de países utilizadas ao longo do texto são: ARG: Argentina, AUS: Austrália, AUT: Áustria, BRB: Barbados, BEL: Bélgica, BLZ: Belize, BOL: Bolívia, BRA: Brasil, CIV: Costa do Marfim, CPV: Cabo Verde, CMR: Camarões, CAN: Canadá, CHL: Chile, COL: Colômbia, CRI: Costa Rica, CUB: Cuba, CZE: República Checa, COD: Congo, DNK: Dinamarca, DOM: República Dominicana, SLV: El Salvador, EST: Estônia, SWZ: Essuatíni, FIN: Finlândia, FRA: França, DEU: Alemanha, GHA: Gana, GRC: Grécia, GTM: Guatemala, HND: Honduras, HUN: Hungria, ISL: Islândia, IDN: Indonésia, IRL: Irlanda, ISR: Israel, ITA: Itália, JAM: Jamaica, JPN: Japão, KAZ: Cazaquistão, KEN: Quênia, KOR: Coreia do Sul, LVA: Letônia, LUX: Luxemburgo, MYS: Malásia, MUS: Ilhas Maurício, MEX: México, MAR: Marrocos, NLD: Holanda, NZL: Nova Zelândia, NER: Níger, NOR: Noruega, PAN: Panamá, PRY: Paraguai, PER: Peru, PHL: Filipinas, POL: Polônia, PRT: Portugal, RWA: Ruanda, SEN: Senegal, SGP: Singapura, SVK: República Eslovaca, SVN: Eslovênia, ZAF: África do Sul, ESP: Espanha, SWE: Suécia, CHE: Suíça, TGO: Togo, TTO: Trinidad e Tobago, TUN: Tunísia, TUR: Turquia, UGA: Uganda, GBR: Reino Unido, USA: Estados Unidos, URY: Uruguai.

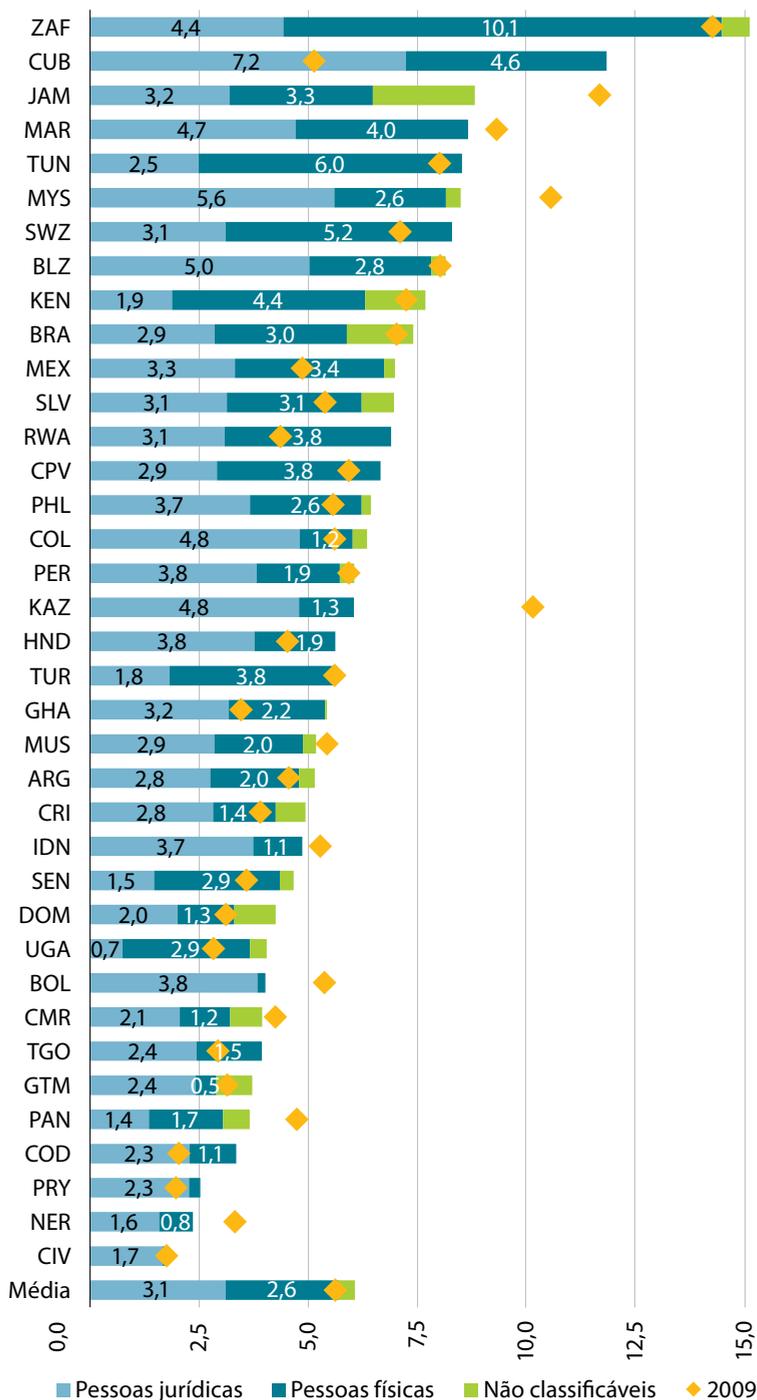
³As exceções são Letônia, Cuba e Trinidad e Tobago (0,2%, 7,2% e 8,5% do PIB, respectivamente).

Gráfico 1 – Impostos sobre renda: 74 países selecionados, participação (%) do PIB em 2009 e 2019

1A. Países de alta renda



1B. Países de média e baixa renda



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat. Nota: A nota de rodapé 2 lista os nomes e siglas dos países.

O IRPF, em contrapartida, mostra uma disparidade muito maior. Ele chega a patamares elevados de 24,3%, 14,7% e 12,8% do PIB em países de alta renda como Dinamarca, Islândia e Nova Zelândia. Esses três são casos atípicos que concentram a tributação sobre os salários no IRPF e não há ônus adicional (ou há ônus pouco expressivo) na forma de contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos. A Nova Zelândia é um exemplo de país que privilegia o pilar privado na prestação de serviços de proteção social e logra êxito em fornecer uma proteção ampla para sua população, mesmo prescindindo de um sistema público contributivo de grande densidade e baseado em contribuições sobre folha de pagamentos. Por outro lado, há inúmeros países de renda alta que privilegiam os pilares públicos da proteção social e isso explica em grande medida seus elevados patamares de tributação sobre folha salarial e/ou IRPF. Porém, alguns deles, como a Dinamarca, vêm buscando integrar as contribuições sobre salários com o IRPF, o que em geral está relacionado ao duplo objetivo de conferir um tratamento mais coerente aos dois tipos de tributos e ampliar ainda mais a cobertura do sistema de proteção social.

Outro caso atípico é a África do Sul onde o IRPF alcança 10,1% do PIB, devido à sua estrutura bastante progressiva para um país de renda média (alíquotas marginais de até 45%) e por também concentrar o ônus da tributação dos salários nesse imposto.⁴ Feita a ressalva de que nesse caso, assim como em boa parte dos países de média ou baixa renda, a baixa tributação sobre a folha de salários está mais relacionada ao caráter incipiente dos sistemas públicos contributivos e à carência na prestação dos serviços sociais. No outro extremo, situa-se a Costa do Marfim, com sistema de proteção social também carente, mas que concentra a tributação em tributos sobre a folha salarial e aparece no gráfico 1 como o país com menor nível de arrecadação do IRPF (0,04% do PIB).

Esses tipos de interseções entre IRPF, contribuições sociais sobre folha de pagamento e estrutura de proteção social, juntamente com determinantes econômicos mais gerais do potencial arrecadatório (por exemplo, países de renda alta com menores graus de desigualdade e de informalidade dispõem de bases tributáveis mais amplas), são fundamentais para se avaliar os diferenciais de arrecadação entre os países. Não por acaso, os relatórios de reformas tributárias da OCDE apresentam uma seção específica sobre tributação do trabalho que analisa as contribuições sociais e o IRPF de maneira conjunta. Contudo, foge ao escopo deste trabalho

⁴A Nova Zelândia não coleta contribuições sociais sobre folha salarial. Na Islândia se resumem a uma contribuição do empregador (6,85% dos salários) e uma pequena contribuição dos empregados em montante fixo (US\$ 28.397 por ano em 2017 no caso mais geral). As demais contribuições compulsórias islandesas são destinadas majoritariamente para fundos de pensão privados e por isso não integram a carga tributária. Na Dinamarca houve uma reclassificação em 2008 e sua contribuição social (*Danish labour market contribution*) passou a ser considerada IRPF pelas características mais próximas de um imposto geral. Na África do Sul há uma única contribuição mandatória sobre folha com alíquota de 1%, tanto do empregador quanto do empregado, para um fundo de seguro-desemprego.

adentrar nestas minúcias devido ao seu foco mais restrito sobre os desenhos dos modelos de tributação de lucros e dividendos.

Após desconSIDERAR os casos atípicos mencionados, a disparidade nos níveis de tributação do IRPF permanece muito maior entre os países de alta renda (varia de 1,5% do PIB no Chile a 12,2% na Suécia) do que entre os países de renda média ou baixa (de 0,2% na Bolívia a 6% na Tunísia). Sem dúvida, o predomínio de países com níveis relativamente elevados de IRPF e a menor dependência em relação ao IRPJ é o que mais diferencia os perfis arrecadat6rios dos dois grupos de países. Na grande maioria dos países de alta renda, a arrecadação do IRPF é superior à do IRPJ (34 de 37 países) e/ou supera o limiar de 4% do PIB (34 países). O oposto ocorre entre os países de média ou baixa renda onde poucas vezes a arrecadação do IRPF é mais importante do que a do IRPJ (13 de 37 países) e raras vezes supera 4% do PIB (dois únicos países). O resultado é que, em média, o IRPF nos países de alta renda (8,3%) alcança um patamar mais de três vezes superior ao dos países de renda média ou baixa (2,6%) e essa é a principal causa das diferenças nos níveis arrecadat6rios do imposto de renda.

As informações do gráfico 2 também revelam que a arrecadação do imposto de renda cresceu entre os anos 2009 e 2019, ao passar de 11,0% para 11,8% na média nos países de alta renda e de 5,6% para 6,1% nos países de média ou baixa renda. Esse crescimento se deu de maneira bastante disseminada entre os países. Foram verificados aumentos na arrecadação de 53 dos 74 países, na maioria das vezes impulsionados pelo IRPF, que em 32 desses países superou o aumento ou mais que compensou a queda no IRPJ.⁵ Como resultado, o IRPF saltou da média de 7,7% para 8,3% do PIB nos países de alta renda e de 2,1% para 2,6% nos países de média ou baixa renda. Em claro contraste com as médias do IRPJ que praticamente não mudaram: 3,1% e 3,2% do PIB nos países de alta renda e 3,2% e 3,1% PIB nos países de média ou baixa renda, respectivamente.

É válido mencionar que a existência de trajetórias diferenciadas do IRPF e do IRPJ não é exclusiva do decênio 2010-2019. A análise das séries históricas disponíveis para os países da OCDE mostra vários períodos com trajetórias divergentes das duas subcategorias de impostos de renda.⁶ Sob uma perspectiva mais geral, o IRPJ apresentou uma tendência de crescimento gradual por mais de 4 décadas do pós-guerra, ainda que sujeita a oscilações relacionadas ao ciclo econômico. Em média, a arrecadação saiu de 2,0% do PIB em meados da década de 1960 até o auge de 3,6% do PIB de 2007. Logo após, sofreu um baque com a crise internacional e se

⁵Entre as exceções mais notáveis aparecem as quedas de arrecadação na Noruega de 2,7 p.p. do PIB, concentrada no IRPJ das empresas do setor de petróleo e gás que sofreram um colapso de receitas no período pós-2014, de declínio dos preços internacionais, e a Hungria de 3,6 p.p. que, conforme discutiremos mais adiante, promoveu uma reforma agressiva de redução das alíquotas tanto do IRPF quanto do IRPJ.

⁶Infelizmente, as séries para os países não membros só estão disponíveis para um período mais restrito pós-1990, com cobertura incompleta e em muitos casos descontinuidades.

recuperou muito lentamente. De modo que o patamar 3,1% do PIB alcançado no ano de 2019 ainda se encontra abaixo daquele verificado no pré-crise.

O IRPF, diferentemente, atravessou um longo ciclo de ascensão nas décadas de 1960-1970, auge nos anos 1980 e declínio nas décadas de 1990-2000. Neste período, a média arrecadada saltou de 6,8% em 1965 para 10,3% em 1988, e retornou para 8,2% em 2007. A queda sofrida após a crise internacional foi menos pronunciada e desde então o IRPF está esboçando uma retomada, que fez com que a sua arrecadação de 8,1% em 2019 recuperasse os níveis do pré-crise. Dado que IRPF e IRPJ possuem diferentes natureza e trajetória da arrecadação, eles serão analisados em separado nas duas próximas subseções.

Antes de finalizar esta seção, cabe analisar brevemente a arrecadação do imposto de renda no Brasil à luz desse contexto internacional. O país não destoa muito das tendências mais gerais. A arrecadação do IRPJ de 2,9% do PIB em 2019 ficou apenas um pouco abaixo dos 3,1% dos países de média ou baixa renda ou dos 3,2% dos países de alta renda. No caso do IRPF, a arrecadação no Brasil de 3,0% do PIB superou um pouco os 2,6% nos países de renda média ou alta, mas muito aquém dos 8,3% nos países de alta renda. Considerando um ordenamento dos 74 países, o Brasil aparece na posição 48 em termos de arrecadação do IRPF (isto é, dentro do grupo do um terço dos que menos arrecada) e na posição 42 para o IRPJ (mais próximo da mediana).

O Brasil também observou um aumento de arrecadação do imposto de renda no período mais recente (de 7,0% no ano de 2009 para 7,4% em 2019). Esse aumento foi impulsionado pelo IRPF (cresceu de 2,2% para 3,0%) que mais do que compensou o declínio do IRPJ. A trajetória diferenciada das duas subcategorias pode ser explicada principalmente por fatores ligados ao ciclo econômico, e não por mudanças na configuração do imposto de renda. O modelo de imposto de renda brasileiro manteve-se praticamente inalterado. Ao contrário das principais experiências internacionais para as quais se pode identificar com clareza uma tendência de reformas de redução das alíquotas no nível da empresa, com contrapartida na ampliação da sua própria base tributável e/ou da tributação no nível pessoal. Esse tema será explorado nas próximas seções.

2.1. Imposto de renda da pessoa jurídica

Para fins de organização do raciocínio, é útil diferenciar os fatores cíclicos de outros de caráter mais estrutural que influenciam a trajetória do IRPJ. Do ponto de vista estrutural, há um conjunto de pressões baixistas sobre a arrecadação que remontam pelo menos à década de 1980, dado o contexto geral de ampliação da mobilidade do capital em escala global, que se combina, por um lado, com a intensificação da concorrência entre os países para atrair investimentos, e, por outro, com as maiores margens de manobra das empresas

multinacionais para práticas de planejamento tributário, via erosão de base e migração de rendas para o exterior.

As pressões baixistas arrefeceram no imediato pós-crise, entre os anos 2010-2014, quando os esforços por consolidação fiscal reduziram o espaço para a concessão de desonerações, mas voltaram a se intensificar desde então. No período pós-2014, caracterizado por melhorias no quadro fiscal e lenta recuperação econômica, uma série de reformas mais agressivas de redução do IRPJ voltaram a ser anunciadas pelos países com o propósito de torná-los mais atrativos para o investimento e assim estimular o crescimento econômico. A renovada competição de alíquotas do IRPJ pode ser vista como uma resposta ao baixo crescimento econômico em vários países, conforme destacado nos relatórios de reforma tributária da OCDE. No entanto, os relatórios mais recentes da OCDE alertam para uma mudança de posição após a crise da pandemia da Covid-19: desde o segundo semestre de 2020 é possível identificar uma contratendência de países que estão revertendo cortes de alíquotas do período anterior.

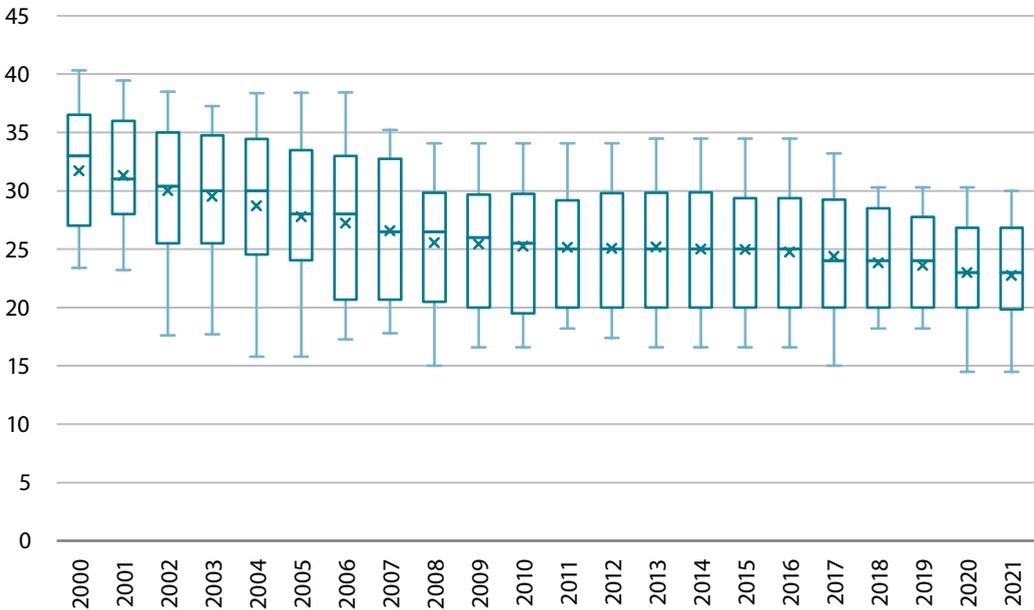
Um dos resultados mais imediatos das pressões estruturais sobre o IRPJ é a tendência de contínua redução das alíquotas estatutárias, com velocidades diferentes de acordo com os subperíodos.⁷ A queda das alíquotas nos países da OCDE foi mais rápida entre 1981 e 2008 (em média 0,8 p.p. por ano ao passar de 47,5% em 1981 para 31,7% em 2000 e 25,4% em 2009), menos veloz nos anos 2009-2014 (menos de 0,1 p.p. por ano até 25,0% em 2015) e reacelerou no período seguinte (por enquanto a uma velocidade mais lenta de 0,4 p.p. por ano até 22,7% em 2021).

A tendência de queda das alíquotas estatutárias do IRPJ no período 2000-2021 está ilustrada nos gráficos 2 e 3. O gráfico 2 mostra uma série de diagramas de caixa com estatísticas de tendência central e dispersão das alíquotas dos países da OCDE. Fica visível um movimento caracterizado não somente pela redução da alíquota média (e mediana), com convergência para um valor próximo de 22,5% ao longo do tempo, como também pela redução da dispersão de alíquotas, que vão ficando cada vez mais concentradas (e menos assimétricas) dentro de uma faixa com intervalo inferior próximo de 20% e superior um pouco acima de 27,5%.

⁷É importante esclarecer a diferença do conceito de alíquota estatutária, que é a alíquota prevista na legislação tributária para a regra geral de tributação que normalmente se aplica às grandes empresas, em relação à alíquota efetiva. Essa última é calculada como a proporção do IRPJ arrecadado sobre os lucros contábeis da empresa. Podendo diferir muito das alíquotas estatutárias não só pela presença de alíquotas diferenciadas, como também pela existência de benefícios tributários, regimes especiais, carregamentos de perdas e outros eventos fiscais e contábeis que fazem com que a base tributável seja inferior aos lucros. Conforme discutiremos mais adiante, a tendência de queda das alíquotas estatutárias tem sido contraposta por medidas de ampliação da base tributável que minimizam o efeito sobre as alíquotas efetivas e sobre a arrecadação.

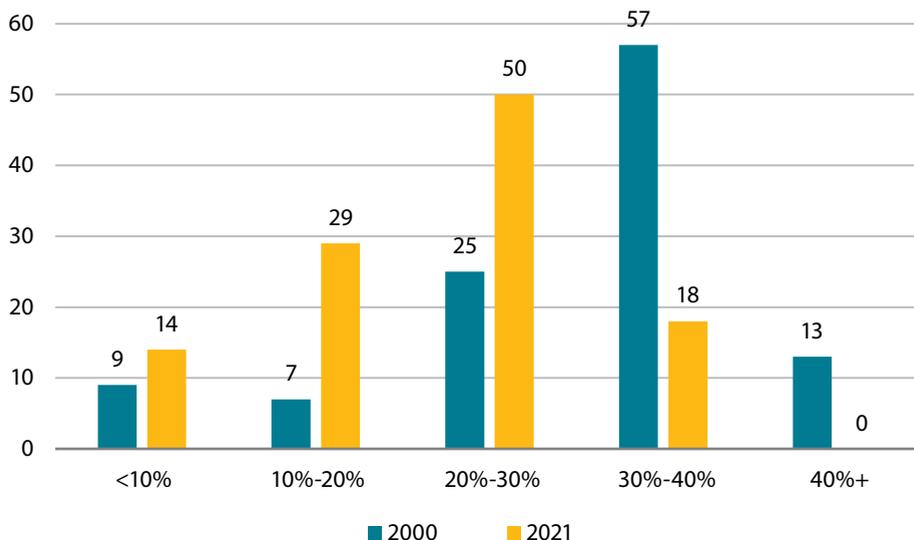
Por sua vez, o gráfico 3 sugere se tratar de um movimento que extrapola o âmbito dos países da OCDE. O gráfico permite comparar a distribuição de frequência das alíquotas estatutárias do IRPJ nos anos 2000 e 2021 para um conjunto de 111 jurisdições com informações disponíveis na base de estatísticas de imposto corporativo da OCDE. Nesse período, dobrou o número de jurisdições no intervalo de alíquotas entre 20% e 30% (de 25 para 50), que passou a ser o intervalo mais frequente, e mais que quadruplicou no intervalo entre 10% e 20% (7 para 29). Em contrapartida, reduziu-se bruscamente a quantidade de jurisdições com alíquotas no intervalo entre 30% e 40% (57 para 18) e não há mais nenhuma com alíquota superior a 40%.

Gráfico 2 – Diagrama de caixa e média das alíquotas estatutárias de IRPJ dos países da OCDE, 2000-2021



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat. Nota: O diagrama de caixa mostra a mediana, primeiro e terceiro quartis e percentis 10 (limite inferior) e 90 (limite superior). A média está indicada por X.

Gráfico 3 – Distribuição de frequência das alíquotas estatutárias do IRPJ de 111 jurisdições com informações disponíveis, 2000 e 2021



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat.

Voltando aos países da OCDE no período mais recente, os gráficos 4 e 5 apresentam informações detalhadas das alíquotas estatutárias sobre lucros e dividendos nos países da OCDE. O gráfico 5 mostra as variações dessas alíquotas, entre os anos 2009 e 2021, e evidencia o claro predomínio de países que reduziram as alíquotas do IRPJ (25 países nos quadrantes II e III do gráfico) em comparação aos que aumentaram (sete países nos quadrantes I e IV).⁸ A segunda maior queda ocorreu na Hungria, que primeiramente reduziu sua alíquota de 20% para 19% e depois promoveu um corte mais substancial para 9% – hoje a mais baixa da OCDE. A maior queda foi verificada nos Estados Unidos, que alteraram abruptamente a alíquota do IRPJ federal, de 35% para 21% em 2018 (ou de 39,2% para 25,8% somando-se a estimativa de adicional dos governos subnacionais). Há grande chance dessa queda ser revertida em breve. No início de 2021, o governo norte-americano propôs ampliar a alíquota federal para 28%, levando a alíquota total para em torno de 32,5%, como contrapartida financeira de um ousado plano de investimentos em infraestrutura e setores estratégicos (o American Jobs Plan). Caso a proposta se concretize, a queda do IRPJ norte-americano passaria a ser muito mais modesta.

Para os próximos anos é possível identificar duas tendências contrárias. Por um lado, há países que mantêm planos de cortes de alíquotas de caráter plurianual iniciados antes de 2020.

⁸Outros cinco países estão situados no eixo do gráfico porque não promoveram mudanças nas alíquotas do IRPJ ou promoveram mudanças que se compensaram ao longo do tempo.

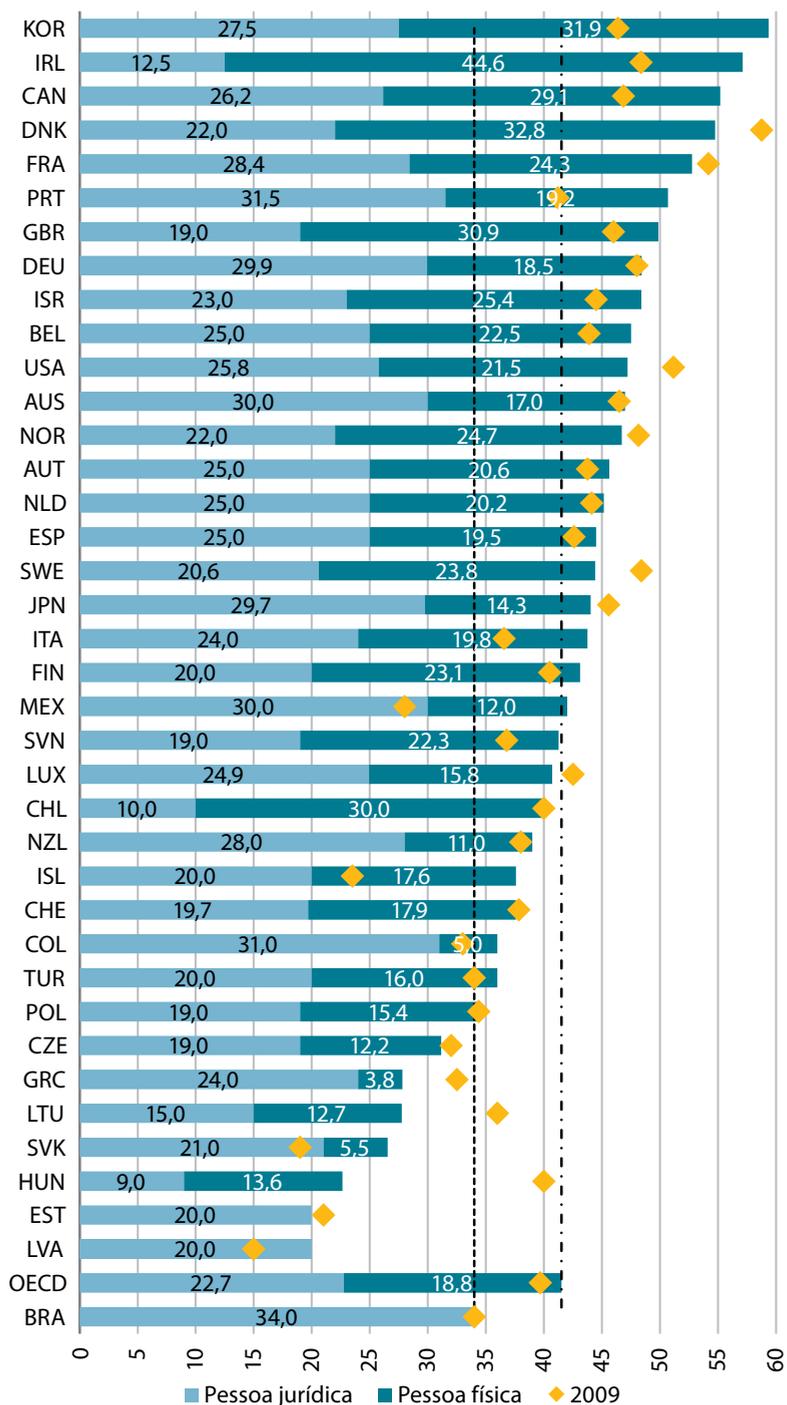
É o caso dos planos em curso na França, de reduzir as alíquotas de 34,4% para 25% durante os anos 2018-2022, e na Austrália, de 30% para 25% em 2019-2026. Por outro, houve uma mudança de posição após a crise da pandemia da Covid-19 que levou a uma contratendência de países legislando ou anunciando aumentos de alíquotas. Além dos Estados Unidos, o Reino Unido, após ter cortado de 28% para 19%, anunciou uma reversão parcial para levar a alíquota a 25% até abril de 2023; e a Holanda cancelou seu plano de reduzir as alíquotas de 25% para 20,50% no período 2020-2022 e pretende mantê-la em 25%.

O balanço das duas forças contrárias indica interrupção da tendência de redução das alíquotas do IRPJ para os próximos anos, mas até então sem indícios de retorno às alíquotas elevadas do passado. Seja porque os países remanescentes de alíquotas elevadas estão mantendo seus planos de cortes para níveis próximos de 25%, ou porque outros países estão revertendo cortes anteriores de maneira parcial e tomando como referência a mesma âncora de 25%.

Essas constatações levam à visão de que o movimento recente de alíquotas do IRPJ deve ser melhor caracterizado como uma espécie de “convergência em torno de uma âncora”, principalmente por parte dos países remanescentes de alíquotas altas, com consequente redução das médias, ao invés de uma “corrida indiscriminada para baixo”. De acordo com a configuração atual mostrada no gráfico 4, somente 11 países permanecem com alíquotas superiores a 25% (eram 20 em 2009). No outro polo, quatro países hoje possuem alíquotas inferiores a 19% (o mesmo número de 2009). Em compensação, a grande maioria de países concentrou suas alíquotas na faixa de 19% a 25%: são hoje 22 países, aos quais devem se juntar em breve França e Austrália, em relação aos 13 países de 2009.

A percepção de que não se trata mais de uma “corrida para baixo” é reforçada pelo fato de os países terem se articulado no principal fórum tributário multilateral, o arcabouço inclusivo da OCDE/G20, até chegarem a um acordo político para introduzir um regime de imposto mínimo global de 15% para as grandes multinacionais. Este é um dos pilares da proposta de reforma do sistema tributário global, anunciada no final de 2021 e prevista para ser operacionalizada até 2023. Conforme analisado em detalhes no capítulo 3 deste livro, o objetivo é colocar um piso de 15% para as alíquotas efetivas do IRPJ, que previna práticas predatórias e possa ser aproveitado pelos países para proteger suas bases tributáveis.

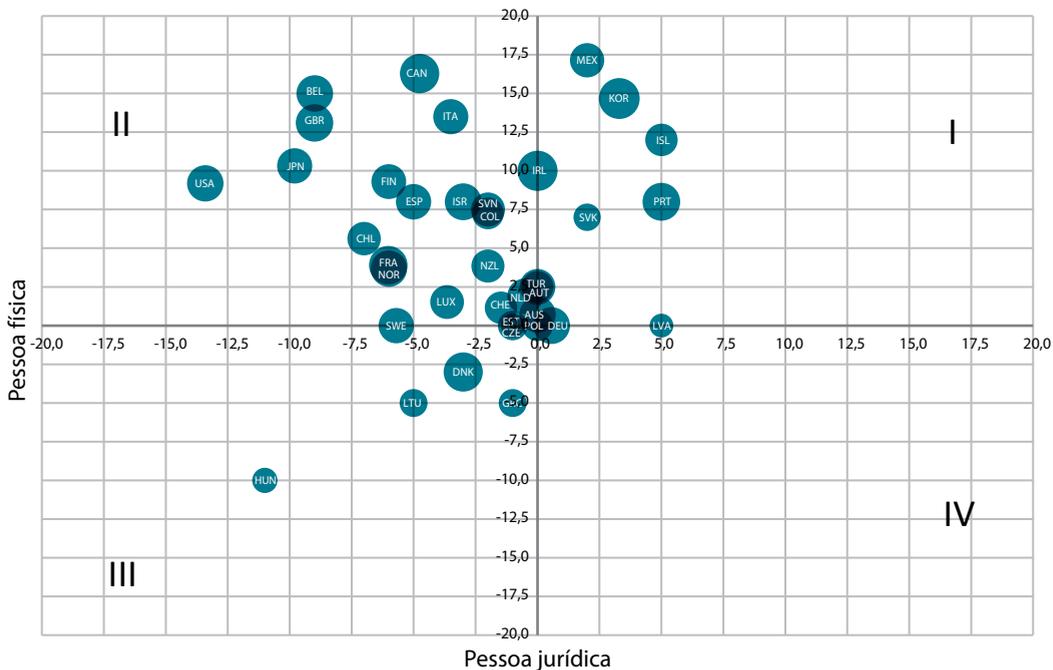
Gráfico 4 – Tributação combinada sobre lucros e dividendos: Brasil e países da OCDE, alíquota (%) estatutária em 2009 e 2021



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat. Nota: A nota de rodapé 2 lista os nomes e siglas dos países.

Gráfico 5 – **Tributação combinada sobre lucros e dividendos: países da OCDE, mudança nas alíquotas estatutárias entre 2009 e 2021**

(a área dos círculos indica o nível de tributação combinada sobre dividendos em 2021)



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat. Nota: A nota de rodapé 2 lista os nomes e siglas dos países.

O foco restrito sobre a análise das alíquotas estatutárias obscurece uma série de outras mudanças introduzidas no imposto de renda corporativo nos últimos anos. Por exemplo, os relatórios de reformas tributárias da OCDE apontam que alguns países introduziram incentivos mais específicos como a redução de alíquotas para pequenas e médias empresas e regimes preferenciais para renda relacionada à propriedade intelectual.

Além disso, a tendência mais geral de queda das alíquotas estatutárias do IRPJ nos países da OCDE contrasta com desenvolvimentos ambíguos da base de incidência do imposto. Por um lado, alguns países reportaram medidas de estreitamento de base, visando estimular os investimentos e a inovação, em particular por meio de mecanismos de depreciação acelerada e incentivos tributários para pesquisa e desenvolvimento (P&D). Na direção contrária, vários países introduziram medidas de proteção das bases tributáveis domésticas e de combate à evasão tributária internacional.

Muitas das reformas do IRPJ anunciadas nos últimos anos refletem o progresso na implementação de pacotes de contramedidas às práticas tributárias abusivas das empresas multinacionais. O principal foco é a operacionalização de diretrizes e mecanismos para coibir as práticas de erosão de base e migração de lucros (*base erosion and profit shifting*, BEPS), via

transferências de preços, *royalties* e outros pagamentos ao exterior. As ações são consistentes com o compromisso firmado entre os países-membros da OCDE e do G20, no ano de 2015, de implementarem as recomendações do pacote BEPS, que estabelece novos padrões mínimos, revisões dos padrões anteriores, abordagens comuns para facilitar a convergência das práticas nacionais e um guia sobre as melhores práticas. É possível identificar avanços na implementação dessas diretrizes em mais de metade dos países da OCDE desde 2015 (Austrália, Reino Unido, Polônia, Hungria, Holanda, Portugal, Suíça, Bélgica, Irlanda, Suécia, Finlândia, Itália, Nova Zelândia e Estados Unidos, entre outros). Esse tema deve ganhar maior força nos próximos anos, desde o anúncio do novo regime de imposto mínimo para grandes multinacionais, a ser operacionalizado até 2023, e que pode ser considerado um passo adiante para lidar com questões remanescentes do pacote BEPS.

Ainda com foco no IRPJ das empresas multinacionais, uma tendência relevante de reformas é a migração para regimes territoriais por parte dos países remanescentes que ainda adotavam regimes globais. A migração reduz a base tributável das empresas multinacionais sediadas no país porque passa a isentar as repatriações de lucros de subsidiárias no exterior, antes sujeitas à incidência adicional do IRPJ doméstico (após compensar eventuais créditos pelo IRPJ pagos nos países estrangeiros onde atuam).

Os objetivos declarados são: i) aumentar a competitividade das multinacionais domésticas, que passam a arcar com o mesmo IRPJ que seus concorrentes nos mercados internacionais; ii) evitar que as empresas migrem suas sedes legais para elidir do pagamento do adicional de IRPJ doméstico; e iii) retirar o desincentivo à repatriação de lucros do exterior colocado pelo adicional de imposto. Reino Unido, Japão e Nova Zelândia em 2009 e Estados Unidos em 2017 são exemplos de países que migraram na direção de um regime territorial.

Essas reformas normalmente embutem medidas complementares para coibir a migração de lucros ou ativos para fora do país, as quais simultaneamente ampliam o IRPJ. Por isso, os efeitos arrecadatários tendem a ser ambíguos porque combinam medidas de ampliação e de redução da base tributável. Sob uma perspectiva mais geral, há uma tendência internacional de se tributar menos a renda dos investimentos reais, dentro ou fora do país, e tributar mais aquela que pode migrar facilmente para outros países.

É o caso da reforma dos Estados Unidos no plano Tax Cuts and Jobs Act 2017 que, entre outras medidas, adotou um regime territorial híbrido para o IRPJ. A reforma isentou as rendas das participações das multinacionais norte-americanas no exterior e, em compensação, criou novos impostos sobre determinadas rendas das empresas multinacionais que atuam como um desestímulo à migração de lucros e ativos. Um desses impostos incide sobre a renda que excede os retornos normais dos ativos qualificados das multinacionais no exterior (isto é, a renda derivada dos intangíveis no exterior), com o objetivo de prevenir a migração de ativos intangíveis como os direitos de propriedade. Um segundo imposto incide sobre a renda tributável

modificada, que corresponde a somar à renda tributável os pagamentos de erosão de base pagos a filiais estrangeiras (serviços, juros, *royalties*, deduções para depreciação e amortizações etc.), com o intuito de prevenir a elisão tributária por meio desse tipo de pagamento. O primeiro imposto é de natureza global porque incide sobre a renda das empresas no exterior e o segundo se assemelha mais ao princípio do destino por incidir sobre fluxos de pagamentos entre a empresa-sede e suas subsidiárias. Portanto, o novo regime de tributação é considerado um regime territorial híbrido (e não puro).

Um fator adicional de expansão da base tributável do IRPJ, entre os países que promoveram cortes de alíquotas, são medidas compensatórias introduzidas para neutralizar parte da perda de receitas. Os principais instrumentos são limitações ou eliminações de créditos especiais, carregamentos de perdas e deduções de despesas financeiras e depreciações, entre outros meios de reduzir a base de cálculo do imposto. Esse tipo de medida de ampliação da base de incidência do IRPJ esteve presente nas reformas de cortes de alíquotas de pelo menos dez países (Japão, Espanha, Hungria, Luxemburgo, Estados Unidos, Reino Unido, França, Bélgica, Holanda e Itália).

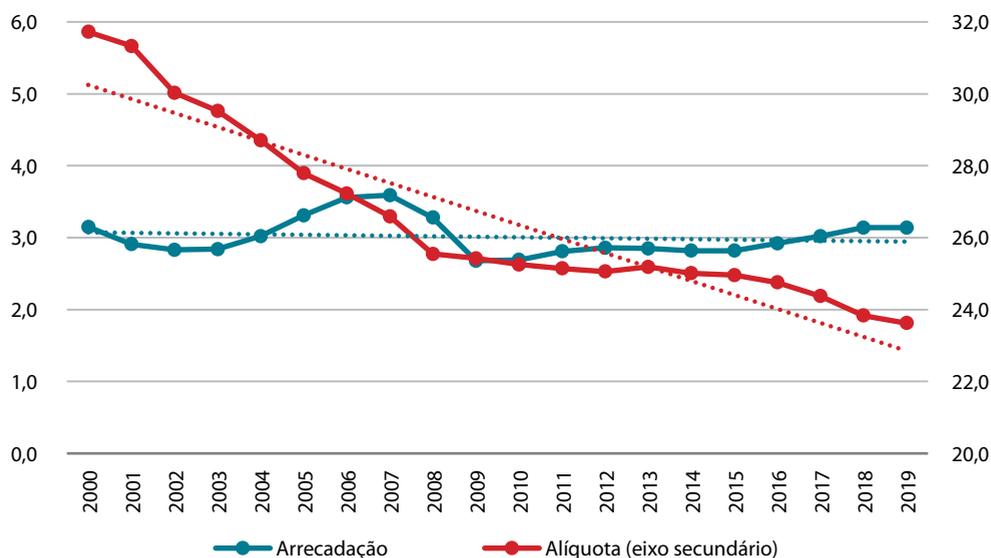
A reforma do IRPJ anunciada pela Bélgica em 2017 é um exemplo que previu neutralidade do ponto de vista arrecadatório. A reforma contemplou uma forte redução da alíquota do IRPJ (de 34% para 25% até 2020) e uma série de outras desonerações (redução de alíquotas para pequenas e médias empresas, aumento da isenção de participações no exterior das empresas multinacionais de 95% para 100% etc.). Ao mesmo tempo em que continha medidas de ampliação da base tributável, como a limitação das deduções de despesas de juros e de perdas acumuladas e a mudança no método de cálculo da dedução do capital próprio – que reduziu substancialmente esse mecanismo que será discutido mais adiante na seção 2.3 e que guarda algumas semelhanças com outro existente no Brasil, os juros sobre capital próprio (JCP).

De maneira bastante generalizada, os países aproveitaram a oportunidade oferecida pela redução de alíquotas para remover instrumentos que antes reduziam a base de cálculo do imposto e que eram avaliados como ineficientes. Ou seja, as alíquotas mais baixas passam a incidir sobre bases tributáveis mais amplas. E esta é uma das razões, juntamente com fatores cíclicos, que ajudam a explicar uma espécie de paradoxo: o predomínio de desonerações de alíquotas do IRPJ sem se traduzir em quedas substanciais das receitas. Conforme mostrado no gráfico 6, a tendência de queda das alíquotas do IRPJ coincidiu com um período de arrecadação em proporção do produto mais ou menos estável (em vez de decrescente), após considerar as flutuações fortemente correlacionadas com os ciclos econômicos.

Sintetizando, foi possível identificar um grande número de reformas do IRPJ nos países da OCDE (sobretudo pós-2015) e as principais tendências apontam para uma combinação de declínio das alíquotas com desenvolvimentos ambíguos da base tributável, porém com evidências de certo predomínio de medidas de ampliação da base.

O Brasil, em contraste, se caracterizou pela inação. O resultado é que a alíquota padrão de tributação do lucro corporativo no país, que chega a 34% (somando-se os 9% da CSLL, 15% do IRPJ e 10% do adicional de IRPJ sobre o lucro mensal que excede R\$ 20 mil), hoje supera a de qualquer país da OCDE (ver gráfico 4). Na verdade, as estatísticas da OCDE sugerem um único caso de alíquota estatutária maior do que a brasileira: 35% no pequeno arquipélago de Malta que lidera a lista de 111 países. O Brasil vem logo depois na segunda colocação. Mesmo com uma das maiores alíquotas estatutárias do mundo, o país não arrecada tanto assim. Conforme visto na seção 2.1, a arrecadação no Brasil é apenas mediana e inclusive fica um pouco abaixo da média dos países de média ou baixa renda. Esse é um forte indício de que a base tributável é muito estreita, seja porque os tratamentos especiais são mais comuns ou as práticas de elisão e evasão mais generalizadas.

Gráfico 6 – IRPJ: alíquota estatutária e arrecadação em proporção do PIB, média dos países da OCDE, 2000-2019



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat.

Por fim, vale mencionar que está em curso, pelo menos desde 2015, um debate sobre a necessidade de reformas tributárias para lidar com os desafios colocados pela economia digital, por exemplo, realocando-se parte do direito de tributação dos lucros dos negócios digitais para o país de residência do consumidor, sob o argumento de que esse lucro não é (ou é apenas parcialmente) capturado pelas regras atuais de tributação das empresas. No entanto, as visões conflitantes dos representantes dos governos e especialistas tributários levaram a um impasse, que se arrastou por quase 6 anos, em torno do desenho de uma abordagem comum. Até que

finalmente se chegou a um acordo sobre um mecanismo multilateral de realocação dos direitos de tributação de parte dos lucros das gigantes multinacionais, previsto para entrar em vigor no ano de 2023, que é um dos pilares da reforma tributária global também discutido no capítulo 3 deste livro.

Nesse ínterim, alguns países como Itália, Reino Unido, Espanha, Nova Zelândia e França, premidos pela necessidade de agir mais rapidamente, introduziram unilateralmente impostos sobre serviços digitais (*digital service taxes*, DST). Esses países admitiam tratar-se de um paliativo, imperfeito e temporário, muito pontual sobre as receitas dos gigantes digitais, e com previsão de serem extintos assim que se alcançasse o acordo multilateral. É o que deve ocorrer nos próximos anos, mesmo porque o próprio acordo político prevê a contrapartida dos países de removerem seus DSTs. Caso se concretize, o novo mecanismo multilateral substituirá os impostos unilaterais.

2.2. Imposto de renda da pessoa física

Inicialmente, é importante observar que a trajetória de declínio na arrecadação e dos graus de progressividade do IRPF nos anos 1990-2000 se deu tanto pela queda geral nas alíquotas máximas, quanto pelo avanço em inúmeros países de sistemas duais ou semiduais nos quais a renda pessoal do capital (dividendos, remunerações de aplicações financeiras, ganhos de capital etc.) é tributada separadamente da renda do trabalho e por alíquotas inferiores e frequentemente lineares.

A redução do grau de progressividade e, especialmente, o tratamento diferenciado das rendas do capital foram justificados como necessários para estimular investimentos e corrigir distorções e ineficiências do modelo clássico de tributação da renda, como a chamada “dupla tributação” dos lucros, mas em muitos casos – como o brasileiro – esses objetivos não foram alcançados. Por outro lado, os tratamentos diferenciados criaram brechas para práticas de elisão tributária que são fontes de inequidades e ineficiências (por exemplo, fenômenos de migração fictícia de rendas para as formas menos oneradas) e, ademais, assistiu-se a um aumento expressivo na concentração de renda e riqueza no topo em boa parte dos países.

O quadro mudou no período pós-crise financeira internacional de 2008, desde quando é possível observar uma tendência de revisão dos benefícios concedidos aos rendimentos do capital no nível da pessoa física, com vários países ampliando alíquotas e eliminando isenções sobre dividendos e outras fontes de renda do capital. Essa parece ser uma resposta aos renovados focos sobre a desigualdade entre renda do trabalho e do capital e sobre a necessidade do sistema fiscal de promover crescimento inclusivo. Além das preocupações com equidade, o processo de revisão de alíquotas e do tratamento tributário diferencial concedido aos rendimentos do capital no nível pessoal faz parte das estratégias de alguns países de

perseguir ajustes fiscais e, entre aqueles que reduziram a tributação do IRPJ, de neutralizar parte das perdas de receitas.

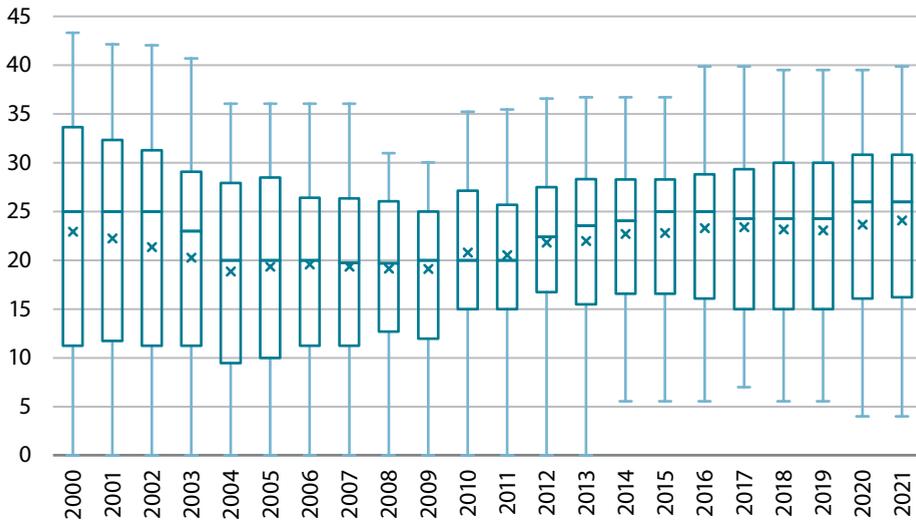
Esses posicionamentos estão presentes nos relatórios anuais de reforma tributária e nas publicações da OCDE que abordam os temas da tributação da renda do capital e da riqueza nos seus países-membros. As publicações destacam ainda que os avanços na agenda global sobre transparência fiscal, com fortalecimento das relações de trocas automáticas de informações financeiras entre as administrações tributárias nacionais, reduziram a margem para práticas de elisão e evasão tributária pelo uso de contas e estruturas no exterior (*offshore*) para esconder renda e riqueza. Esse novo cenário abriu janelas de oportunidade para países que previamente haviam se distanciado da tributação progressiva, motivados por preocupações relacionadas à evasão tributária, voltarem a tributar a renda de maneira mais ampla e progressiva.

É sob este pano de fundo que deve ser interpretado o movimento recente de ampliação das alíquotas sobre dividendos em vários países. Conforme mostrado no gráfico 7, a alíquota média (e mediana) sobre dividendos nos países da OCDE passou a crescer no pós-crise de 2008, saindo de um patamar um pouco abaixo de 20% para algo próximo de 25% em 2021. Outra característica desse período é que praticamente todos os países que concediam isenção ou dedução integral dos dividendos no nível da pessoa física reviram essa prática.

Apesar dessa tendência de ampliação das alíquotas e revisão de tratamentos especiais aos dividendos, é importante observar que a grande maioria dos países permanece adotando mecanismos de atenuação da “dupla tributação” dos lucros ou de integração entre as tributações no nível da pessoa jurídica e física, de modo a equalizar a tributação entre as distintas formas de renda. O modo como isso é feito varia de país para país, e os principais mecanismos estão descritos na próxima seção.

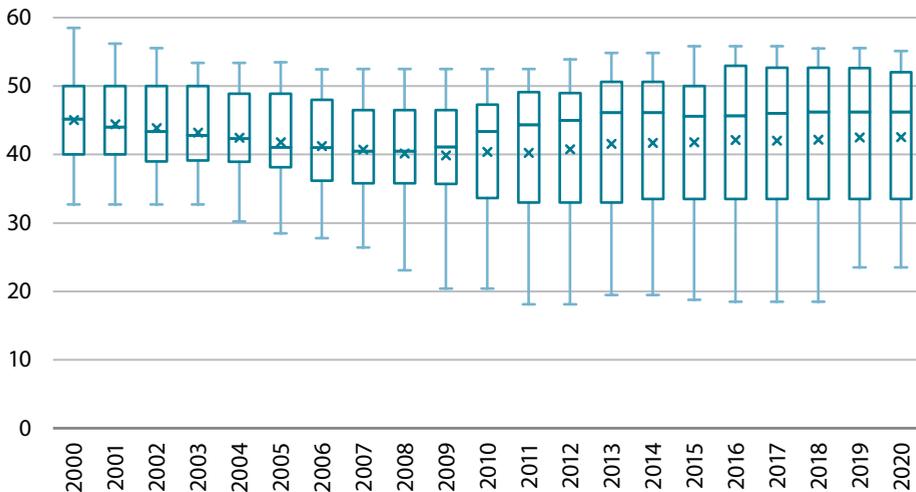
Antes disso, vale mencionar que as reformas de resgate da progressividade vêm se processando mais na forma de revisão dos benefícios aos rendimentos do capital do que pela criação de novas alíquotas para a tabela progressiva do IRPF. Como se pode observar no gráfico 8, as médias (e a mediana) das alíquotas máximas do IRPF deixaram de cair no período pós-crise de 2008, como vinham fazendo até então, porém sem apresentar uma tendência tão clara de crescimento como o verificado entre as alíquotas de dividendos.

Gráfico 7 – Diagrama de caixa e média das alíquotas máximas sobre dividendos dos países da OCDE, 2000-2021



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat. Nota: O diagrama de caixa mostra a mediana, primeiro e terceiro quartis e percentis 10 (limite inferior) e 90 (limite superior). A média está indicada por X.

Gráfico 8 – Diagrama de caixa e média das alíquotas máximas do IRPF dos países da OCDE, 2000-2021



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat. Nota: O diagrama de caixa mostra a mediana, primeiro e terceiro quartis e percentis 10 (limite inferior) e 90 (limite superior). A média está indicada por X.

3. Integração da tributação do lucro nos níveis pessoal e corporativo

3.1. Modelos típicos dos países da OCDE

Os lucros apurados pelas empresas são tipicamente tributados pelo IRPJ. Em seguida, os lucros (pós-IRPJ) podem ficar retidos na empresa (e eventualmente serem reinvestidos) ou serem distribuídos aos seus sócios e proprietários na forma de dividendos. Os dividendos podem ou não sofrer incidência adicional de tributação pelo IRPF. Também é possível que os países adotem algum tipo de mecanismo de integração entre IRPF e IRPJ e/ou de alívio da dupla incidência de tributação sobre os lucros. A alíquota estatutária combinada que incide sobre os lucros dependerá dos modelos específicos de IRPJ e de IRPF que cada país adota, assim como seus mecanismos de integração.

Há três principais modelos de tributação do lucro da empresa. O primeiro é o IRPJ convencional, cujas alíquotas incidem sobre o lucro apurado pela empresa, independentemente desse lucro ficar retido ou ser distribuído para seus acionistas. O segundo modelo é conhecido pelo acrônimo em inglês *allowance for corporate equity* (ACE) e permite que a base tributável do IRPJ seja reduzida por uma dedução equivalente ao retorno livre de risco do capital próprio da empresa. Essa dedução é calculada de maneira aproximada, aplicando-se uma taxa nocional de juros sobre o patrimônio líquido da empresa, a exemplo do que se faz no Brasil com os chamados juros sobre capital próprio (JCP). No modelo ACE, portanto, apenas a parcela dos lucros que excedam o limite do retorno livre de risco sofre incidência do IRPJ. Por fim, há um terceiro modelo de IRPJ que difere o pagamento para o momento em que os lucros são distribuídos, não incidindo sobre os lucros retidos.

A tabela 1 lista os modelos típicos de tributação de cada um dos países da OCDE no ano de 2018. Nesse ano, o modelo convencional de IRPJ era adotado por 30 países da OCDE, dois países (Estônia e Letônia) adotavam o modelo em que o IRPJ incide exclusivamente sobre os lucros distribuídos (e não sobre os lucros retidos) e os três remanescentes possuíam variantes do modelo de IRPJ do tipo ACE (Bélgica, Itália e Turquia).

A Itália no ano de 2012 e a Turquia em 2017 introduziram a dedução do capital próprio para novos investimentos nas empresas, enquanto os capitais investidos nos períodos anteriores às reformas permanecem sujeitos ao IRPJ convencional. No caso da Turquia, há ainda um limite de dedução de no máximo 50% da taxa de juros nocional, que se aplica sobre o incremento de capital próprio ou novos aportes de capitais na empresa. A Bélgica instituiu um mecanismo mais amplo de ACE em 2006 e promoveu nova reforma que o limitou em 2017. A partir de 2018, o montante passível de ser deduzido também passou a ser calculado sobre o incremento e não mais sobre todo o estoque do patrimônio líquido da empresa. Em 2019 a Itália também promoveu uma reforma que aboliu o ACE e instituiu uma alíquota mais baixa de IRPJ para lucros reinvestidos.

Passando para a tributação no nível do acionista, os dividendos distribuídos podem ou não fazer parte da base tributável do IRPF. No ano de 2018, a Estônia e a Letônia eram os únicos países da OCDE que isentavam integralmente os dividendos. Nesses dois países, como já mencionado, a base de incidência do IRPJ possui uma relação direta com os dividendos. O recolhimento do imposto ocorre no âmbito da empresa por uma alíquota de 20% de IRPJ, no ato em que os dividendos são distribuídos, e não há incidência adicional de tributação no nível da pessoa física.

A Holanda é outro país que adota um modelo singular, no qual a base tributável da renda pessoal do capital é dada pelo retorno presumido dos ativos, sendo que, no caso das participações em empresas, toma-se como referência o valor de mercado das ações no primeiro dia do ano fiscal. O imposto é calculado aplicando-se uma alíquota linear de 30% sobre uma taxa de retorno preestabelecida de até 5,38% do valor das ações, o que é equivalente a aplicar uma alíquota de até 1,6% diretamente sobre o valor das ações (30%*5,38%).⁹

Tabela 1 – Modelos típicos de tributação dos lucros e dividendos na OCDE e no Brasil, em 2018

País	Modelo de tributação		Pessoa jurídica				Pessoa física						Alíquota combinada			
	IRPJ	IRPF	Lucro (A)	Alíquota	Base tributável	Imposto (B)	Dividendo distribuído	Proporção do dividendo tributável	Base tributável	Alíquota	Créditos de extração	Alíquota efetiva	Imposto (C)	Pessoa jurídica (D=B/A)	Pessoa física (E=C/A)	Total (F=D+E)
Estônia	Lucros distribuídos	Isenção dos dividendos	100	20,0%	100	20,0	80,0	0%	0,0	0,0%		0,0%	0,0	20,0%	0,0%	20,0%
Letônia	Lucros distribuídos	Isenção dos dividendos	100	20,0%	100	20,0	80,0	0%	0,0	0,0%		0,0%	0,0	20,0%	0,0%	20,0%
Holanda	Convencional	Retorno presumido	100	25,0%	100	25,0	75,0	100%	75	30,0%		30,0%	22,5	25,0%	22,5%	47,5%
Bélgica	Dedução de capital próprio (ACE)	Clássico	100	29,6%	Até 100	Até 29,6	De 70,4 a 100	100%	De 70,4 a 100	30,0%		Até 30%	De 21,1 a 30	Até 29,6	De 21,1% a 30%	De 30% a 50,7%
Itália	Dedução de capital próprio (ACE)	Exclusiva na fonte	100	24,0%	Até 100	Até 24	De 76 a 100	100%	De 76 a 100	26,0%		Até 26%	De 19,8 a 26	Até 24%	De 19,8% a 26%	De 26% a 43,8%
Turquia	Dedução de capital próprio (ACE)	Dedução parcial	100	22,0%	Até 100	Até 22	De 78 a 100	50%	De 39 a 50	35,0%		Até 17,5%	De 13,7 a 17,3	Até 22%	De 13,7% a 17,5%	De 17,5% a 35,7%
Noruega	Convencional	Dedução de taxa de retorno (RRA)	100	23,0%	100	23,0	77,0	Até 100%	Até 77	30,6%		Até 30,6%	Até 23,6	23,0%	Até 23,6%	De 23% a 46,6%
Luxemburgo	Convencional	Dedução parcial	100	26,0%	100	26,0	74,0	50%	37	42,0%		21,0%	15,5	26,0%	15,5%	41,5%
Finlândia	Convencional	Dedução parcial	100	20,0%	100	20,0	80,0	85%	68	34,0%		28,9%	23,1	20,0%	23,1%	43,1%
Austrália	Convencional	Imputação	100	30,0%	100	30,0	70,0	143%	100	47,0%	30,0	24,3%	17,0	30,0%	17,0%	47,0%
Canadá	Convencional	Imputação	100	26,8%	100	26,8	73,2	138%	101	53,5%	25,0	39,7%	29,1	26,8%	29,1%	55,9%
Chile	Convencional	Imputação	100	25,0%	100	25,0	75,0	133%	100	35,0%	25,0	13,3%	10,0	25,0%	10,0%	35,0%
Coreia do Sul	Convencional	Imputação	100	27,5%	100	27,5	72,5	111%	80	46,2%	9,9	37,6%	27,3	27,5%	27,3%	54,8%

⁹A taxa de retorno nocional é definida para se aproximar da taxa de retorno livre de risco sobre o patrimônio. A partir de 2017 a taxa única de 4% foi substituída por taxas progressivas que variam de acordo com o nível de riqueza do proprietário (atualmente entre 2,02% e 5,38%).

Imposto sobre renda corporativa: tendências internacionais e análise comparada do modelo brasileiro

País	Modelo de tributação		Pessoa jurídica				Pessoa física						Alíquota combinada			
	IRPJ	IRPF	Lucro (A)	Alíquota	Base tributável	Imposto (B)	Dividendo distribuído	Proporção do dividendo tributável	Base tributável	Alíquota	Créditos de extração	Alíquota efetiva	Imposto (C)	Pessoa jurídica (D=B/A)	Pessoa física (E=C/A)	Total (F=D+E)
México	Convencional	Imputação	100	30,0%	100	30,0	70,0	143%	100	42,0%	30,0	17,1%	12,0	30,0%	12,0%	42,0%
Nova Zelândia	Convencional	Imputação	100	28,0%	100	28,0	72,0	139%	100	33,0%	28,0	6,9%	5,0	28,0%	5,0%	33,0%
Reino Unido	Convencional	Imputação	100	19,0%	100	19,0	81,0	100%	81	38,1%	0,0	38,1%	30,9	19,0%	30,9%	49,9%
Áustria	Convencional	Exclusiva na fonte	100	25,0%	100	25,0	75,0	100%	75	27,5%		27,5%	20,6	25,0%	20,6%	45,6%
República Checa	Convencional	Exclusiva na fonte	100	19,0%	100	19,0	81,0	100%	81	15,0%		15,0%	12,2	19,0%	12,2%	31,2%
Alemanha	Convencional	Exclusiva na fonte	100	29,8%	100	29,8	70,2	100%	70	26,4%		26,4%	18,5	29,8%	18,5%	48,3%
Grécia	Convencional	Exclusiva na fonte	100	29,0%	100	29,0	71,0	100%	71	15,0%		15,0%	10,7	29,0%	10,7%	39,7%
Japão	Convencional	Exclusiva na fonte	100	29,7%	100	29,7	70,3	100%	70	20,3%		20,3%	14,3	29,7%	14,3%	44,0%
Polónia	Convencional	Exclusiva na fonte	100	19,0%	100	19,0	81,0	100%	81	19,0%		19,0%	15,4	19,0%	15,4%	34,4%
Portugal	Convencional	Exclusiva na fonte	100	31,5%	100	31,5	68,5	100%	69	25,0%		25,0%	17,1	31,5%	17,1%	48,6%
República Eslovaca	Convencional	Exclusiva na fonte	100	21,0%	100	21,0	79,0	100%	79	7,0%		7,0%	5,5	21,0%	5,5%	26,5%
França	Convencional	Clássico (dual)	100	34,4%	100	34,4	65,6	100%	66	30,0%		30,0%	19,7	34,4%	19,7%	54,1%
Islândia	Convencional	Clássico (dual)	100	20,0%	100	20,0	80,0	100%	80	22,0%		22,0%	17,6	20,0%	17,6%	37,6%
Eslovênia	Convencional	Clássico (dual)	100	19,0%	100	19,0	81,0	100%	81	25,0%		25,0%	20,3	19,0%	20,3%	39,3%
Suécia	Convencional	Clássico (dual)	100	22,0%	100	22,0	78,0	100%	78	30,0%		30,0%	23,4	22,0%	23,4%	45,4%
Dinamarca	Convencional	Clássico	100	22,0%	100	22,0	78,0	100%	78	42,0%		42,0%	32,8	22,0%	32,8%	54,8%
Israel	Convencional	Clássico	100	23,0%	100	23,0	77,0	100%	77	33,0%		33,0%	25,4	23,0%	25,4%	48,4%
Espanha	Convencional	Clássico	100	25,0%	100	25,0	75,0	100%	75	23,0%		23,0%	17,3	25,0%	17,3%	42,3%
Suíça	Convencional	Clássico	100	21,1%	100	21,1	78,9	100%	79	21,1%		21,1%	16,7	21,1%	16,7%	37,8%
Estados Unidos	Convencional	Clássico	100	25,8%	100	25,8	74,2	100%	74	29,2%		29,2%	21,7	25,8%	21,7%	47,5%
Irlanda	Convencional	Clássico	100	12,5%	100	12,5	87,5	100%	88	51,0%		51,0%	44,6	12,5%	44,6%	57,1%
Hungria	Convencional	Clássico (Linear)	100	9,0%	100	9,0	91,0	100%	91	15,0%		15,0%	13,7	9,0%	13,7%	22,7%
Média dos países da OCDE				23,8%						23,9%				23,8%	18,2%	42,0%
Brasil	Dedução de capital próprio (JSCP)	Isenção de dividendos e Alíquota exclusiva na fonte	100	34,0%	De 54,5 a 100	De 18,5 a 34	De 66,0 a 81,5	0% a 56%	Até 45,5	15%		Até 8,4%	Até 6,8	De 18,5% a 34%	Até 6,8%	De 25,4% a 34,0%

Fonte: Elaboração própria com dados de OECD.Stat.

Nos demais países da OCDE, os dividendos integram a base tributável do IRPF, sendo possível identificar dois modelos básicos: i) *modelo clássico* em que os dividendos são declarados juntamente com os demais rendimentos (salários, aluguéis, aposentadorias etc.) e submetidos às alíquotas relevantes do IRPF; e ii) *tributação exclusiva na fonte*, quando há retenção final

do imposto via aplicação de alíquota no ato da distribuição dos dividendos pela empresa e nenhum pagamento adicional é realizado.¹⁰ Complementarmente, a maioria desses países adota mecanismos de alívio da dupla incidência de tributação que podem ser agrupados em três tipos básicos: i) deduções que reduzem a base tributável; ii) sistemas de imputação que extrapolam a base tributável e concedem um crédito para a pessoa física para compensar (total ou parcialmente) o imposto já pago na empresa; e iii) aplicação de alíquotas reduzidas.

Os mecanismos de deduções que reduzem a base tributável do IRPF são típicos de quatro países. Finlândia, Luxemburgo e Turquia possuem um mecanismo mais simples de dedução parcial que fixa uma fração dos dividendos para ser tributada pelo IRPF (de 50% a 85% dependendo do país) e a fração restante será isenta. A Noruega adota o modelo denominado dedução da taxa de retorno (*rate of return allowance* – RRA), que pode ser abatida da base de cálculo do IRPF. O montante passível de ser deduzido é calculado aplicando-se uma taxa de juros de referência sobre o valor das participações do acionista na empresa para se aproximar daquilo que seria o seu retorno livre de risco. A parcela dos dividendos até o retorno livre de risco do acionista ficará isenta e o retorno excedente sofrerá incidência do IRPF.

O modelo de IRPF do tipo RRA possui uma estrutura semelhante ao modelo de IRPJ do tipo ACE, mas com uma lógica invertida porque está centrada no acionista (e não na empresa). Sob o modelo RRA a integralidade dos lucros é submetida ao IRPJ, os dividendos até o limite do retorno normal do acionista ficam isentos do IRPF e os retornos excedentes sofrem a dupla incidência de tributação. No modelo ACE, ao contrário, a integralidade dos dividendos é tributada pelo IRPF, mas no nível da empresa os lucros são isentos até o limite do retorno normal do capital próprio.

Em comum, os mecanismos de deduções da base tributável fazem com que uma parcela dos lucros distribuídos seja tributada uma única vez e isso reduz as alíquotas efetivas de imposto – seja na versão mais simples que fixa a parcela dedutível (dedução parcial) ou nas versões mais complexas com parcelas variáveis de acordo com a taxa de juros (ACE ou RAR).

Um mecanismo alternativo de alívio da dupla incidência de tributação é via sistemas de imputação, que extrapolam a base tributável do IRPF para que esta se aproxime do lucro pré-IRPJ e, simultaneamente, permitem que o montante de IRPF a ser pago sobre os dividendos extrapolados seja reduzido por um crédito que compensa (total ou parcialmente) o IRPJ já recolhido pela empresa. Esse modelo provê plena integração entre o IRPF e o IRPJ, que funciona na prática como uma espécie de antecipação de imposto.

¹⁰O recolhimento do imposto no modelo clássico pode ser antecipado por retenção na fonte, mas posteriormente haverá ajuste na declaração de IRPF com restituição ou recolhimento adicional de imposto. Alguns países adotam modelos híbridos. Na Coreia do Sul e na Turquia, por exemplo, há incidência de alíquota na fonte até um determinado limite de dividendos e, se excedem esse limite, são submetidos às alíquotas progressivas do modelo clássico de IRPF. No Japão o contribuinte pode optar entre incidência de alíquota linear na fonte de 20% ou tributação progressiva pelo modelo clássico de IRPF.

Por fim, a prática mais comum entre os países da OCDE é praticar a dupla tributação, porém submetendo os dividendos a alíquotas inferiores às aplicáveis pelo esquema geral do IRPF. Entre todos os países da tabela 1, há somente três para os quais não foi possível identificar esquemas favorecidos de tributação dos dividendos: República Checa, Irlanda e Hungria. Em comum, todos os três países possuem alíquotas muito baixas de IRPJ.

3.2. O modelo brasileiro em perspectiva comparada

Os países da OCDE, como visto na subseção anterior, utilizam uma ampla gama de modelos de tributação do IRPJ e do IRPF e de mecanismos de integração entre esses dois níveis. Se, por um lado, dois únicos países isentam integralmente os dividendos no nível da pessoa física (Estônia e Letônia); por outro, apenas três países não dedicam tratamento tributário diferenciado para os dividendos em relação ao esquema geral do IRPF (Hungria, Irlanda e República Checa). O mais comum são os casos intermediários que adotam algum tipo de mecanismo de alívio da dupla tributação que reduz a alíquota efetiva combinada sobre lucros e dividendos – seja por meio de deduções da base de cálculo, apropriação de créditos para compensar o imposto já recolhido no nível de empresa ou simplesmente aplicação de alíquotas mais baixas.

O Brasil possui um sistema bem peculiar e híbrido de tributação dos lucros e dividendos, apoiado em dois mecanismos: i) a isenção integral de IRPF para os dividendos convencionais; e ii) uma variante de IRPJ do tipo ACE denominada juros sobre capital próprio (JCP). Os JCP são calculados aplicando-se a taxa de juros de longo prazo (TJLP) sobre o patrimônio líquido da empresa e podem ser deduzidos da base tributável dos impostos sobre lucros da empresa. A parcela dos lucros que excede a dedução dos JCP sofre incidência de alíquotas de até 34% no nível da empresa e não há incidência adicional de imposto no nível da pessoa física. Em compensação, os JCP isentos de IRPJ/CSLL são tributados por uma alíquota exclusiva na fonte de 15% no ato da sua distribuição para os sócios ou proprietários da empresa.

Dito de outro modo, no modelo híbrido brasileiro os lucros sofrem incidência de tributação uma única vez: uma primeira parcela distribuída na forma de JCP será tributada por uma alíquota na fonte de 15% e a parcela excedente por alíquotas de IRPJ/CSLL que podem se aproximar de 34%.¹¹ Dada a presença de uma regra que limita o montante dedutível de JCP a 41,5% dos lucros do exercício, a alíquota combinada sobre dividendos variará entre 25,4% e 34% de acordo com o grau que as empresas fazem uso da margem de dedução dos JCP.¹²

¹¹Esse é o caso geral das grandes empresas. Há exceções como no setor financeiro cuja alíquota estatutária de IRPJ/CSLL pode chegar a 40%, mas em compensação é um dos setores econômicos que faz uso mais amplo dos JCP.

¹²Na verdade, o limite de dedutibilidade é dado pelo maior de dois valores: 50% do lucro líquido do exercício (pós-CSLL) ou 50% do somatório dos lucros acumulados e reserva de lucros (exclusive o resultado do período em curso).

O sistema típico de tributação no Brasil pode ser considerado peculiar em relação às experiências dos países da OCDE, apesar de algumas semelhanças com os sistemas adotados por alguns desses países. Um primeiro paralelo pode ser traçado com os modelos da Estônia e da Letônia que são os únicos da OCDE que isentam integralmente os dividendos distribuídos e, assim como o Brasil, não praticam dupla incidência de tributação. Porém, há uma diferença de incentivos entre os modelos. Na Estônia e na Letônia os lucros retidos não sofrem incidência de tributação até serem distribuídos para os sócios e acionistas, momento no qual serão tributados uma única vez por uma alíquota na fonte de 20% a título de IRPJ. A racionalidade por trás desse modelo é incentivar as empresas a reterem e reinvestirem seus lucros (ao invés de distribuí-los), sob a expectativa de que isso favorece o crescimento econômico do país.

No modelo adotado no Brasil, o incentivo é inverso porque favorece a distribuição dos lucros na forma de JCP e é neutro em relação à retenção ou não dos lucros excedentes, sem prover qualquer incentivo diferencial ao reinvestimento dos lucros. Os lucros distribuídos na forma de JCP gozam de uma alíquota favorecida de 15% e os lucros excedentes serão tributados em até 34%, indiferentemente de serem retidos pela empresa (e eventualmente reinvestidos) ou distribuídos.

A motivação originária dos JCP, quando foram criados em 1995, era atenuar o efeito da inflação sobre os lucros das empresas, em substituição à correção monetária do balanço que vigorou antes disso. No entanto, a racionalização *ex-post* dessa medida adquiriu uma outra ênfase: perseguir a neutralidade na decisão das empresas entre as fontes de financiamento ao seu dispor.

O modelo brasileiro possui algumas semelhanças com o modelo de IRPJ do tipo ACE cuja motivação básica é equalizar o tratamento tributário do financiamento de investimentos por endividamento (capital de terceiros), que origina despesas futuras de juros dedutíveis da base de cálculo do IRPJ, em relação ao financiamento por aportes diretos dos sócios e proprietários (capital próprio), ao permitir uma dedução equivalente à taxa nocional de juros aplicada sobre o capital próprio.

Logo, é possível traçar algum um paralelo com os modelos de IRPJ do tipo ACE da Itália, Turquia e Bélgica. Acontece que nenhum desses países possui um mecanismo tão amplo quanto o brasileiro e nem os mesmos incentivos em favor da distribuição dos lucros (ao invés do reinvestimento). A Itália aboliu recentemente o seu ACE sob a justificativa de que, apesar do seu efeito positivo em reduzir a alavancagem das empresas, ele não teve o impacto esperado sobre o investimento. Na Turquia a dedução é exclusiva para o incremento de capital próprio ou novos aportes de capitais na empresa, assim como passou a ser após a reforma que limitou o ACE na Bélgica ao modificar a forma de cálculo que passou a ser incremental (isto é, passou-se a considerar o aumento do patrimônio líquido da empresa e não mais seu estoque).

No caso brasileiro, a dedução (JCP) é calculada aplicando a TJLP sobre o patrimônio líquido da empresa. Outra diferença é que os três países da OCDE com variantes de IRPJ do tipo

ACE submetem os dividendos regulares à incidência do IRPF, o que atua como um desincentivo ao não reinvestimento dos lucros, e distribuem a tributação de maneira mais equilibrada entre os níveis da empresa e do acionista. Ao contrário do Brasil que isenta esses dividendos e integra a tributação fundamentalmente no nível da empresa.

4. Considerações finais: alternativas de reforma no Brasil

A tendência internacional de redução do IRPJ, conjugada com as inúmeras evidências de que o modelo brasileiro de tributação da renda em geral e dos lucros, em particular, não atende aos requisitos mínimos de equidade e eficiência, indica que mais cedo ou mais tarde o país terá de enfrentar esses problemas por meio de uma reforma tributária.

Embora o caminho natural seja reduzir as alíquotas estatutárias do imposto de renda corporativo para níveis compatíveis com o verificado na OCDE (entre 20% e 25%) e compensar esse movimento tanto com medidas de ampliação da base tributável, quanto com a maior tributação da renda no nível da pessoa física (inclusive sobre dividendos), há diferentes alternativas a serem seguidas, com diferentes impactos sobre a neutralidade e o grau de progressividade do sistema tributário, além do nível de arrecadação.

Antes de tudo, a reforma do imposto de renda requer um maior alinhamento das alíquotas tributárias aplicáveis sobre as distintas formas de renda, tanto do capital, quanto do trabalho, não só por razões de justiça (equidade de tratamento), mas também de eficiência econômica, uma vez que os diferenciais de tributação induzem os agentes econômicos a tomar decisões organizacionais e alocativas que não seriam suas escolhas naturais.

No Brasil, por exemplo, os parâmetros mal calibrados dos regimes simplificados de tributação das pequenas e microempresas, que reduzem o IRPJ/CSLL, juntamente com a isenção dos dividendos distribuídos no nível da pessoa física, induzem a migração artificial da renda do trabalho para renda do capital, por meio da chamada pejetização. Esses mesmos regimes simplificados também induzem estratégias de planejamento tributário por grupos empresariais de médio e grande porte, produzindo não só perda de arrecadação para o Estado, como arranjos organizacionais ineficientes.

Para lidar com esse problema, bem como viabilizar fiscalmente a redução das alíquotas do IRPJ/CSLL, é preciso restabelecer a tributação de dividendos no nível das pessoas físicas, adotando algum mecanismo de atenuação da dupla tributação e/ou integração com a tributação sobre a pessoa jurídica. Entre os diferentes modelos adotados pelos países da OCDE, dois deles proporcionam boas alternativas de integração: 1) o modelo dual; no qual a tributação combinada sobre os lucros, somando-se a alíquota do imposto de renda corporativo com aquela que se aplica aos dividendos, se equipara exatamente (ou aproximadamente) com a tributação máxima do IRPF, aplicável às rendas do trabalho; e 2) o modelo de imputação, no qual os

dividendos são tributados junto com as demais rendas sujeitas ao IRPF, mas é garantido um crédito equivalente ao imposto já recolhido no nível da empresa, o que torna a tributação sobre lucros e salários exatamente igual.

No modelo dual, por exemplo, se a alíquota do IRPJ/CSLL fosse reduzida para 20% e a alíquota linear sobre dividendos distribuídos fosse fixada em 20%, a alíquota combinada sobre os lucros se aproximaria de 36% ($20\% + 20\% \times 80\%$). Nesse caso, se a alíquota máxima do IRPF também fosse fixada em 36%, haveria maior alinhamento da tributação entre capital e trabalho. Desde que a janela de oportunidade oferecida pela redução da alíquota estatutária do IRPJ/CSLL fosse aproveitada para introduzir medidas de ampliação da base tributável, de modo a reduzir o hiato em relação à alíquota efetiva.

Alternativamente, no modelo de imputação, com crédito do imposto corporativo já pago no nível da empresa e com a mesma alíquota máxima de 36% no nível pessoal, chegaríamos a um resultado próximo. Porém, com a diferença de que a tributação efetiva sobre a renda do capital variaria, de forma progressiva, de acordo com a renda total do acionista ou proprietário. Ou seja, no primeiro caso a tributação combinada sobre todos os lucros seria de 36%, enquanto no segundo caso ela chegaria no máximo a 36%.

Além de um tratamento mais coerente para os lucros e dividendos, uma reforma do imposto de renda brasileiro deveria ser pautada pelo objetivo complementar de promover maior uniformização na tributação das demais formas de renda do capital, como juros e aluguéis. Se a opção for por um modelo dual, que tributa a renda do trabalho de maneira progressiva e a renda pessoal do capital por uma alíquota linear na fonte, o ideal é que esta alíquota do capital incida sobre a base mais ampla possível (dividendos, ganhos de capital, aplicações financeiras etc.).

Caso se opte por um modelo abrangente e progressivo, todos os rendimentos pessoais deveriam ser submetidos conjuntamente à tabela progressiva do IRPF. Nesse caso, seria desejável introduzir um mecanismo de atualização monetária, de modo que a tributação progressiva se dê sobre o retorno real dos ativos, desconsiderando-se a perda de valor desses ativos ocasionada pela inflação. As alternativas eliminariam uma série de tratamentos arbitrários que existem hoje na tributação das diversas formas de renda do capital.

Por fim, é válido mencionar que, do ponto de vista teórico, existem atualmente fortes questionamentos sobre a conveniência e necessidade de proporcionar dedução integral para o chamado retorno normal do capital, seja na versão que concede a dedução no nível da pessoa física (RRA) ou no nível da empresa (ACE). Contudo, no Brasil talvez seja justificável, principalmente por questões de pragmatismo político, manter algum mecanismo de dedução parcial em substituição aos JCP, porém idealmente migrando para o nível da pessoa física que está mais imune às práticas de planejamento tributário.

Reforma tributária global: análise geral e dos impactos no Brasil

Rodrigo Orair

1. Introdução¹

Em outubro de 2021, o principal fórum multilateral que discute as regras de tributação das companhias multinacionais, o OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (IF/BEPS), anunciou um acordo em torno das principais diretrizes para guiar uma ampla reforma do sistema tributário global. Como demonstração de força política, o acordo foi referendado por 136 dos 140 países participantes do fórum e que representam 94% do produto global.²

Logo após, o secretário-geral da OCDE enviou um relatório para os líderes do G20 com detalhamento do plano de implementação que prevê o início de vigência já no ano de 2023 (OCDE, 2021). O acordo tributário acabou recebendo menção explícita na Declaração dos Líderes do G20, divulgada no final do encontro da cúpula do G20 na cidade de Roma em 31 de outubro, que não somente manifestou apoio unânime à iniciativa como também demandou celeridade nos trabalhos em curso no IF/BEPS para desenvolver as regras tributárias e os instrumentos multilaterais que garantam sua entrada em vigor dentro do prazo preestabelecido. Este quadro sugere uma virada de página no debate sobre a reforma tributária global. O período de negociações políticas se encerrou, as diretrizes gerais do acordo tomaram sua forma definitiva, e a partir daqui a preocupação central passa a ser criar as condições para sua efetiva implementação dentro do prazo exíguo de pouco mais de 1 ano.

¹Este texto foi publicado originalmente como Nota Técnica pela Fundação Friedrich Ebert no Brasil.

²A declaração inicial do acordo, divulgada em 1º de julho de 2021 com alguns detalhes técnicos e políticos pendentes de definição, foi assinada por 130 dos participantes do IF/BEPS. Até a divulgação do acordo definitivo em 8 de outubro, os três países remanescentes da América Latina e Caribe e os outros três europeus aderiram: Barbados, São Vicente e Granadinas, e Peru; e Estônia, Hungria e Irlanda. Na virada para o mês de novembro, restavam apenas quatro sem firmar o acordo: Quênia, Nigéria, Paquistão e Sri Lanka.

O acordo é fruto de um longo período de trabalho técnico e de negociações políticas e está baseado em dois pilares. O primeiro reflete a determinação de se desenvolver um arcabouço para lidar com os desafios colocados pela economia digital. A solução proposta se resume a introduzir um mecanismo que realoca os direitos de tributar uma parte dos lucros de empresas multinacionais para as jurisdições onde ocorre o uso ou consumo dos bens e serviços, independentemente de ter ou não presença física nesses locais. O alvo da proposta é um seleto grupo de cerca de 100 companhias multinacionais de elevadas receitas e lucratividade – isto é, empresas com receitas globais superiores a €20 bilhões e lucros acima de 10% do seu faturamento (exclusive extrativas e financeiras reguladas), às quais nos referiremos como “gigantes multinacionais”. Estima-se que os lucros globais das gigantes multinacionais alcancem US\$ 1.501 bilhões ao ano, mas somente uma parcela modesta de US\$ 125 bilhões ou menos de um décimo dos lucros totais seria realocada para os mercados consumidores.

Por sua vez, o segundo pilar introduz um regime de imposto mínimo global de 15% para as empresas multinacionais, com o propósito de lidar com questões remanescentes de prevenção das práticas de erosão de base e migração de lucros. O escopo deste pilar é mais amplo porque deve atingir 2,3 a 2,5 mil empresas com receitas globais superiores a €750 milhões, as quais denominaremos “grandes multinacionais”, com US\$ 639 bilhões de lucros ao redor do mundo sendo tributados abaixo da alíquota mínima.

A lógica básica de operação desse regime é dar direito às jurisdições de tributar de volta os lucros das grandes multinacionais até o limite da alíquota mínima, sempre que outra jurisdição não o fizer. Busca-se, assim, criar condições para que as grandes multinacionais arquem pelo menos com a alíquota mínima, não importa onde seus braços estejam sediados ou operando. Ao mesmo tempo em que se coloca um piso para conter a corrida para baixo da guerra fiscal – isto é, a competição predatória entre os países para atrair empresas multinacionais com benefícios do imposto de renda. É claro que o novo regime não elimina a guerra fiscal, mas ao menos estabelece um limite às práticas predatórias e pode ser aproveitado pelos países para proteger suas bases arrecadatórias.

É interessante notar que os impactos previstos dos dois pilares são qualitativamente distintos. O primeiro, que introduz um mecanismo de realocação dos direitos de tributação, tem um impacto mais limitado sobre as receitas globais, estimado em no máximo US\$ 15,3 bilhões anuais. Porém, traz um impacto redistributivo relevante porque tende a beneficiar proporcionalmente um pouco mais os países de renda média ou baixa. Hoje os direitos de tributação dos lucros das gigantes multinacionais se encontram muito concentrados em dois grupos de países de alíquotas mais extremas. Por um lado, um pequeno punhado de países-sede dos controladores das gigantes multinacionais que tipicamente aplicam alíquotas mais elevadas, e, por outro, os países de baixa tributação para onde as empresas movem seus lucros, com destaque

para os chamados *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais.³ O novo mecanismo redistribuiria uma pequena parcela desses direitos de tributação em favor de um grupo mais amplo de países com predomínio de alíquotas intermediárias e perfis mais heterogêneos de renda. Por isso, o efeito esperado do primeiro pilar vai mais na direção de uniformizar as alíquotas e não tanto de um aumento capaz de impulsionar a arrecadação.

O segundo pilar tem um potencial maior de alavancar receitas globais de até US\$ 117,3 bilhões por ano, quando se consideram tanto os efeitos diretos do imposto mínimo sobre os lucros das grandes multinacionais quanto os efeitos indiretos da limitação da guerra fiscal e do menor incentivo à migração de lucros. Em contrapartida, tende a beneficiar proporcionalmente mais os países de alta renda e assim anular os ganhos distributivos do primeiro pilar. A principal razão se deve ao fato de que a proposta define os países-sede das controladoras das grandes multinacionais como os principais beneficiários dos direitos de impor a alíquota adicional de imposto, tipicamente países de alta renda, e esse efeito direto concentrador não é compensado pelos efeitos indiretos mais diluídos.

Combinando-se os dois pilares, conclui-se que o novo arcabouço tributário tem potencial de gerar até US\$ 132,6 bilhões de receitas adicionais para os países a cada ano. É importante tecer duas ressalvas em relação a essa estimativa. A primeira é que ela representa o limite máximo do intervalo de estimação que contém alto grau de incerteza. Os resultados dependerão de detalhes técnicos e políticos remanescentes, da extensão da implementação do acordo tributário, e da natureza e do tamanho das reações de empresas multinacionais e governos, entre outros desenvolvimentos futuros de interações complexas e inerentemente imprevisíveis. Os participantes do fórum multilateral (IF/BEPS) estabeleceram um calendário ambicioso com um plano para a efetiva implementação do novo arcabouço tributário em 2023, mas que sempre pode estar sujeito a atrasos ou mudanças de rumos.

Em segundo lugar, é válido mencionar que a estimativa de US\$ 132,6 bilhões de receitas globais é menor do que os US\$ 150 bilhões que têm sido divulgados em anúncios por autoridades políticas da OCDE, sem apresentar uma memória de cálculo correspondente.⁴ Neste texto, optamos por nos basear principalmente nos resultados da avaliação de impacto fiscal e econômico de OCDE (2020). Uma das vantagens dessa publicação é que discute os pormenores das fontes de dados e da metodologia do modelo de estimação. A principal limitação é que contém resultados muito agregados e dispersos por vários cenários alternativos, o que em par-

³Nas suas publicações, a OCDE define os países *hubs* de investimento como as jurisdições com posições de ativos líquidos de investidores estrangeiros (*inward FDI position*) acima de 150%. Enquadram-se nessa classificação: Bahamas, Barbados, Bermuda, Ilhas Virgens, Ilhas Cayman, Chipre, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Suíça, Malta, Libéria, Maurício, Moçambique e Singapura.

⁴Por exemplo, no relatório do secretário-geral da OCDE para as autoridades fiscais dos países do G20. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-october-2021.pdf>.

te se explica pelo fato de a avaliação ter antecedido o acordo político que definiu os parâmetros finais dos dois pilares da reforma.

Por isso, optamos por selecionar os cenários mais completos e compatíveis com os parâmetros finais, assim como fazer uso de estatísticas complementares para obter resultados mais detalhados que apresentaremos ao longo deste texto.

Outra vantagem de OCDE (2020) é que contém a avaliação dos impactos esperados das propostas dos dois pilares sobre o investimento e a atividade econômica. A OCDE dispõe de modelos sofisticados que consideram respostas comportamentais sob vários canais, entre eles o aumento projetado nas alíquotas do IRPJ e a coibição da guerra fiscal. No principal cenário considerado, chega-se à projeção de um efeito muito pequeno sobre o nível de atividade, estimado em -0,1% do PIB no médio prazo. No entanto, a própria avaliação tece a ressalva que o pequeno efeito negativo deverá ser pelo menos compensado pelos efeitos positivos de outros canais mais difíceis de serem quantificados e por isto não adicionados na modelagem (aumento da certeza tributária, redução dos custos de administração e cumprimento das obrigações tributárias, ganhos de eficiência da alocação de capital etc.). A principal conclusão é que proposta apresenta uma rara oportunidade por combinar potencial de gerar receitas adicionais para os países sem desincentivar (ou talvez até dinamizando) o crescimento econômico no médio prazo.

No entanto, a previsão de impacto do novo arcabouço global do ponto de vista distributivo é no mínimo frustrante pela ótica dos países de renda média ou baixa. Nossa análise leva à conclusão de que praticamente três quartos dos ganhos arrecadatórios serão apropriados pelos países de renda alta e menos de um quarto ficará com os países de renda média ou baixa. As disparidades estruturais entre os países permanecerão quase intocadas com a receita *per capita* de IRPJ nos países de renda alta se mantendo mais de dez vezes superior à dos países de renda média e 130 vezes superior à dos países de renda baixa.

Esses resultados reforçam a visão de que o sistema tributário global continuará a promover desigualdades e que a proposta está muito longe de atender às expectativas dos países emergentes. A impressão que fica é que o desenho da reforma acabou adquirindo um formato pouco ambicioso, seja pelos parâmetros muito tímidos ou pela ausência de mecanismos equalizadores mais explícitos, que comprometeu sua capacidade de alavancar e redistribuir receitas e de prevenir práticas abusivas de planejamento tributário. Não por acaso o novo arcabouço tributário foi alvo de variadas críticas por parte dos países emergentes, sendo que alguns deles se mostraram resistentes a ratificar a proposta até o último momento.

O Brasil não destoa muito das relações mais gerais, conforme veremos mais adiante. Os resultados mostram ganhos muito modestos de receitas entre US\$ 2,0 e 2,7 bilhões por ano, que representam uma fatia de 2,0% a 2,7% do bolo total. Em linha com os resultados esperados para um país com características intermediárias entre os perfis típicos dos países de renda alta e de renda média.

Nesse contexto, o acordo sobre o novo arcabouço tributário pode ser caracterizado como “histórico, inadequado e promissor”, como bem qualificou Gabriel Zucman, economista da Universidade da Califórnia (Berkeley) e conhecido por seu trabalho sobre paraísos fiscais. Não há dúvidas de que se trata de um acordo “histórico” que põe fim a um longo período de debates técnicos e negociações políticas, caracterizado por certa paralisia ou saídas unilaterais que ampliaram as incertezas e complexidades do sistema tributário internacional. O simples fato de 136 dos 140 participantes do fórum multilateral terem firmado o acordo significa que foi possível acomodar os vários interesses em jogo nas mesas de negociação. Ainda assim, o acordo se mostrou “inadequado” pela sua baixa ambição e pela perda de oportunidade de se promover mudanças mais estruturais. Sem deixar de ser “promissor” porque, uma vez superada a barreira inicial, limpa-se a arena do jogo para avanços futuros.

O objetivo deste capítulo é analisar os impactos arrecadatórios e distributivos das principais medidas previstas no novo arcabouço tributário global. O texto está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. As duas próximas seções avaliam em separado os impactos dos dois pilares do novo arcabouço e a seção seguinte avalia os impactos combinados. Por fim, a quinta seção explora os impactos no Brasil.

2. Primeiro pilar: mecanismo de realocação dos direitos de tributação dos lucros das gigantes multinacionais

O primeiro pilar da solução do arcabouço inclusivo (IF/BEPS) é pautado pelo objetivo de lidar com os desafios colocados pela digitalização. Para tanto, a proposta introduz um mecanismo de realocação dos direitos de tributar uma parte dos lucros de gigantes multinacionais para as jurisdições onde ocorre o uso ou consumo dos bens e serviços, independentemente de ter ou não presença física nesses locais.

Pelo menos desde 2015, está em curso um debate nos fóruns da OCDE e do G20 sobre a necessidade de reformar as regras de tributação do lucro dos negócios digitais, sob o argumento de que esse lucro não é (ou é apenas parcialmente) capturado pelas regras atuais. No pano de fundo desse debate estão os interesses comerciais e políticos dos países. Por um lado, os governos europeus pressionavam por soluções que realocassem parte do direito de tributar o lucro para o local de residência do consumidor, onde ocorre o uso ou consumo dos bens e serviços digitais. Eles enfrentavam oposição principalmente dos Estados Unidos, que é o país-sede da maioria das gigantes multinacionais da economia digital, além dos países que são *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais para onde as empresas deslocam seus lucros. O resultado é um impasse técnico e político que se arrastou por anos até que em 2021, finalmente, foram apresentadas as diretrizes gerais de uma solução de compromisso.

Nesse ínterim, alguns países, como Itália, Reino Unido e França, unilateralmente, introduziram impostos sobre serviços digitais, que incidem sobre as receitas das grandes empresas

digitais com o propósito de indiretamente tributar seus lucros nos mercados consumidores. Todos esses países admitiam se tratar de uma medida de caráter emergencial, imperfeita e temporária, com previsão de ser extinta assim que se alcançasse um acordo sobre a solução definitiva nos fóruns multilaterais. É o que deve acontecer. O acordo do IF/BEPS pretende criar condições para que o conjunto dos países membros caminhe de maneira coordenada na direção de um novo arcabouço. As saídas unilaterais devem ser removidas e substituídas pelo novo mecanismo que realoca direitos de tributação em favor dos mercados consumidores.

O alvo da proposta são os lucros de um pequeno grupo de multinacionais de elevadas receitas e lucratividade – isto é, empresas com receitas globais superiores a €20 bilhões e lucros acima de 10% do seu faturamento, exclusive companhias extrativas e financeiras reguladas.⁵ O grosso dos lucros das empresas-alvo permanecerá sendo tributado como é hoje. Apenas uma pequena parcela será realocada para os mercados consumidores: um quarto (25%) do lucro residual (ou extraordinário) que é aquele que excede o patamar mínimo de rentabilidade de 10%.

Para se ter ideia das magnitudes, os critérios de enquadramento restringem o alcance da proposta a cerca de 100 das 500 maiores companhias globais, de acordo com os dados compilados por Devereux e Simmler (2021). Estima-se que os lucros extraordinários alcancem US\$ 500 bilhões ou um terço dos US\$ 1.501 bilhões de lucros globais das empresas-alvo por ano. Desses lucros extraordinários, um quarto será realocado para os mercados consumidores que corresponde a um montante de US\$ 125 bilhões de lucros.⁶ Dito de outro modo, a realocação deve se restringir a uma parcela ínfima de menos de um décimo ($1/3 * 25\% = 8,3\%$) dos lucros de um grupo já muito restrito de cerca de uma centena de gigantes multinacionais.

O critério para definição das localidades beneficiárias da realocação é simples. Ficam habilitadas todas as jurisdições onde alguma das empresas-alvo auferir receitas iguais ou superiores ao limiar de €1 milhão, sendo que no caso de jurisdições com PIB inferior a €40 bilhões esse limiar se reduz para €250 mil. Os critérios de partilha entre as localidades beneficiárias ainda não foram detalhados sob o argumento de que trabalhos complementares serão necessários para definir seu desenho.⁷ O mais provável é que tomem como principal referência uma medida similar baseada nas receitas das vendas das empresas-alvo nas respectivas jurisdições.

⁵Está prevista a redução do limiar para €10 bilhões, no oitavo ano após o acordo entrar em vigor, contingente a uma avaliação de que a implementação da regra de realocação dos lucros se mostrou bem-sucedida

⁶Esse número é coerente com a estimativa oficial divulgada em OCDE (2020) que, antes da definição do percentual de 25% dos lucros residuais, estimava uma faixa de valores entre US\$ 98,6 a US\$ 147,9 bilhões com percentuais variando de 20% a 30%.

⁷Pelo menos de acordo com a versão da declaração com parâmetros atualizados até 8 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>.

Esse tipo de critério é um fator que restringe o potencial redistributivo da reforma, juntamente com o volume reduzido de lucros a serem realocados. As vendas das empresas dependem de questões como disponibilidade e qualidade dos bens e serviços ofertados e dos níveis de renda nos mercados consumidores locais. Isso faz com que as receitas das gigantes multinacionais permaneçam muito concentradas ao redor do globo, mesmo que em um grau menor do que a concentração extrema dos seus lucros. Parâmetros complementares baseados em critérios populacionais, como o número de consumidores ou de contratos, ou diferenciadores por níveis de renda e pobreza dos países teriam potencial redistributivo muito maior.

As informações de Devereux e Simmler (2021) apresentadas na tabela 1 ajudam a clarificar algumas dessas questões. A tabela apresenta estimativas das participações nos lucros a serem realocados de acordo com o país-sede do controlador final das gigantes multinacionais.⁸ Os números revelam que quatro quintos do total dos lucros a serem realocados são referentes a companhias sediadas em seis países, com destaque para as norte-americanas (quase dois terços do total) e chinesas (próximo de um décimo). O peso das empresas de tecnologia também é notável (mais de metade) e em particular o fato de que um terço do total dos lucros provém das cinco maiores empresas norte-americanas (Apple, Microsoft, Alphabet, Intel e Facebook).

Tabela 1 – **Participação do lucro a ser realocado por país-sede do controlador final das gigantes multinacionais, em percentual do total**

País-sede	Empresas de tecnologia	Demais	Total
EUA	38,1	25,7	63,8
China	2,7	6,7	9,5
Reino Unido	0,0	3,8	3,8
Alemanha	0,3	1,3	1,6
França	0,0	0,7	0,7
Japão	0,0	0,6	0,6
Resto do mundo	3,7	16,5	20,0
Total	44,8	55,2	100

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de Devereux e Simmler (2021).

⁸As informações se referem a uma amostra representativa de 78 empresas que são responsáveis por 90% dos lucros a serem realocados.

No entanto, os países-sede das controladoras dos grupos multinacionais não necessariamente seriam os mais prejudicados pela realocação do direito de tributar seus lucros. Em primeiro lugar, porque os grupos atuam em escala global e uma prática disseminada entre eles é deslocar lucros para subsidiárias sediadas em localidades de baixa tributação. Além disso, os países-sede das controladoras coincidem com grandes mercados consumidores e, por isso, receberiam de volta parcelas substanciais dos lucros realocados. O resultado em termos de ganhos ou perdas dependerá do balanço entre os volumes de vendas no mercado consumidor e os lucros tributáveis que ficam no país.

Sob uma perspectiva mais geral, os países *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais tendem a sair como os maiores perdedores. Os resultados são mais ambíguos entre os países de renda alta, combinando perdedores e ganhadores. Diferentemente da maioria dos países de renda média ou baixa que tende a ganhar porque, apesar de mercados consumidores modestos, concentram parcelas ínfimas dos lucros das empresas.

Um fator adicional a ser considerado é que a realocação do direito de tributar os lucros das gigantes multinacionais não significa necessariamente que haverá aumento na arrecadação global. A proposta nada mais faz do que redistribuir os direitos de tributação dos lucros entre os países. Cada país manterá autonomia para definir a alíquota de imposto a ser aplicada sobre o montante que lhe cabe. Hoje os direitos de tributação estão muito concentrados em dois grupos de países de alíquotas mais extremas. Por um lado, um pequeno punhado de países-sede dos controladores das gigantes multinacionais, em sua grande maioria países de renda alta que mais comumente submetem os lucros corporativos a alíquotas próximas ou superiores a 25%. Por outro, os países com alíquotas abaixo de 15% para onde as empresas movem seus lucros, com destaque para os *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais. Se a proposta de realocação vingar, os direitos de tributação seriam desconcentrados em favor de um grupo heterogêneo de países, porém com predomínio de alíquotas na faixa intermediária de 15% a 25%. Menos lucros passariam a ser tributados nos países de alíquotas extremas (abaixo de 15% ou acima de 25%) e mais nos países de alíquotas intermediárias (entre 15% e 25%). Por isso, o impacto esperado da realocação dos direitos de tributação vai mais na direção de uniformizar as alíquotas do que de elevá-las.

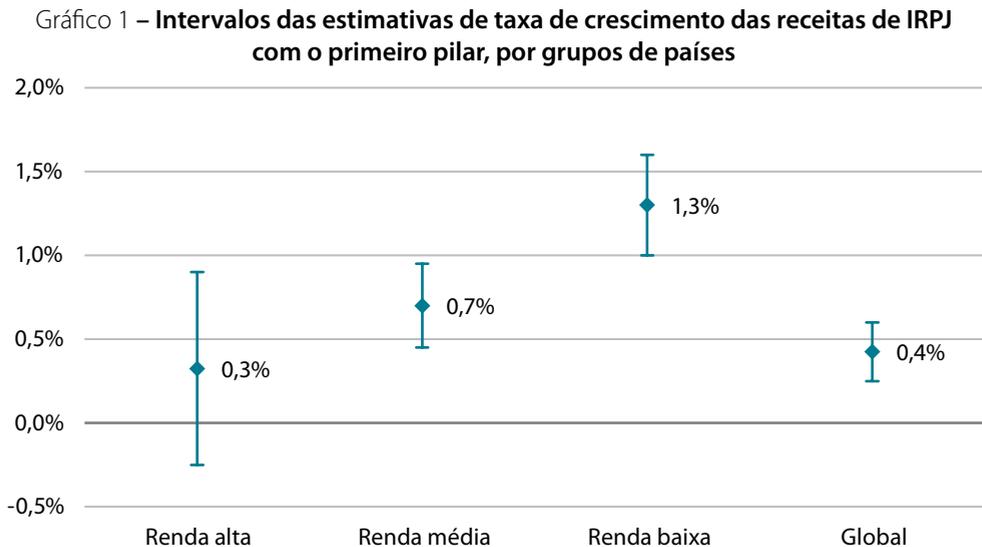
Outra questão que limita os ganhos arrecadatários é que parte dos lucros excedentes das gigantes multinacionais já está sendo tributada em alguns dos mercados consumidores, a exemplo dos países que instituíram impostos sobre serviços digitais. Para lidar com situações como estas, a proposta do IF/BEPS prevê tanto a remoção dos impostos sobre serviços digitais e mecanismos similares preexistentes quanto o desenvolvimento de novos mecanismos de compensação que previnem a dupla tributação e limitam a realocação dos lucros.

Em suma, os ganhos arrecadatários com o mecanismo de realocação dos direitos de tributação tendem a ser muito limitados. Nossas estimativas baseadas nos resultados da avaliação de impacto de OCDE (2020) chegam a uma receita adicional de IRPJ que varia de meros

US\$ 6,4 bilhões a no máximo US\$ 15,3 bilhões por ano.⁹ Infelizmente, a avaliação da OCDE só divulgou estimativas para grupos agregados de países, o que impede que se procedam avaliações individualizadas, e com intervalos de amplitude muito grandes, que são indicativos de alta incerteza. De todo modo, as estimativas dão pistas sobre os impactos distributivos da reforma.

Conforme esperado, o grupo de países mais prejudicado é o de *hubs* de investimentos que é o único com provável perda de receitas. A estimativa de taxa de crescimento das receitas de IRPJ no agregado desses países se situa no intervalo entre -3,1% e -2,1%. Os demais intervalos de estimativas estão apresentados no gráfico 1. Considerando-se os pontos centrais dos intervalos, o ganho esperado de receitas do IRPJ fica mais próximo de zero para o conjunto dos países de renda alta (0,3%) e é inferior ao dos países de renda média (0,7%) e principalmente dos de renda baixa (1,3%).

Essas estimativas de impacto sugerem um pequeno efeito redistributivo do primeiro pilar da proposta de reforma tributária internacional, no sentido de prever um crescimento proporcionalmente maior das receitas dos países de renda média ou baixa. Contudo, o efeito redistributivo é muito modesto e deve ser anulado pelos efeitos concentradores do segundo pilar que discutiremos na próxima seção



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020).

Nota: Losangos indicam os pontos centrais do intervalo e traços os limites inferiores ou superiores.

⁹Sob as hipóteses de que os lucros seriam partilhados proporcionalmente ao volume de vendas globais em cada jurisdição e, após os ajustes relativos aos lucros já tributados, se aplicariam as alíquotas estatutárias de IRPJ hoje prevalentes. OCDE (2020) contém estimativas de intervalos de previsão para a taxa de crescimento das receitas de IRPJ com percentuais de partilha de 20% e 30% dos lucros residuais. Por simplicidade, tomamos a média dos dois intervalos no cenário mais provável para caracterizar a situação com partilha de 25%, que correspondeu às taxas de crescimento de 0,3% a 0,6% sobre as receitas globais de IRPJ estimadas em US\$ 2,56 trilhões. Esse mesmo procedimento de média foi adotado para calcular os intervalos de estimativas por grupos de países.

3. Segundo pilar: regime de imposto mínimo global

A principal proposta do segundo pilar é instituir um regime de imposto mínimo global sobre os lucros das grandes multinacionais. Esse mínimo foi estabelecido no acordo político como uma alíquota de 15% dos lucros efetivos das empresas multinacionais com receitas globais acima de €750 milhões. A partir das estimativas de OCDE (2020), é possível inferir que 2,3 a 2,5 mil empresas se enquadram nesse critério, com US\$ 639 bilhões de seus lucros sendo tributados por alíquotas inferiores à mínima. Se sobre esses lucros subtributados das grandes multinacionais for aplicada a alíquota adicional necessária para levar à alíquota mínima de 15%, chega-se a uma estimativa de ganho imediato de receitas de IRPJ entre US\$ 37,4 a 46,2 bilhões por ano, após descontar algumas compensações previstas na proposta.¹⁰

Essa primeira aproximação de impacto arrecadatório deve ser vista com ressalva porque ignora as reações comportamentais das empresas e dos governos à mudança no regime tributário. Quando são admitidas tais reações, as estimativas de impacto sobre as receitas ficam ainda maiores. Mesmo assim, o cenário estático é útil para ilustrar que o segundo pilar tem um alcance muito maior em termos de volume de lucros e número de empresas, assim como maior potencial de levantar receitas. Antes de avançarmos na análise das prováveis reações de governos e empresas, convém esclarecer algumas questões sobre o funcionamento do regime de imposto mínimo.

A operacionalização do novo regime de tributação se dará via introdução de duas regras tributárias inter-relacionadas. A principal é a regra de inclusão de renda (*income inclusion rule*, IIR), a ser complementada por uma regra secundária que funciona como salvaguarda, denominada regra de pagamentos subtributados (*undertaxed payment rule*, UTPR). Para exemplificar, suponha-se um grupo multinacional que tem a empresa controladora (matriz) sediada no país que desloca lucros para uma empresa controlada (subsidiária) com sede no país B que é um paraíso fiscal. Se o país B impuser uma alíquota de 5% sobre os lucros da subsidiária, o país A passará a ter o direito de recolher a diferença de 10% necessária para levar ao mínimo de 15%. A alíquota adicional será imposta a título de regra de inclusão de renda (IIR), com incidência sobre a empresa controladora que assume o ônus referente ao lucro subtributado de sua controlada no exterior.

A operação da IIR, por si só, deixaria uma brecha. No nosso exemplo, o grupo multinacional poderia migrar a sede da empresa controladora para o país B e manter apenas uma subsidiária

¹⁰Considera-se o cenário estático de OCDE (2020) que pressupõe ausência de reações comportamentais, interação com o primeiro pilar e a redução de base de cálculo devido aos mecanismos de compensação previstos (deduções de percentuais dos gastos de folha salarial e de ativos tangíveis). Não são considerados os lucros das companhias dos Estados Unidos porque a proposta prevê a coexistência com o regime GILTI adotado nesse país, que já impõe uma espécie de alíquota mínima sobre os lucros das companhias norte-americanas no exterior.

operando no país A. Se o país B optar por não fazer uso da regra de inclusão de renda (IIR), o lucro da multinacional permaneceria sendo tributado em 5% no paraíso fiscal. É para lidar com esse tipo de situação que se prevê o acionamento da salvaguarda. O país A passaria então a ter o direito de recolher a diferença de 10%, que seria imposta sobre a empresa subsidiária a título de regra de pagamentos subtributados (UTPR), por meio do cancelamento de deduções ou ajustes equivalentes. De modo mais geral, a UTPR se aplicará nos casos omissos em que o lucro subtributado não estiver sujeito à IIR.

A implementação das duas regras tributárias exige somente mudanças nas leis domésticas sem passar por tratados internacionais. Do ponto de vista internacional, elas integrariam o arcabouço mais amplo de regras globais antierosão (*global anti-base erosion rules*, GloBE) que têm *status* de abordagem comum. Isso significa que os membros do IF/BEPS não serão obrigados a adotá-las. Mas se não o fizerem, devem aceitar sua adoção por parte de quaisquer dos demais membros, assim como manter regras domésticas coerentes com as regras globais.

Em outras palavras, cada jurisdição preserva autonomia no desenho do seu sistema tributário e inclusive pode abrir mão do direito primário de tributar os lucros das grandes multinacionais em um nível mínimo. Desde que sem prejuízo ao direito das demais jurisdições, onde operam as mesmas multinacionais, de aplicar o regime acordado internacionalmente. Quando uma jurisdição abre mão do seu direito primário, as novas regras transferem para terceiros o direito de impor uma alíquota adicional que seja o suficiente para levar a tributação ao mínimo – via IIR ou, quando não se aplica, da salvaguarda da UTPR.

A operacionalização do regime de tributação mínima ainda depende de um árduo trabalho para definir detalhes metodológicos remanescentes. Uma equipe técnica ligada ao fórum multilateral (IF/BEPS) ficaria responsável por calcular as alíquotas efetivas de IRPJ em cada uma das jurisdições de atuação das empresas-alvo, a partir das informações contábeis dos grupos multinacionais e de uma metodologia padronizada. Para cada caso de alíquota efetiva jurisdicional abaixo da mínima, caberia à mesma equipe técnica atribuir quanto e quais jurisdições ficariam com o direito de recolher o adicional de imposto. A partir de regras de identificação do país-sede da controladora final ou intermediária, com um critério de divisão da propriedade para participações acionárias abaixo de 80%, assim como dos países-sede das empresas controladas ou coligadas nas situações de acionamento da salvaguarda.

O ponto central é que o novo regime de imposto mínimo global busca criar condições para que os grandes grupos multinacionais arquem pelo menos com a alíquota mínima sobre os lucros, independentemente de onde os seus braços estejam sediados ou operando. À primeira vista, a análise da operação das novas regras pode passar a falsa impressão de que seus benefícios serão exclusivos dos países-sede das controladoras dos grupos multinacionais, em sua grande maioria países de alta renda; ou, no máximo, um conjunto um pouco maior de países onde operam as subsidiárias desses grupos, em casos muito específicos de acionamento da

salvaguarda. São esses países que serão beneficiários diretos (principais ou secundários) do direito de impor a alíquota adicional para trazer os lucros subtributados das empresas-alvo para o mínimo.

Acontece que a introdução do regime mínimo tem o potencial de desencadear respostas comportamentais de governos e empresas com repercussões mais gerais. A primeira reação esperada é uma estratégia defensiva por parte dos governos dos países que hoje tributam abaixo do mínimo (*hubs* de investimentos, paraísos fiscais etc.). Esses países podem agir defensivamente aproximando suas alíquotas do mínimo e assim se apropriando de uma arrecadação que caso contrário seria transferida para terceiros.

Outra natureza de reações esperadas são desdobramentos da imposição de um limite à corrida para baixo da guerra fiscal para atrair investimentos das multinacionais. O diagnóstico que prevalece é que a atuação descoordenada dos países levou a uma competição predatória via concessão de benefícios fiscais do IRPJ, a qual levou à erosão da arrecadação da maioria dos países em benefício de uma pequena minoria de ganhadores. A outra face desse fenômeno é que, juntamente com a ampliação da mobilidade de capital em escala global, ampliou o poder de barganha das empresas multinacionais em detrimento dos Estados nacionais, assim como as margens de manobra para práticas de planejamento tributário agressivo. É claro que o novo regime de imposto mínimo não eliminará a guerra fiscal, mas ao menos estabelece um limite às práticas predatórias e que pode ser aproveitado pelos países para proteger suas bases tributáveis.

Espera-se, portanto, não somente uma reação defensiva de elevação das alíquotas pelos *hubs* de investimentos e/ou paraísos fiscais, como também por um amplo espectro de países, que antes se viram forçados a conceder benefícios excessivos na corrida para baixo da guerra fiscal, e que venham a se aproveitar da janela de oportunidade para revisar práticas e recompor os níveis arrecadatórios erodidos. Em comum, os dois tipos de reações, entre os países que menos tributam os lucros das grandes multinacionais, tendem a levar a um movimento de convergência para alíquotas mais próximas do mínimo global.

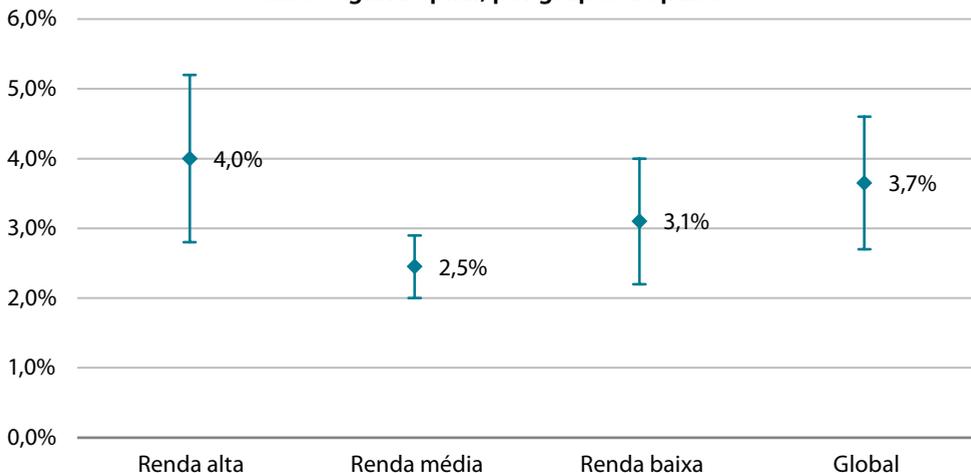
São esperadas ainda reações das empresas no sentido de modificar suas decisões locais e manter mais os lucros nos países onde foram originados. A imposição de uma tributação mínima sobre os lucros das grandes multinacionais, independentemente de onde estiverem sediadas ou operando, reduz seu poder de arbitragem entre os países e elimina diferenciais tributários que são determinantes fundamentais das práticas de erosão de base e migração de lucros para países de baixa tributação.

Em síntese, os impactos do novo regime de imposto mínimo são muito incertos porque dependerão da maneira como governos e empresas reagirão às mudanças. Para incorporar os efeitos das mudanças comportamentais, a avaliação de impacto de OCDE (2020) faz uso de uma modelagem sofisticada que traça múltiplos cenários. No cenário mais completo, o resultado para o imposto mínimo com alíquota de 15% é de receitas globais adicionais de US\$ 68,9

a 117,3 bilhões por ano.¹¹ Os ganhos diretos da aplicação do imposto adicional (IIR e UTPR) se situam na faixa de US\$ 30,6 a 58,7 bilhões, aos quais se adicionam receitas de US\$ 10,2 a 20,4 bilhões das multinacionais norte-americanas. Tais ganhos diretos tendem a beneficiar proporcionalmente mais os países-sede das controladoras das grandes multinacionais, tipicamente países de renda alta. Já os ganhos de receitas com a limitação da guerra fiscal e a redução da migração de lucro pelas multinacionais seriam da ordem de US\$ 28,1 a 38,3 bilhões, com efeitos disseminados por países de níveis mais variados de renda.

As informações do gráfico 2 detalham a análise dos impactos distributivos entre países agrupados por níveis de renda. A despeito da alta incerteza, os pontos centrais dos intervalos de estimação indicam que as receitas de IRPJ crescerão mais aceleradamente nos países de renda alta, seguidos dos países de renda baixa e por fim os países de renda média (4,0%, 3,1% e 2,5%, respectivamente). Pode-se concluir que o impacto distributivo mais provável do segundo pilar é ampliar as desigualdades globais de receitas. As receitas dos países de alta renda tendem a crescer acima da média global, enquanto nos países de renda média ou baixa há maior chance de crescerem abaixo. Em relação aos países *hubs* de investimentos, o grau de incerteza é extremamente elevado, com estimativas de crescimento das receitas de IRPJ que vão de 2,4% a 15,0% e que são muito sensíveis às hipóteses comportamentais admitidas na modelagem.

Gráfico 2 – Intervalos das estimativas de taxa de crescimento das receitas de IRPJ com o segundo pilar, por grupos de países



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020).

Nota: Losangos indicam os pontos centrais do intervalo e traços os limites inferiores ou superiores.

¹¹Correspondente ao intervalo de taxa de crescimento de 2,7% a 4,6% sobre as receitas de IRPJ estimadas em US\$ 2,56 trilhões. O cenário admite reações de redução da migração de lucros pelas multinacionais e ampliações de alíquotas efetivas dos governos de jurisdições de baixa tributação, além da interação com o primeiro pilar, redução da base de cálculo por mecanismos compensação, incerteza relativa aos bolsões de subtributação e inclusão dos ganhos de receitas das multinacionais com matrizes norte-americanas (GILTI).

4. Balanço dos impactos dos dois pilares do novo arcabouço tributário

As avaliações de impacto dos dois pilares do novo arcabouço tributário global mostram resultados qualitativamente distintos. O primeiro pilar, que introduz o mecanismo de realocação dos direitos de tributação, tem um impacto mais limitado sobre as receitas globais que está estimado em no máximo US\$ 15,3 bilhões anuais. Em contrapartida, traz um impacto redistributivo relevante porque tende a beneficiar proporcionalmente um pouco mais os países de renda média ou baixa.

Há três principais causas que explicam os impactos pouco expressivos do primeiro pilar. Primeiramente, o efeito esperado sobre as alíquotas é de uniformização e não de aumento capaz de impulsionar a arrecadação. Basicamente, a proposta redistribui direitos de tributação dos lucros, hoje muito concentrados em poucos países de alíquotas mais extremas (altas ou baixas), em favor de um conjunto mais amplo de países com predomínio de alíquotas intermediárias. Em segundo lugar, o critério de partilha dos direitos de tributação entre as localidades beneficiárias irá se basear nas vendas das empresas-alvo nas respectivas localidades e isso limita muito seu caráter redistributivo. Por fim, os parâmetros estabelecidos para delimitar o volume de lucros a ser realocado são muito tímidos. A realocação alcançaria meros US\$ 125 bilhões ou menos de um décimo dos lucros globais de um conjunto já restrito a em torno de 100 gigantes multinacionais.

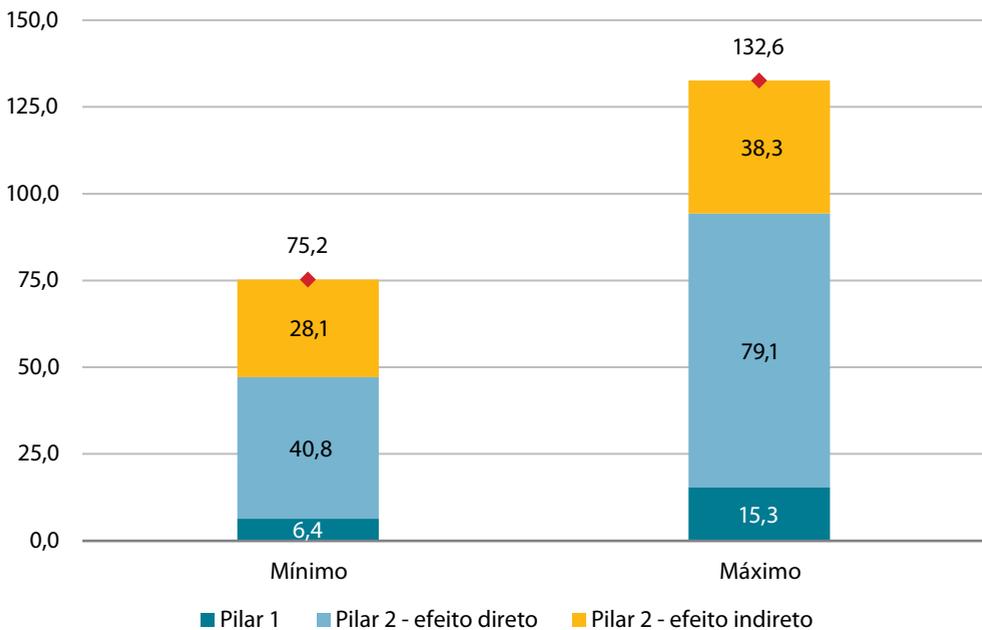
O segundo pilar que cria o regime de imposto mínimo global, ao contrário, tem potencial de alcance sobre uma quantidade muito maior de 2,3 a 2,5 mil grandes multinacionais e de lucros da ordem de US\$ 639 bilhões sendo hoje tributados abaixo da alíquota mínima. Outra diferença importante é que pressupõe explicitamente um efeito de elevação das alíquotas que incidem sobre esses lucros subtributados das grandes multinacionais. A lógica básica do novo regime é transferir para outras jurisdições o direito de impor a alíquota adicional necessária para levar a tributação até o nível mínimo de 15%, sempre que determinada jurisdição não o fizer. Isso tende a gerar não somente um efeito direto sobre a arrecadação como também efeitos indiretos devido às reações comportamentais esperadas por parte de governos e empresas. Quando se tenta incorporar os efeitos diretos e indiretos, chega-se a um impacto de ganhos mais expressivos de receitas com o segundo pilar que podem alcançar até US\$ 117,3 bilhões por ano. Mesmo assim, os volumes de receitas adicionais não são tão elevados porque a alíquota mínima foi fixada em um patamar reduzido de 15%.

Se é verdade que o segundo pilar tem um impacto mais expressivo sobre as receitas, o contrário se pode afirmar quanto ao seu impacto redistributivo porque tende a concentrar ainda mais as receitas nos países de renda alta. A principal razão dessa concentração se deve ao fato

de que a proposta define os países-sede das controladoras das grandes multinacionais como principais beneficiários diretos dos direitos de impor a alíquota adicional de imposto, tipicamente países de renda alta. Há efeitos indiretos da proposta diluídos por um grupo mais amplo de países – isto é, os efeitos relacionados à limitação da guerra fiscal e ao desestímulo às práticas de migração de lucros pelas multinacionais –, porém insuficientes para compensar os impactos concentradores dos efeitos diretos. Ao final, as estimativas indicam que as receitas dos países de renda alta mais provavelmente crescerão acima da média global, enquanto as receitas dos países de renda média ou baixa crescerão abaixo.

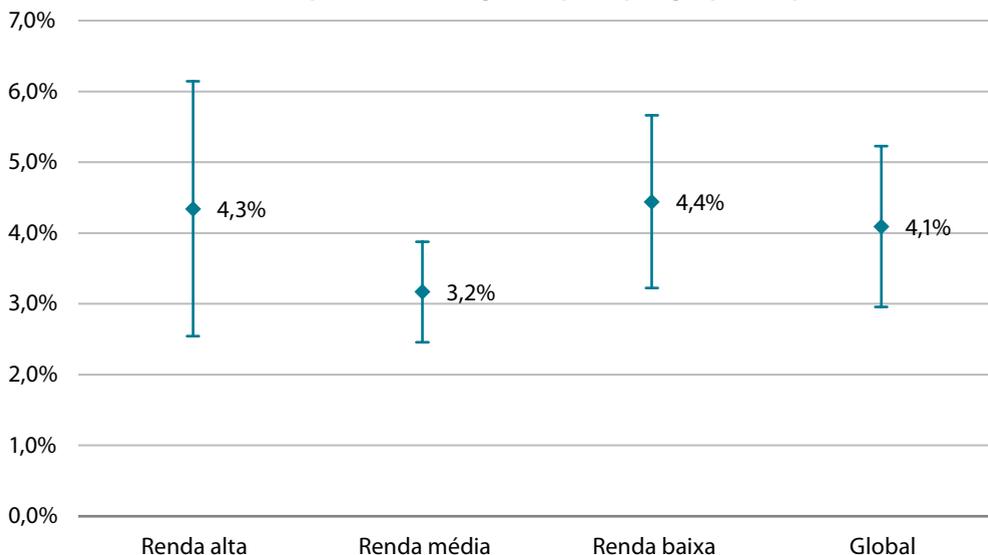
Os gráficos 3 e 4 apresentam os impactos arrecadatários combinados dos dois pilares. Como se pode observar no gráfico 3, as estimativas combinadas de receitas globais chegam a até US\$ 132,6 bilhões por ano. Do ponto de vista redistributivo, as informações do gráfico 4 evidenciam que a estimativa de impacto desconcentrador do primeiro pilar acaba sendo anulada pelo impacto concentrador do segundo pilar.

Gráfico 3 – Estimativas de ganhos de receitas globais combinando o primeiro e o segundo pilar, mínimo e máximo em bilhões de US\$ por ano



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020).

Gráfico 4 – Intervalos das estimativas de taxa de crescimento das receitas de IRPJ combinando o primeiro e o segundo pilar, por grupos de países



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de OCDE (2020). Nota: Losangos indicam os pontos centrais do intervalo e traços os limites inferiores ou superiores.

Em termos distributivos, o impacto combinado dos dois pilares aponta para uma polarização da distribuição de receitas de acordo com os níveis de renda dos países. Tomando-se como referência os pontos centrais dos intervalos de estimação no gráfico 4, o crescimento esperado nas receitas de IRPJ dos países de renda alta (4,3%) é quase igual ao dos países de renda baixa (4,4%), pouco ou quase nada modificando as disparidades relativas entre eles. Ao mesmo tempo em que ambas as taxas de crescimento superam aquela projetada para os países de renda média (3,2%), indicando-se um achatamento da fatia intermediária com contrapartida equivalente no avanço das fatias no topo e na base.

Uma maneira de deixar esse ponto mais claro é analisar as mudanças projetadas nos diferenciais de arrecadação por habitante entre os grupos de países. A avaliação de impacto de OCDE (2020) não alcança esse nível de detalhamento e, por essa razão, extrapolamos seus resultados com base em estatísticas complementares.¹² A conclusão da nossa análise é que praticamente três quartos dos ganhos arrecadatórios seriam apropriados pelos países de renda alta e menos de um quarto ficaria com os países de renda média ou baixa. Em termos de médias das receitas

¹²Mais precisamente, as estimativas populacionais e do produto interno bruto do Banco Mundial referentes ao ano de 2017 e de arrecadação do IRPJ da OCDE (disponíveis em: <https://data.worldbank.org/indicator> e <https://data.oecd.org>). Foram adotados procedimentos de extrapolação para as informações ausentes de países sobre a arrecadação do IRPJ.

do IRPJ, o valor por habitante saltaria de: US\$ 1.437,2 para 1.499,6 nos países de renda alta; de US\$ 138,8 para 143,2 nos países de renda média; e de US\$ 10,9 para 11,4 nos países de renda baixa. A receita *per capita* nos países de renda alta seguiria mais de dez vezes superior à dos países de renda média e 130 vezes superior à dos países de baixa renda.

Esse exemplo é útil para ilustrar o baixo potencial do novo arcabouço tributário em modificar os diferenciais estruturais de receitas entre os países. Não por acaso o novo arcabouço tributário foi alvo de variadas críticas por parte dos países emergentes, sendo que alguns deles se mostraram resistentes a ratificar a proposta até o último momento.

Uma primeira crítica se orientava à timidez dos parâmetros estabelecidos no acordo político, que teriam sido responsáveis por limitar os impactos arrecadatórios e distributivos, sem questionar o desenho do arcabouço como um todo. Outra natureza de críticas diz respeito à ausência de tratamentos diferenciados e mecanismos de contrapartida para compensar a perda de autonomia dos países emergentes em relação a um instrumento de política de desenvolvimento que, apesar de todas as suas repercussões negativas para a coletividade, foi e tem sido utilizado de maneira exitosa por um seleto clube.

Uma das maneiras encontradas para contornar as resistências foi incluir instrumentos adicionais e flexibilizações no arcabouço tributário que contemplassem algumas demandas mais específicas dos países emergentes. No primeiro pilar foi incluído um mecanismo simplificado para tributação de retornos excedentes de atividades digitais de publicidade e distribuição nos mercados consumidores, por meio da imposição de uma margem fixa sobre uma parcela que supere o nível de referência. O segundo pilar incluiu uma terceira regra de tributação que permite impor uma alíquota adicional na fonte de até 9% (*subject to tax rule*, STTR), sobre determinados pagamentos que ocorrem entre empresas de um mesmo grupo multinacional (juros, *royalties* e outros relacionados a ativos móveis), desde que realizados para beneficiários registrados em jurisdições que os sujeitam a alíquotas muito baixas. Em ambos os casos, trata-se de instrumentos de operacionalização simples e que tendem a beneficiar principalmente os países de renda média ou baixa. No entanto, os volumes de receitas geradas tendem a ser inexpressivos e sequer fizeram parte da avaliação de impacto de OCDE (2020).

A necessidade de angariar apoio de um grupo mais amplo de países, não somente mas também países emergentes, motivou a introdução de uma série de deduções para fins de cálculo da alíquota efetiva jurisdicional das grandes multinacionais, a qual serve de referência ao regime de imposto mínimo global. É o caso da exclusão das jurisdições onde as empresas-alvo auferem níveis muito baixos de receitas e lucros (inferiores a €10 milhões e €1 milhão, respectivamente) ou das empresas em fase inicial da atividade internacional. Outro exemplo é a dedução relativa à depreciação de ativos tangíveis e de um percentual das despesas de folha de pagamento, fixado inicialmente em 8% com previsão de cair gradualmente até 5% ao longo do período de transição. Na prática, criou-se uma brecha para que as grandes multinacionais

continuem sendo tributadas abaixo do mínimo no exterior, desde que tenham contrapartida em ativos tangíveis e despesas salariais.

Em suma, os instrumentos adicionais e as flexibilizações fizeram parte da estratégia política para contornar resistências dos países emergentes. Mas se trata de questões muito pontuais que não alteram a essência do novo arcabouço tributário nem seu baixo potencial de modificar os diferenciais estruturais de receitas entre os países.

5. Impactos do novo arcabouço tributário no Brasil

O IF/BEPS optou por não disponibilizar ao público em geral as estimativas de impacto dos dois pilares do novo arcabouço tributário de maneira individualizada por países. As estimativas foram compartilhadas em base confidencial entre os países membros do grupo multilateral, os quais não chegaram a um consenso sobre sua divulgação. Devido a este impasse, a avaliação de impacto de OCDE (2020) contém apenas informações agregadas por grupos de países (*hubs* de investimentos, renda alta, média ou baixa). No entanto, o secretariado da OCDE atendeu às requisições bilaterais de autoridades fiscais de diversos países, que receberam informações confidenciais e restritas ao respectivo país. No caso do Brasil, as informações vazaram para a imprensa com estimativas de receitas adicionais entre US\$ 2 e 3 bilhões por ano. Não é possível avaliar a precisão dessa estimativa em função da ausência de uma memória de cálculo disponível ao público em geral. O máximo que se pode fazer é analisar se os números são compatíveis com as magnitudes dos impactos esperados.

Iniciando pelo primeiro pilar, a partir da estimativa de que o Brasil detém uma fatia de 2,2% das vendas globais das gigantes multinacionais, o país seria beneficiário de direitos de tributação do lucro da ordem de US\$ 2.772 milhões.¹³ Admitindo-se que esses lucros arcarão com a alíquota doméstica de 34% (isto é, a soma das alíquotas estatutárias de 9% da CSSL e 25% do IRPJ), chega-se à estimativa de US\$ 942 milhões de receitas com o primeiro pilar.

Essa estimativa deve ser interpretada como um limite máximo porque a proposta prevê mecanismos para compensar o imposto já recolhido no país. No caso brasileiro, há um descaçamento da tributação das remessas para o exterior em relação à tributação do lucro distribuído para sócios estrangeiros. As alíquotas de impostos sobre remessas para o exterior podem chegar a 35% (somando-se 10% da CIDE, 15% a 25% de IRRF e 0,38% do IOF). Muitas vezes essas alíquotas ficam abaixo das alíquotas aplicáveis aos lucros das subsidiárias das empresas multinacionais que atuam no país, as quais estão sujeitas a alíquotas médias de 25,8%, devido

¹³Essa estimativa parece razoável se tomarmos como *proxy* das vendas das gigantes multinacionais no país a participação de 2,2% do produto brasileiro na economia global, ou a participação de 2,1% das receitas das grandes multinacionais em relação às receitas globais declaradas no *Relatório país por país* da OCDE.

à presença de uma série de práticas contábeis e deduções que reduzem a base de cálculo do imposto.¹⁴ O diferencial de tributação faz com que boa parte das gigantes multinacionais opte por estabelecer subsidiárias no país, recolher o IRPJ/CSLL doméstico, e depois se beneficiar da isenção dos dividendos para distribuir os lucros aos controladores no exterior.

De acordo com o desenho do mecanismo de realocação dos direitos de tributação, os lucros residuais das gigantes multinacionais já alcançados pelo imposto de renda doméstico deverão ser descontados e assim limitam os lucros a serem alocados no Brasil. Não há informações disponíveis para precisar o quanto seria descontado. Se admitirmos simplificadamente que o desconto seja de 20%, a arrecadação esperada com o primeiro pilar cairia para um mínimo de US\$ 754 milhões.

No caso do segundo pilar, os impactos se desdobram por três principais canais. O primeiro é a possibilidade de se impor uma alíquota adicional sobre as grandes multinacionais brasileiras que possuem subsidiárias no exterior arcando com alíquotas abaixo da mínima. A partir das estatísticas do *Relatório país por país* da OCDE (*Country-by-country report*, CbCRs), é possível estimar o montante de US\$ 7,7 bilhões relativos aos lucros de subsidiárias das grandes multinacionais brasileiras que estão sendo subtributados no exterior por uma alíquota média de 6,9%. Se sobre esse montante for aplicada uma alíquota adicional de 8,1% para convergir ao piso de 15%, tem-se uma estimativa de receitas de US\$ 681 milhões.

Essa estimativa de impacto direto do imposto adicional sobre as grandes multinacionais brasileiras parece estar subestimada. Um dos aspectos que mais chama a atenção nos dados das subsidiárias brasileiras no exterior é o elevado valor dos prejuízos fiscais declarados em US\$ 8,9 bilhões, sendo quase dois terços do total em uma única jurisdição que é um paraíso fiscal, o território das Ilhas Cayman. Trata-se de uma característica típica dos chamados bolsões de subtributação, que causam grande incerteza sobre os impactos arrecadatórios da reforma. Se uma parte do montante for resultado de práticas de planejamento tributário e não prejuízos propriamente ditos, os lucros subtributados no exterior e conseqüentemente as receitas adicionais seriam maiores. Para considerar essa possibilidade, aplicamos um fator de ajuste de 20% sobre os lucros subtributados das grandes multinacionais brasileiras no exterior. Após o ajuste da base de cálculo, a estimativa de receitas diretas da aplicação do imposto adicional aumenta para US\$ 912 milhões.

O segundo canal de impacto do regime de imposto mínimo é sobre as subsidiárias das grandes multinacionais estrangeiras que atuam no país e que eventualmente estejam sendo subtributadas. No Brasil, este canal é pouco importante porque o país impõe uma alíquota média de 25,8% sobre os lucros das subsidiárias estrangeiras, situando-se muito acima da alíquota mínima de 15%. Tal constatação é reforçada pela análise mais detalhada da base de dados de países da OCDE (CbCRs), relativa às subsidiárias das multinacionais no Brasil, que identificou

¹⁴Segundo cálculos próprios a partir das informações tributárias das subsidiárias das grandes multinacionais que atuam no país, disponíveis na base de dados do *Relatório país por país* da OCDE, após excluir as empresas com prejuízo fiscal.

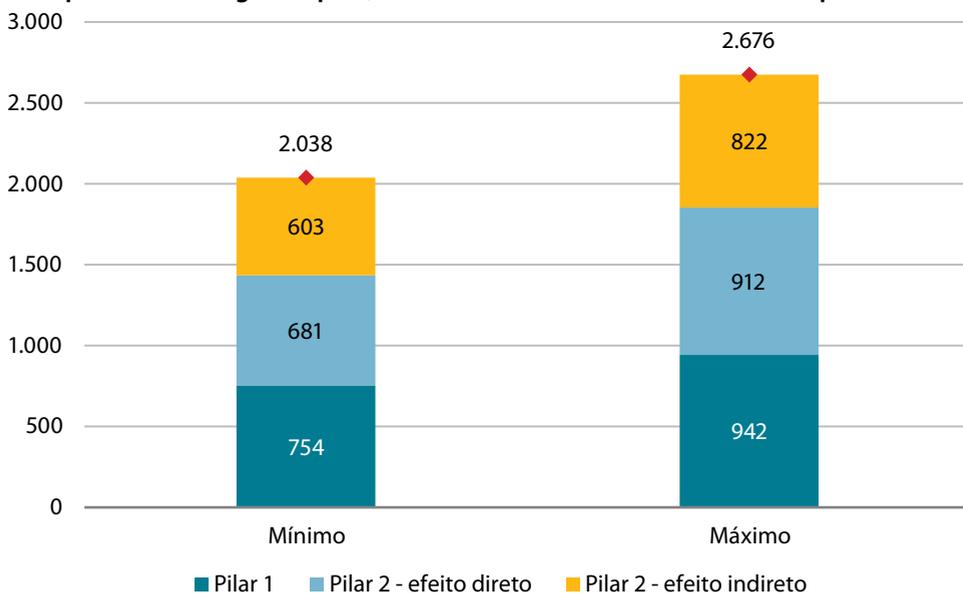
poucos casos qualificáveis de três países (Alemanha, Japão e México) com parcelas ínfimas de lucros subtributados. Ou seja, a imposição do regime de imposto mínimo em quase nada afetaria as subsidiárias das multinacionais que recolhem imposto de renda no Brasil.

O terceiro canal é exatamente o oposto. Tal qual na maioria dos países, espera-se um efeito indireto decorrente da limitação à corrida para baixo da guerra fiscal e ao desincentivo à migração dos lucros pelas grandes multinacionais, sejam elas brasileiras ou subsidiárias estrangeiras. A avaliação de impacto de OCDE (2020) estima que esse efeito indireto causaria um crescimento adicional de 1,1% a 1,5% nas receitas globais do IRPJ. Caso as mesmas taxas sejam válidas no Brasil, o aumento nas receitas ficaria entre US\$ 603 e 822 milhões.

O gráfico 5 apresenta nossas estimativas consolidadas para o Brasil que mostram ganhos de receitas entre US\$ 2.038 e 2.676 milhões por ano. Em conformidade com os resultados esperados de arrecadação entre US\$ 2 e 3 bilhões. As estimativas sugerem que o país ficaria com uma fatia de 2,0% a 2,7% das receitas adicionais globais, estimadas entre US\$ 75,2 e 132,6 bilhões.

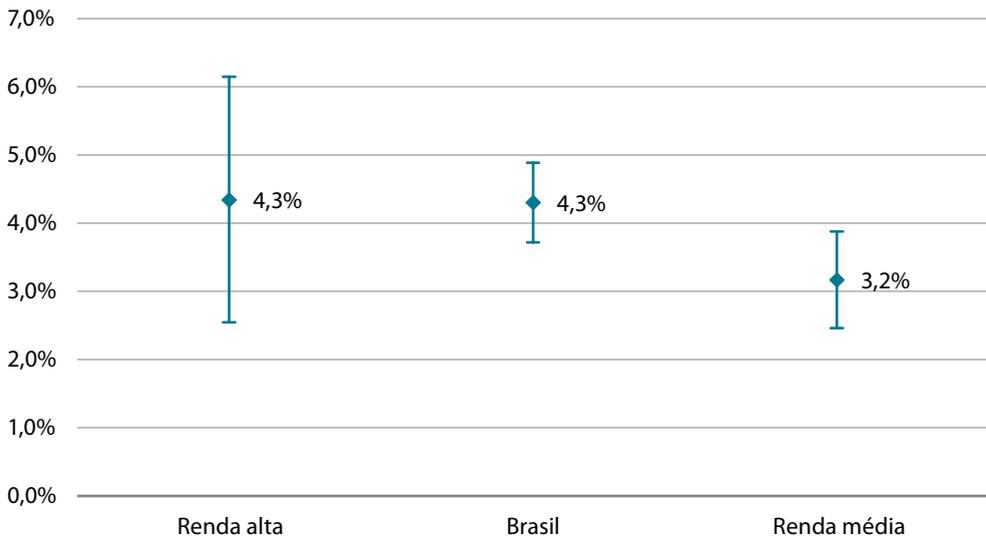
Já o gráfico 6 permite avaliar comparativamente as estimativas de taxa de crescimento das receitas no Brasil em relação aos grupos de países de renda alta ou média. Sob uma perspectiva mais geral, pode-se concluir que os impactos estimados para o Brasil vão em linha com os resultados esperados para um país com características intermediárias entre os perfis típicos dos países de renda alta e de renda média. O intervalo de previsão das taxas de crescimento no gráfico 6 mostra o país com valores intermediários em relação aos dos países de alta renda e de renda média.

Gráfico 5 – Estimativas de ganhos de receitas no Brasil combinando o primeiro e o segundo pilar, mínimo e máximo em milhões de US\$ por ano



Fonte: Elaboração do autor.

Gráfico 6 – Intervalos das estimativas de taxa de crescimento das receitas de IRPJ combinando o primeiro e o segundo pilar, Brasil e grupos de países selecionados



Fonte: Elaboração do autor com cálculos próprios para Brasil e demais informações de OCDE (2020). Nota: Losangos indicam os pontos centrais do intervalo e traços os limites inferiores ou superiores.

Referências bibliográficas

- DEVEREUX, M.; SIMMLER, M. Who will pay amount A? *EconPol, Policy Brief*, v. 5, n. 36, jul. 2021. Disponível em: https://www.econpol.eu/sites/default/files/2021-07/EconPol_Policy_Brief_36_Who_Will_Pay_Amount_A_0.pdf
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Tax challenges arising from digitalisation – economic impact assessment: Inclusive framework on BEPS, OECD/G20 base erosion and profit shifting project*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>.
- _____. *OECD secretary-general tax report to G20 leaders*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/oecdsecretary-general-tax-report-g20-leaders-italy-october-2021.pdf>.

Estimativas de alíquotas efetivas da tributação direta

Bráulio Borges

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é o de apresentar algumas estimativas da carga tributária efetiva associadas à tributação direta, tanto no nível da empresa como do ponto de vista dos indivíduos.

Trata-se de algo bastante importante para a realização de comparações mais corretas entre os países, bem como para permitir avaliar melhor alguns atributos dos sistemas (tais como a progressividade). Isso porque a mera comparação de alíquotas marginais nominais acaba escondendo toda a estrutura de alíquotas, bem como as diferentes bases de incidência e eventuais deduções/ajustes nessas bases. A análise será feita tendo o Brasil como referência, embora sempre realizando comparações com outros países (quando possível).

Na próxima seção iremos explorar essa questão da tributação efetiva do ponto de vista das empresas. Na seção seguinte buscaremos avaliar isso do ponto de vista dos indivíduos. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

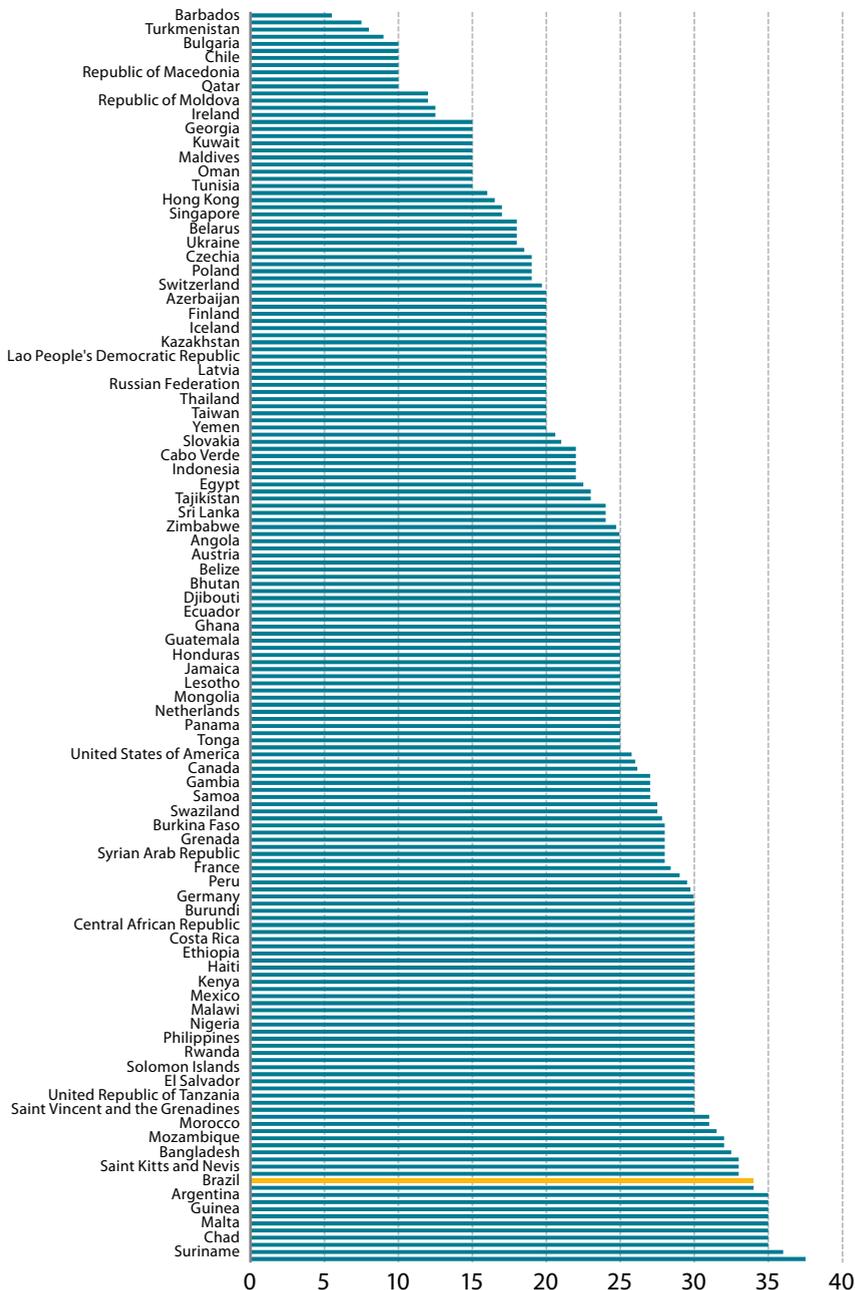
2. Tributação corporativa

Atualmente, a alíquota estatutária brasileira do IRPJ/CSLL (tributos com a mesma base de incidência) é de 34% (25% de IRPJ e 9% de CSLL) para empresas não financeiras optantes pelos regimes de lucro real e lucro presumido, 10,5 p.p. acima da média simples global atual (23,5%, em uma amostra de 180 países), segundo dados da Tax Foundation (ver gráfico a seguir, no qual o Brasil está destacado em amarelo).¹ Vale assinalar que, para empresas financeiras operando no Brasil, essa alíquota é ainda mais elevada, próxima de 45%. Também é importante notar que esses

¹A alíquota brasileira está nesses 34% desde 2001. Até 1998 era de 25%, passando a 33% em 1999 e para 37% em 2000. Em 1998, a alíquota média mundial foi de 32%, segundo dados da Tax Foundation.

34% se referem à alíquota marginal: o lucro que não exceder os R\$ 20 mil mensais (R\$ 240 mil por ano) é tributado a 24% (alíquota de 15% no IRPJ, com os mesmos 9% de CSLL). Na prática, há alguma progressividade nessa estrutura, embora pudesse haver mais faixas de alíquotas.

Gráfico 1 – Tributação corporativa: alíquota nominal/estatutária máxima (%) – em 2021



Fonte: Tax Foundation.

Não obstante, como foi apontado na introdução deste capítulo, muitas vezes a alíquota efetivamente paga pelas corporações é menor, por conta de várias deduções legais que podem ser aplicadas sobre o lucro contábil para se chegar ao lucro tributável.

De fato, no Brasil essas deduções legais são maiores do que em outros países: além dos ágios em aquisições, as empresas optantes pelo lucro real também podem abater, para além dos juros associados a empréstimos, os chamados juros sobre capital próprio (ou JCP, que correspondem, grosso modo, à taxa da TJLP aplicada ao patrimônio líquido da empresa, sobre os quais incide uma alíquota de IR de 15%), entre outras possibilidades de abatimentos. Vale notar que não são muitos os países que adotam esquemas semelhantes aos JCP brasileiros (conhecidos em inglês como ACE, *allowances for corporate equity*). Vale lembrar que o mecanismo de JCP brasileiro foi introduzido em 1995 (Lei nº 9.249/1995), sofrendo poucas alterações desde então.

Já no regime de lucro presumido, embora o mecanismo de JCP não esteja presente, o percentual do faturamento que é “presumido” como lucro contábil muitas vezes subestima o lucro/excedente dessas empresas, várias delas “pejotinhas” (isto é, trabalhadores organizados sob a forma de empresas para escapar da expressiva cunha fiscal incidente sobre a folha salarial no setor formal brasileiro) – o que gera, na prática, uma desoneração da tributação corporativa incidente sobre várias das empresas inseridas nesse regime (bem como no regime Simples/MEI).

Ademais, quando se leva em conta de forma integrada a tributação corporativa e a da renda na pessoa física, o Brasil também se destaca sendo um dos poucos países a isentar de imposto de renda os dividendos distribuídos (ver tabela abaixo, obtida em CARVALHO JÚNIOR, 2022).

Tabela 1 – Tributação efetiva marginal sobre dividendos, ganhos de capital e sobre o lucro corporativo global, 2020

País	Lucro distribuído		Lucro global	Ganhos de capital ^a
	IRPF dividendos		IRPJ + IRPF dividendos	
	Alíquota ^b	Ded. IRPJ	Alíquota	Alíquota
Austrália	24,3	x	47,0	11,8
Bélgica	30,0	-	47,5	0,0
Canadá	39,3	x	55,2	13,4
França	34,0	-	55,1	34,0
Alemanha	26,4	-	48,4	26,4
Itália	26,0	-	43,8	26,0
Japão	20,3	-	44,0	20,3
Coreia	40,3	x	56,7	22,0
Holanda	26,3	-	45,6	31,0
Portugal	28,0	-	50,7	28,0

País	Lucro distribuído		Lucro global	Ganhos de capital ^a
	IRPF dividendos		IRPJ + IRPF dividendos	
	Alíquota ^b	Ded. IRPJ	Alíquota	Alíquota
Espanha	23,0	-	42,3	23,0
Suécia	30,0	-	45,0	30,0
Reino Unido	38,1	-	49,9	20,0
Estados Unidos	28,9	-	47,2	29,2
Colômbia	0,0	x	37,0	10,0
Chile	33,3	x	40,0	40,0
México	17,1	x	42,0	10,0
Brasil ^c	0,0	-	34,0	15,0
Média OCDE-14	29,6		48,5	22,5
Média AL-4	12,6		38,3	18,8

Fonte: OCDE, elaboração Ipea.

a- Para ativos retidos em período superior a 2 anos.

b- A alíquota efetiva leva em consideração o impacto da dedução total ou parcial do IRPJ pago pela empresa sobre o lucro distribuído na Austrália, Canadá, Coreia, Colômbia, Chile e México.

c- Brasil: ganho de capital até R\$ 5 milhões.

Com efeito, a distância entre os 34% de IRPJ/CSLL cobrados no Brasil em termos nominais e a média de 23,5% global (ambos em 2021) tende a ser bem menor quando são levados em conta todos os aspectos descritos nos últimos parágrafos.

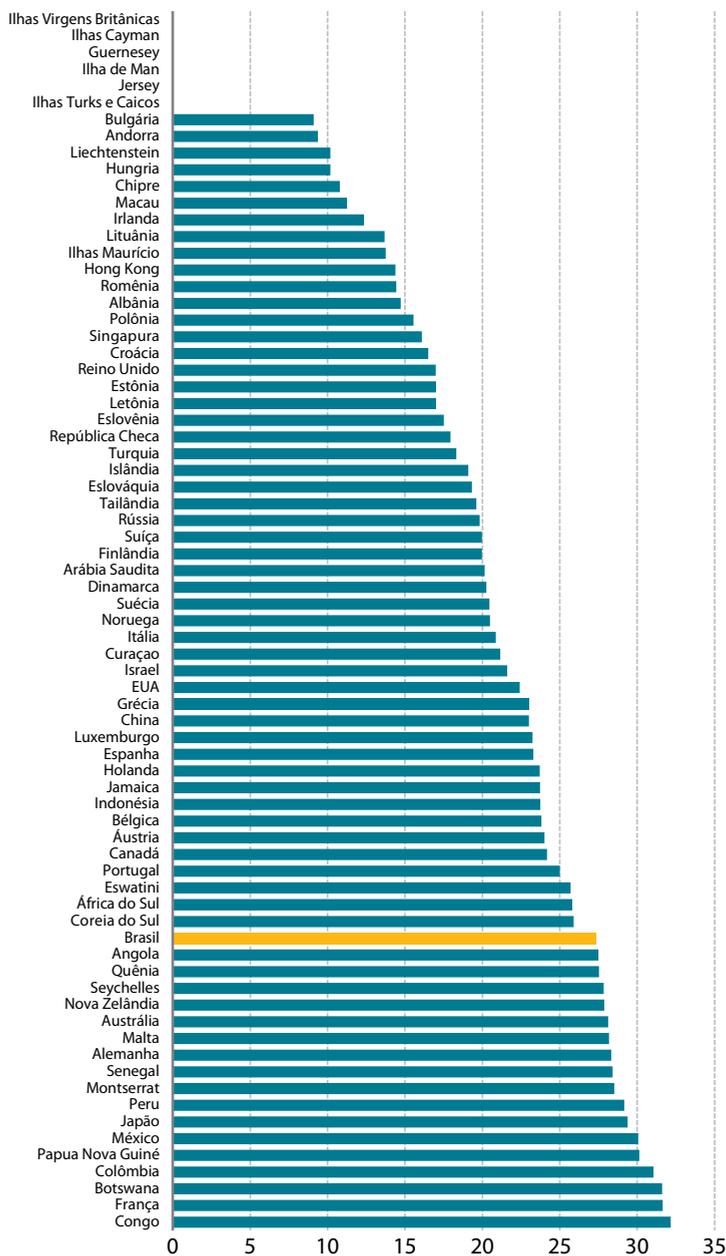
De fato, de modo a permitir uma comparação mais adequada da tributação corporativa entre os países, a OCDE passou a estimar, há alguns anos, a carga tributária corporativa efetiva *forward-looking* – isto é, considerando uma empresa nova, que hipoteticamente entraria em atividade a partir daquele ano. Ou seja: trata-se de uma simulação, uma carga teórica. Iremos apresentar, a seguir, uma “fotografia” dessas estimativas para o ano de 2019 (a OCDE disponibiliza esses dados entre 2017 e 2020). O ano de 2020 pode ter sido muito distorcido por conta da pandemia e das reações de política econômica adotadas para contrabalançar aquele choque.

Antes de apresentar os dados, é importante assinalar um outro aspecto: são dois tipos de “cenários macroeconômicos” utilizados pelos técnicos da OCDE para se construir essas estimativas de carga corporativa efetiva. No primeiro deles, admite-se, para todos os países, uma taxa de juros real de 3% e uma inflação de 1%. No segundo cenário, são considerados valores específicos para cada país para cada uma dessas duas variáveis. Para mais detalhes sobre esses cálculos, ver Hanappi (2018).

O primeiro gráfico, abaixo, apresenta as estimativas da carga tributária efetiva média incidente sobre as corporações no primeiro cenário macroeconômico, com o valor do Brasil destacado em amarelo.

Gráfico 2 – **Tributação corporativa: estimativa da carga efetiva média – em 2019**

Cenário macroeconômico com juros reais de 3% e inflação de 1%



Fonte: OCDE.

A carga tributária corporativa efetiva média brasileira em 2019 foi de 27,3% – bem abaixo, portanto, dos 34% nominais. A média simples dos 77 países para os quais a OCDE disponibiliza essas estimativas foi de 20,8%, 6,5 p.p. abaixo da brasileira (na comparação das alíquotas estatutárias/nominais, a distância entre Brasil e a média mundial era ainda maior, de 10,5 p.p., com uma amostra de 180 países). A alíquota efetiva média na amostra da OCDE passa de 20,8% para 22,5% quando se excluem da amostra as seis jurisdições com alíquotas nulas (chamadas muitas vezes de paraísos fiscais corporativos).

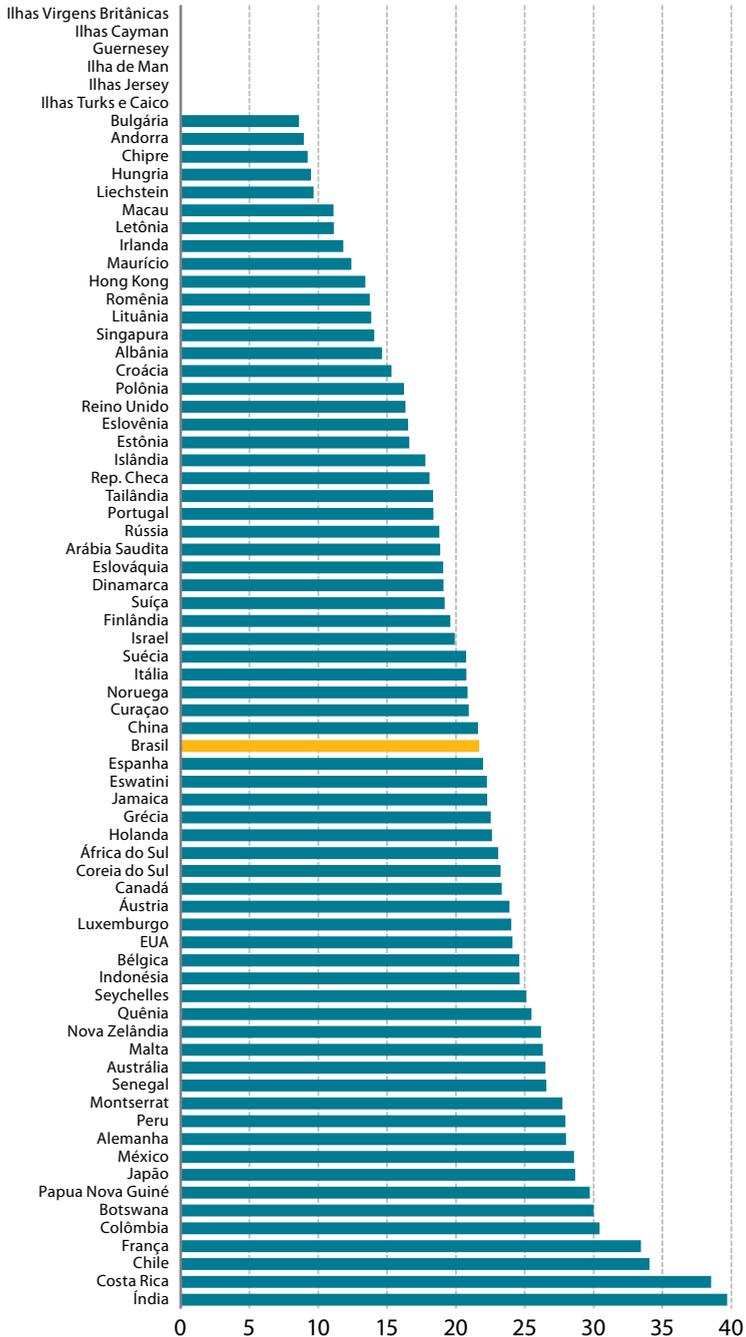
É importante destacar que foi celebrado, em outubro de 2021, um acordo que vinha sendo negociado e costurado pela OCDE há muitos anos e que envolveu 136 países, responsáveis por mais de 90% do PIB mundial. Foi definida uma alíquota nominal mínima da tributação corporativa de 15%, além de novos critérios de alocação dos lucros e direitos de tributação das multinacionais entre os países, começando a vigorar a partir de 2023.

Com efeito, quando se exclui da amostra utilizada para construir o gráfico anterior os países que hoje praticam alíquotas nominais/estatutárias abaixo de 15% (como Irlanda, Hungria, Suíça, Macau, entre outros – incluindo aqueles com alíquotas nulas), a carga tributária efetiva corporativa mundial (levando em conta a média simples de pouco menos de 60 países) vai a quase 25%, apenas 2 p.p. inferior à estimativa para o Brasil.

O gráfico a seguir compara a carga tributária efetiva no segundo cenário macroeconômico utilizado pela OCDE, que utiliza dados específicos de juros reais e inflação de cada um dos países. Nesse caso, optamos por apresentar uma média no período 2017-2019, de modo a suavizar eventuais flutuações de curto prazo do cenário macroeconômico efetivamente observado nesse período em cada um dos países. É importante notar que, no final de 2017, foi introduzida uma redução expressiva na tributação corporativa nos EUA: a alíquota nominal passou de cerca de 35% para 21% a partir de 2018 sob o governo de Donald Trump, entre outras mudanças. Já sob o governo Joe Biden (iniciado em janeiro de 2021), tem sido discutida uma proposta para elevar essa alíquota para 28%, revertendo parte da desoneração colocada em prática há alguns anos.

Gráfico 3 – **Tributação corporativa: estimativa da carga efetiva média – média 2017-2019**

Cenário macroeconômico com juros e inflação específicos de cada país



Fonte: OCDE.

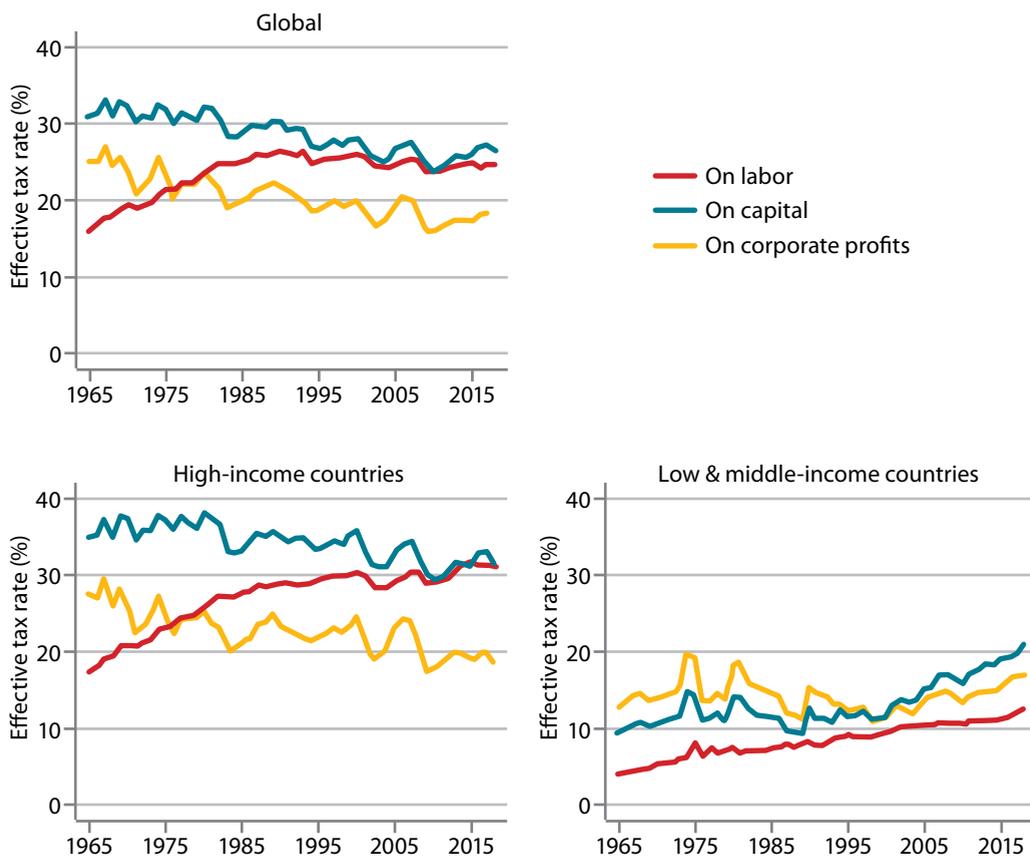
Com esse segundo tipo de cenário macroeconômico utilizado pela OCDE, a carga tributária efetiva corporativa foi de 21,7% para o caso brasileiro, comparativamente a uma média de 19,3% quando se levam em conta todos os 77 países da amostra (sempre levando em conta a média simples dos países). Excluídos aqueles com alíquotas nulas, a média mundial foi de 21,1%.

Quando a média mundial exclui todos os países que praticaram, na média 2017-2019, alíquotas nominais/estatutárias inferiores a 15%, a média mundial vai para perto de 22,5%. Ou seja: a tributação corporativa brasileira está bastante alinhada à média mundial, sobretudo quando se leva em conta a mudança recente introduzida no âmbito do acordo recente celebrado pela OCDE – em claro contraste com o sugerido pela comparação das alíquotas nominais/estatutárias.

Portanto, o quadro econômico brasileiro, caracterizado, entre outras coisas, por *spreads* bancários entre os mais altos no mundo e por uma taxa de juros básica também entre as mais elevadas, acaba contribuindo para uma aproximação das cargas tributárias corporativas efetivas, na medida em que os juros incidentes sobre empréstimos podem ser abatidos do lucro operacional, reduzindo o lucro tributável no Brasil em magnitude superior àquela observada em boa parte dos demais países.

Vale notar, contudo, que a isenção de tributação dos dividendos distribuídos no Brasil reduz ainda mais a carga efetiva incidente sobre as corporações. É difícil estimar quantitativamente esse impacto, na medida em que isso depende da política de distribuição de cada empresa. No Brasil, todas as empresas listadas na bolsa de valores são obrigadas a distribuir dividendos, sempre que registrarem lucro positivo. Não há, contudo, um percentual mínimo, embora boa parte das empresas de capital aberto adotem a política de distribuir pelo menos 25% dos lucros por ano. Já no caso das empresas inseridas nos regimes de tributação do lucro presumido e MEI/Simples, a distribuição de dividendos tende a ser bastante elevada, de quase todo o lucro gerado, já que muitas dessas firmas são compostas por apenas um ou dois profissionais.

Uma outra forma de tentar observar a carga tributária corporativa efetiva é por meio de uma estimativa *top down*, obtida a partir do quociente entre a arrecadação tributária desses tributos e uma estimativa do valor nominal de sua base de incidência. É o que fizeram Bachas, Fisher-Post, Jensen e Zucman (2022). Os autores estimaram as cargas efetivas incidentes sobre capital e indivíduos para 150 países entre 1965 e 2018, combinando dados de arrecadação tributária por bases de incidência com informações das Contas Nacionais. Os gráficos a seguir, extraídos desse trabalho, resumem os principais achados dos autores. Vale notar que os valores abaixo não correspondem a médias simples entre os países e sim a uma média ponderada pelo Produto Interno Líquido de cada um deles (PIB, líquido da depreciação do estoque de capital fixo).



De acordo com eles, em 2018 a carga tributária corporativa efetiva foi de cerca de 17,5% (média ponderada global), com as economias avançadas apresentando uma carga efetiva de 18% e as economias emergentes e em desenvolvimento, de 16% (também médias ponderadas). Os autores não disponibilizaram os dados de alíquota efetiva por país referentes à tributação corporativa (e sim apenas para a tributação do capital), de modo que não é possível calcular uma média simples, não ponderada, dessas alíquotas – que seria o ideal para comparar com os números apresentados nos parágrafos anteriores deste capítulo. De qualquer modo, as estimativas de carga efetiva *top down* dos autores para a economia mundial (média ponderada de 150 países) são relativamente próximas dos 19,3% estimados pela OCDE para a média simples de 77 países, levando em conta parâmetros de juros e inflação específicos de cada país.

No caso do Brasil, os autores não publicaram dados de carga corporativa efetiva, e sim apenas de carga efetiva sobre o capital e sobre o trabalho. Em 2018, eles estimaram uma carga efetiva sobre o capital no Brasil de cerca de 28%, contra 26,6% na média ponderada dos 150 países, 31% na média ponderada das economias avançadas e 20% nas economias emergentes e em desenvolvimento.

3. Tributação sobre a renda dos indivíduos

Os indivíduos podem obter renda tanto do trabalho como do capital. Em boa parte dos países a tributação da renda do capital ocorre tanto no nível da empresa (tributação corporativa) como também no nível individual (tributação sobre a renda), com alguma integração entre eles de modo a evitar a dupla tributação.

Tal como acontece na tributação corporativa, a carga tributária efetiva sobre a renda dos indivíduos tende a ser menor do que a alíquota nominal/estatutária máxima, por conta das várias faixas de isenção/tributação e das deduções legais da base de cálculo, entre outros aspectos. Os gráficos a seguir ajudam a ilustrar isso: correspondem a quatro exemplos de curva de tributação dos indivíduos em países integrantes da OCDE, obtidas em Torres, Mellbye e Brys (2012). Vale notar que a renda bruta (capital mais trabalho) está expressa em percentuais do salário médio de cada país no eixo das abscissas e se refere a um indivíduo que trabalha em tempo integral (de acordo com a jornada média legal de cada país) e sem filhos.

Gráfico 4 – Chile: 2010

Income tax rates by level of gross earnings expressed as a % of the average wage

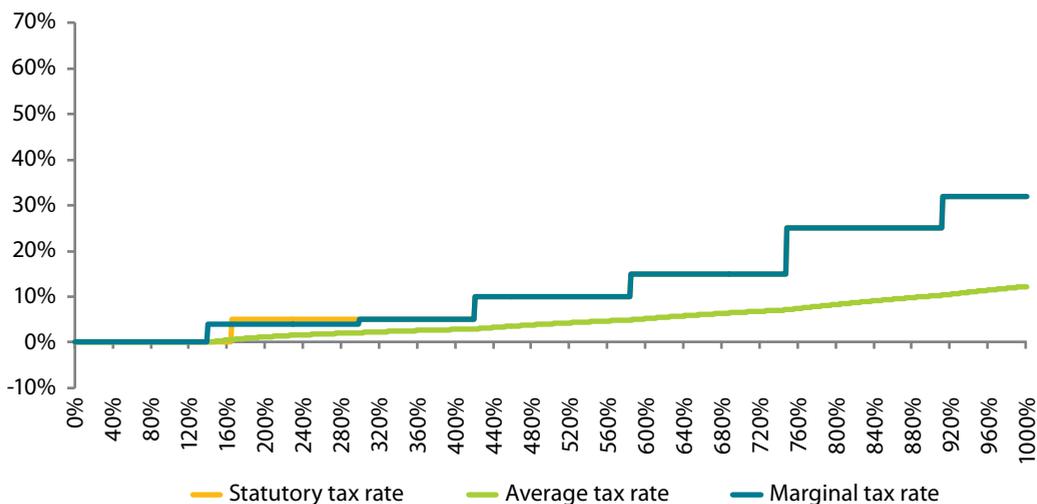


Gráfico 5 – **México: 2010**

Income tax rates by level of gross earnings expressed as a % of the average wage

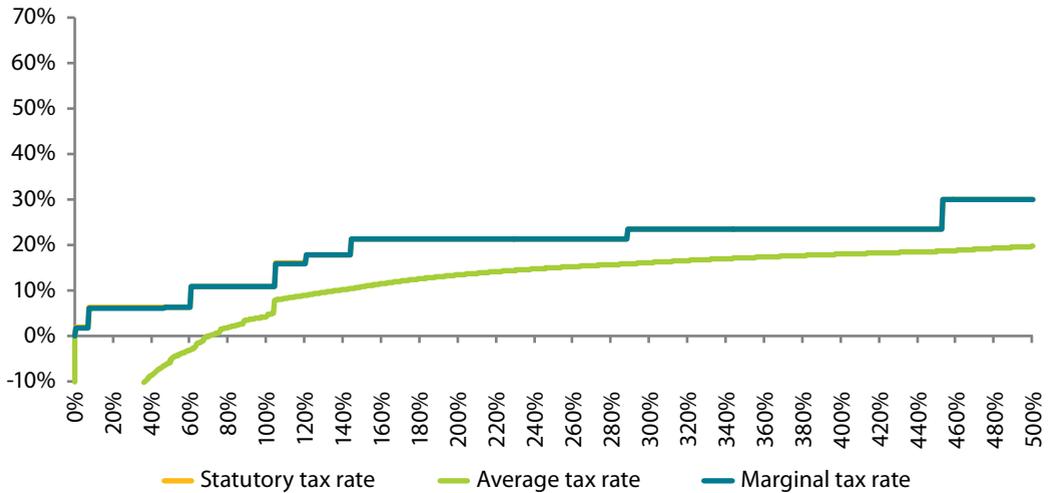


Gráfico 6 – **Noruega: 2010**

Income tax rates by level of gross earnings expressed as a % of the average wage

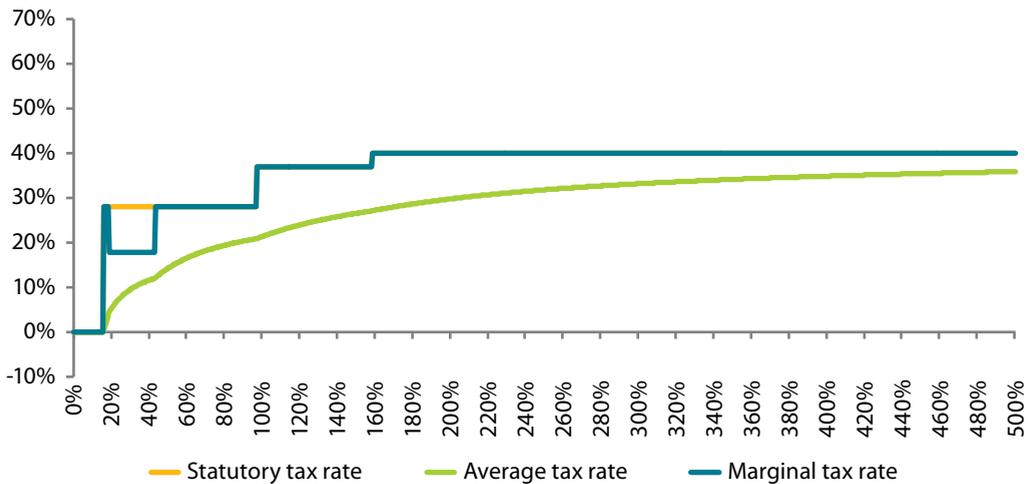


Gráfico 7 – United States: 2010

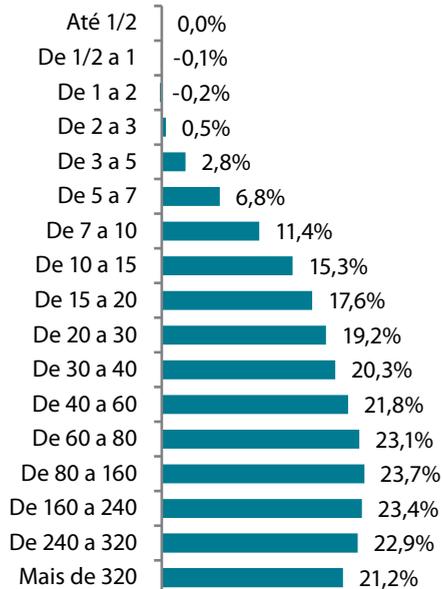


Como pode ser notado, os formatos das curvas de tributação efetiva da renda dos indivíduos são bastante distintos. Em particular, chama a atenção a grande diferença de tributação no topo da distribuição quando se comparam Chile e México: embora ambos adotassem alíquotas nominais máximas de cerca de 30% em 2010, a carga efetiva no México (cerca de 20%) era quase o dobro daquela observada no Chile (aproximadamente 10%). Ademais, essas alíquotas efetivas no topo da distribuição observadas no México e o Chile eram bem inferiores às observadas nos EUA e Noruega (cerca de 30%).

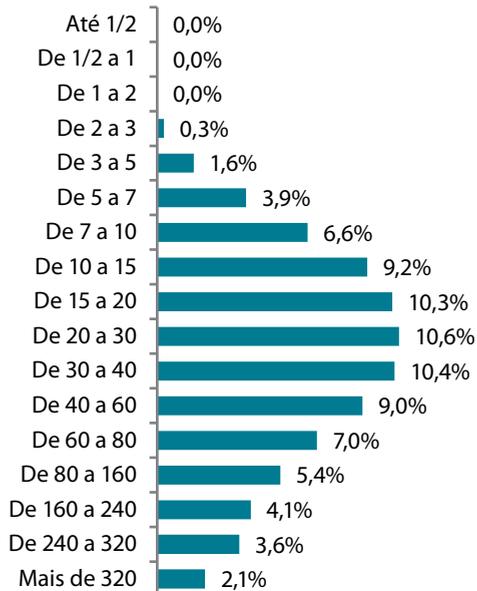
O Brasil, como já destacado anteriormente neste texto, isenta totalmente os dividendos distribuídos de tributação de IRPF. Ademais, são relativamente poucas as faixas de alíquotas (quatro), assim como é relativamente baixa a alíquota marginal brasileira (27,5%). Os gráficos a seguir, obtidos em publicação da Receita Federal do Brasil de 2021, apontam que, em 2020, a alíquota efetiva máxima no Brasil se aproximou de 24% da renda tributável bruta. Essa alíquota efetiva máxima, contudo, não é obtida no topo da distribuição de renda. A partir de níveis de renda superiores a 160 salários mínimos nacionais, essa alíquota efetiva começa a recuar, atingindo cerca de 21% na última faixa divulgada pela Receita Federal.

Essa regressividade a partir de um determinado nível de renda individual fica ainda mais evidente quando se leva em conta no denominador, para além da renda tributável, os rendimentos isentos (como os dividendos) e com tributação exclusiva (como os JCP). Nesse caso, a alíquota efetiva atinge um máximo de cerca de 10,5% nas faixas de rendimentos de 15 a 40 salários mínimos nacionais, passando a recuar expressivamente em níveis de renda bruta superiores, aproximando-se de zero no topo da distribuição.

Alíquota média (%)



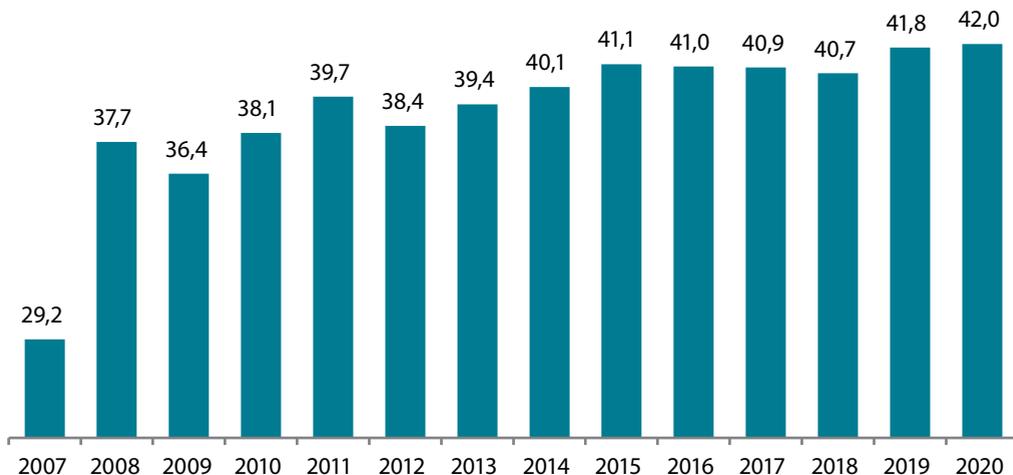
Alíquota média (%)



É importante notar, por fim, que o percentual dos rendimentos com tributação exclusiva e isentos tem crescido em relação ao total ao longo dos últimos anos (ver gráfico a seguir).

Gráfico 8 – IRPF: rendimentos com tributação exclusiva e isentos

Em % da renda total (incluindo rendimento tributável)



Fonte: Receita Federal.

4. Considerações finais

Como foi apontado na seção sobre tributação corporativa, a distância entre a carga efetivamente praticada no Brasil e aquela de boa parte dos países é bem menor do que parece à primeira vista, quando são observadas apenas as alíquotas nominais/estatutárias máximas. A questão é que o Brasil optou por um modelo de tributação mais complexo, que concede inúmeras deduções e exceções de modo a reduzir a base de incidência da tributação corporativa. Essa maior complexidade pode, por si só, gerar maior elisão e evasão fiscal, além de gerar custos de transação adicionais para as empresas. Com efeito, seria interessante que o Brasil reformasse seu sistema na direção de uma maior simplificação, aproximando as alíquotas nominais das efetivas. Isso, contudo, não necessariamente envolve abandonar alguns mecanismos, como os JCP, que poderiam ser aprimorados.

No caso da tributação sobre indivíduos, certamente chama a atenção a ausência de progressividade do sistema brasileira a partir de determinados níveis de renda, em especial quando se leva em conta a renda total dos indivíduos (trabalho e capital). A comparação da curva de tributação efetiva da renda individual no Brasil com aquelas estimadas para 34 países por Torres, Mellbye e Brys (2012) aponta que nosso país é o único, dentro dessa amostra, a apresentar uma inflexão da carga efetiva a partir de um determinado nível de renda bruta. A reintrodução da taxação de dividendos distribuídos no Brasil certamente teria o efeito de tornar essa curva mais assemelhada às observadas em boa parte dos demais países, entre outras mudanças (alíquotas marginais mais elevadas, limitação das deduções etc.).

Referências bibliográficas

- BACHAS, P. J. *et al.* Globalization and factor income taxation. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 9973, 2022.
- CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. *Nota Técnica Dinte/Ipea*, 2022.
- HANAPPI, T. Corporate effective tax rates: Model description and results from 36 OECD and non-OECD countries. *OECD Taxation Working Papers*, n. 38, 2018.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021*. Ministério da Economia, set. 2021.
- TORRES, C.; MELLBYE, K.; BRYNS, B. Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules. *OECD Taxation Working Papers*, n. 12, 2012.

Brasil

A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise

Fábio Goto e Manoel Pires

1. Introdução

O governo encaminhou, em 2021, uma proposta de reforma do imposto de renda (PL 2.337/21) prevendo alterações na tabela do imposto para pessoas físicas, redução da alíquota para pessoas jurídicas, cobrança do imposto sobre lucros e dividendos, fim da dedução de juros sobre capital próprio e a reformulação da tributação sobre fundos de investimentos além de aperfeiçoamentos em vários aspectos da tributação sobre renda e capital revisando normas de apuração e pagamento e regras contábeis.

Essa proposta ficou conhecida como a segunda etapa da reforma tributária. A primeira consiste na unificação do PIS/Cofins em um IVA federal e que foi nosso objeto de análise no Observatório de Política Fiscal.¹

A tramitação da reforma não foi bem-sucedida em função de várias mudanças ocorridas durante sua tramitação no Congresso Nacional que a descaracterizaram e fizeram com que os vários atores políticos perdessem seu interesse no tema.

No plano técnico, a reforma foi bastante discutida, mas os desdobramentos desse debate mostraram que esse tema ainda não está suficientemente maduro para se pensar em uma reforma sobre a renda mais abrangente.

Este capítulo propõe avançar no entendimento dos problemas do sistema atual e na construção de uma agenda básica para aumentar a progressividade e a eficiência do imposto de renda no Brasil. Para isso, vamos analisar as principais características do modelo atual e como a proposta apresentada pelo governo tentou resolvê-los. Na sequência, apresenta-se uma avaliação geral da proposta.

¹Ver: <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/reformas/tributacao/contribuicao-sobre-bens-e-servicos-cbs>.

2. Principais aspectos da tributação sobre a renda no Brasil

Uma das principais características do sistema de imposto de renda é a baixa progressividade. Ao mesmo tempo, o Brasil possui uma elevada carga tributária sobre o fator trabalho o que impõe alguns limites sobre a elevação da carga e, ao mesmo tempo, força todo o tipo de planejamento tributário transformando o sistema de ineficiente a injusto.

Atualmente, o sistema conta com uma faixa de isenção, que não é reajustada desde 2015, e quatro alíquotas: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5% distribuídas na forma disposta na tabela 1. Segundo as informações da RFB, existem 10,7 milhões de contribuintes isentos e 19,7 milhões de contribuintes que possuem renda em que a tributação passa a ser aplicável.

Tabela 1 – Imposto de renda para pessoas físicas

Contribuintes (mi)	Faixas (R\$)	Alíquotas
10,7	0-1.903,98	0%
6,8	1.903,99-2.826,65	7,50%
3,7	2.826,66-3.751,05	15%
2,3	3.751,06-4.664,68	22,50%
6,9	> 4.664,68	27,50%

Fonte: RFB.

A quantidade de alíquotas e os percentuais passaram por várias modificações ao longo do tempo. Por exemplo, no início dos anos 1960, as alíquotas variavam entre a faixa de isenção e 60%, com 17 alíquotas marginais. Esse modelo com pequenas variações se manteve até o final dos anos 1980.

Para se ter uma ideia do modelo de tributação sobre a renda das pessoas físicas, a tabela 2 apresenta as faixas e alíquotas aplicáveis para a declaração feita em 1975, ano-base de 1974. As faixas foram atualizadas para preços de 2021 pelo IPC entre 1975 e 1979 e depois pelo IPCA. Percebe-se que a faixa de isenção é próxima da atual e que a progressividade era bastante elevada sendo que a maior alíquota marginal era de 50% para rendas superiores a R\$ 39 mil mensais.

Tabela 2 – Tabela do IRPF – ano 1975, base 1974

Faixas (R\$ de 2021)	Alíquotas
Até 1.881,40	Isento
De 1.881,41 até 2.030,29	3%
De 2.030,30 até 2.693,51	5%
De 2.693,52 até 3.735,73	8%
De 3.735,74 até 5.292,28	12%
De 5.292,29 até 7.173,68	16%
De 7.173,69 até 9.610,03	20%
De 9.610,04 até 12.533,65	25%
De 12.533,65 até 18.123,70	30%
De 18.123,71 até 23.009,92	35%
De 23.009,93 até 31.807,83	40%
De 31.807,84 até 39.157,47	45%
Acima de 39.157,47	50%

Fonte: RFB (2014).

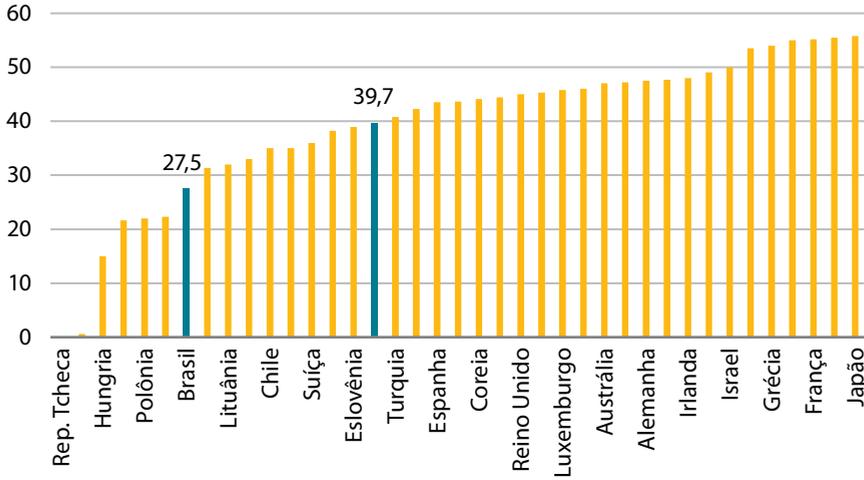
Logo depois da promulgação da Constituição Federal, a Lei nº 7.713/88 alterou o sistema que, na época, contava com nove faixas e oito alíquotas que variavam de 5% a 45% para um sistema com três faixas e apenas duas alíquotas de 10% e 25%.

O sistema atual começa a tomar forma com a Lei nº 9.250/95 que ampliou a alíquota marginal de 10% para 15% enquanto a Lei nº 9.887/99 aumentou a alíquota de 25% para 27,5%. As demais faixas intermediárias de 7,5% e 22,5% foram criadas em 2009 como resposta à crise financeira internacional (Lei nº 11.945/09). As últimas mudanças, apesar de pequenas, atuaram no sentido de reforçar o aspecto progressivo do imposto sem, no entanto, avançar de forma significativa no topo da distribuição e na arrecadação.²

Em perspectiva internacional, observa-se que a alíquota marginal do imposto de renda encontra-se em um patamar bastante inferior ao que se observa em outros países. A alíquota marginal média mais elevada de imposto de renda na OCDE alcança 39,7% e, em vários países, ela ultrapassa 50%.

²Para um detalhamento histórico da legislação do imposto de renda das pessoas físicas, ver RFB (2014).

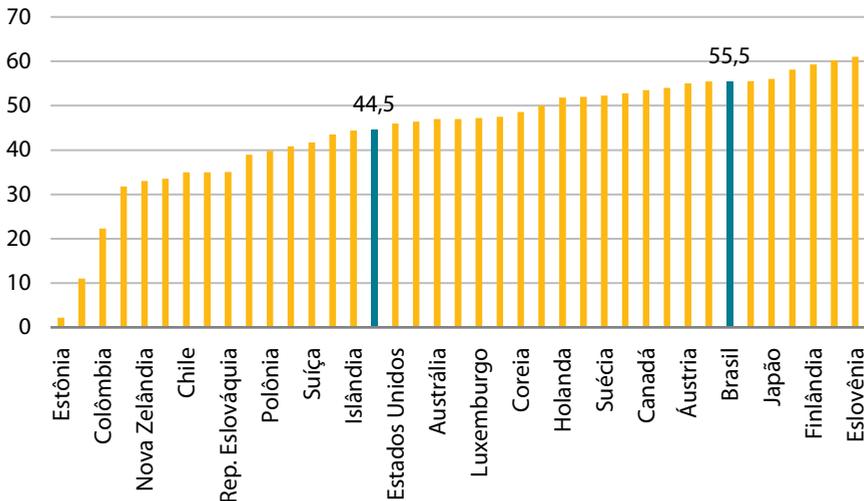
Gráfico 1 – **Alíquota marginal mais elevada do imposto de renda (PF)**
 Comparação internacional (%)



Fonte: OCDE.

Apesar de possuir uma alíquota baixa sobre a renda, a tributação previdenciária sobre os salários no Brasil é bastante elevada. Com efeito, ao incluir a tributação da seguridade social à alíquota de IR mais elevada para contabilizar a tributação sobre o trabalho, o Brasil sai do grupo de países com baixa tributação para o grupo de países com a tributação mais elevada com 55,5% ao passo que a média na OCDE é de 44,5%.

Gráfico 2 – **Tributação sobre o fator trabalho**
 Comparação internacional (%)

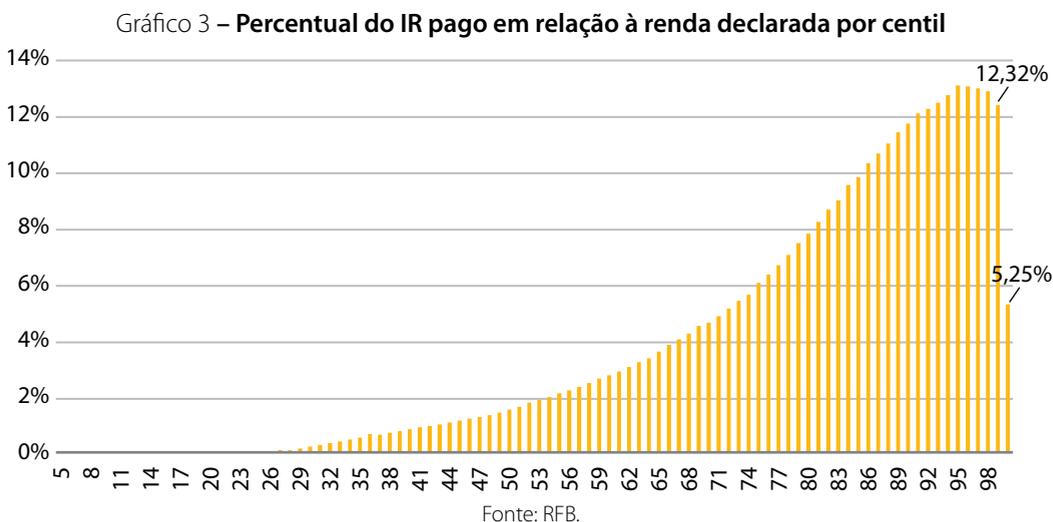


Fonte: OCDE.

Esse cálculo para o Brasil ainda é subestimado, pois existem outras contribuições que não foram incluídas na conta por questões de comparabilidade dos dados como a contribuição para o FGTS (8%) e para o sistema S (1,5%, em média).

Esse modelo tem alguns problemas importantes. O primeiro é a baixa progressividade do IRPF. Como pode-se verificar no gráfico 3, a seguir, o imposto como proporção da renda declarada cai nos trechos mais elevados da distribuição de renda. Como a tributação previdenciária é elevada, o IRPF funciona como forma de compensar isso.

No último centil de renda, o imposto pago equivale a apenas 5,25% da renda declarada. Esse percentual é próximo ao que se paga ao redor do 6º decil. Ou seja, quem está próximo do meio da distribuição de renda paga quase o mesmo, proporcionalmente, de quem está no topo mais elevado. Assim, além das alíquotas resultarem em taxas efetivas baixas, o sistema é regressivo no topo da distribuição.



O segundo problema desse modelo é que pessoas com a mesma renda são tributadas de forma distinta. A tabela 3, a seguir, apresenta três situações em que o mesmo nível de renda resulta em carga tributária completamente diferente. Na simulação, um servidor público possui carga de 38,1% enquanto um trabalhador contratado pela CLT possui carga de 42,3%. A diferença é explicada pelas distintas formas de tributação previdenciária, pois no caso dos servidores, a última reforma introduziu alíquotas progressivas em comparação com as alíquotas *flat* do setor privado. Além disso, o setor privado possui encargos que não existem no setor público como o FGTS e contribuições sociais.

Do outro lado, um sócio que presta serviços a partir de uma empresa do lucro presumido possui uma carga tributária bastante inferior em relação às demais modalidades pagando aproxi-

madamente 16,3% da sua renda (cálculo inclui ISS e PIS/Cofins). O cálculo não inclui uma contribuição previdenciária como autônomo, mas isso não muda substantivamente o quadro geral.³

Existem três razões principais que explicam essa enorme diferença. A primeira é que, nesse tipo de organização, não há tributação sobre folha porque o funcionário é também sócio da empresa, o que cria uma elevada distorção para um país que tributa a folha de forma mais pesada. A segunda razão é que para as empresas que prestam serviços, o fator de presunção de lucro de 32% do faturamento, que constitui a base de cálculo do imposto de renda, é muito baixo o que resulta em subtributação de várias atividades.

A terceira razão para o elevado diferencial de tributação é que a renda do sócio é distribuída na forma de lucros e dividendos que é isenta de imposto de renda porque o modelo brasileiro consolida a tributação das pessoas jurídicas em uma etapa com alíquota de 34%.⁴ A combinação desses três fatores resulta em um enorme incentivo para que haja migração para relações de prestação de serviços entre empresas que antes se utilizavam de relações de trabalho.

Tabela 3 – Simulação de carga tributária sobre salários

	Servidor	CLT	Lucro presumido
Salário	10.000	10.000	10.000
– Contribuição previdenciária	3.278	2.752	0
– Patronal (20%)	2.000	2.000	0
– Trabalhador (alíquotas progressivas)	1.278	752	0
– FGTS (8%)	0	800	0
– Contribuições sociais (1,5%)	0	150	0
– IR	527,6	527,6	480
– CSLL	0	0	288
– ISS + PIS/Cofins	0	0	865
Carga tributária	3.806	4.230	1.633
– % do salário/faturamento	38,1%	42,3%	16,33%

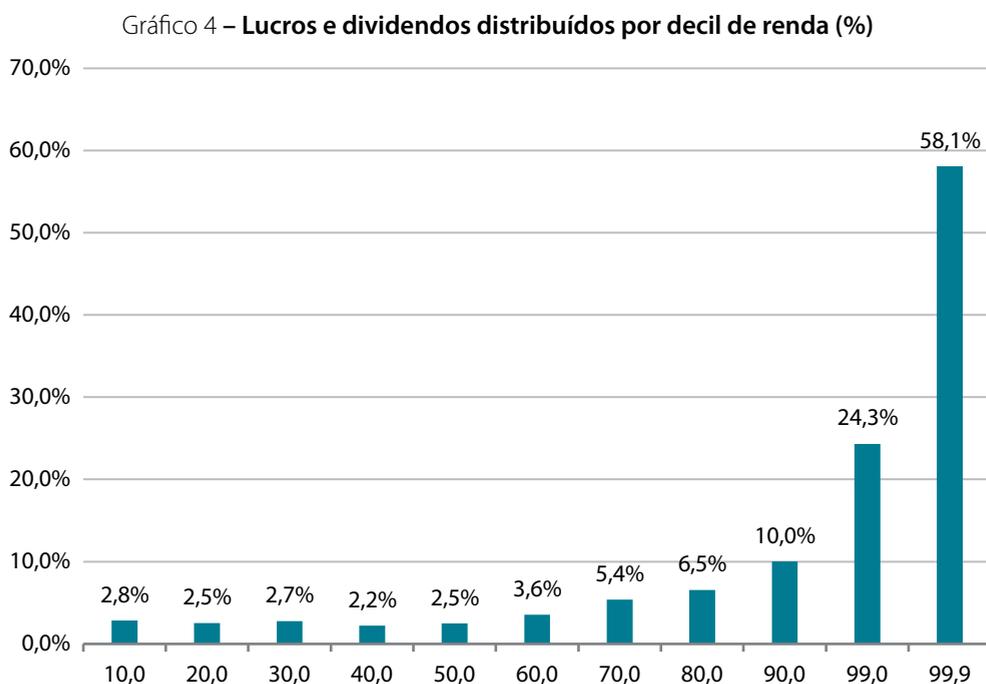
Fonte: Elaboração própria.

³No caso do Simples, simulações indicam que a carga é ainda inferior representando quase metade da carga de uma empresa no lucro presumido.

⁴A alíquota de 34% sobre as empresas é bastante elevada em perspectiva comparada. Do ponto de vista fiscal, é o resultado compensatório dessas várias formas de planejamento tributário que ajuda a evitar o pagamento do imposto. Do ponto de vista tributário, argumenta-se que esse modelo é mais simples e a alíquota de 34% já corresponde à tributação conjunta sobre a empresa e seu acionista estaria sendo tributado na fonte. Sob essa ótica, o que o sistema criou foi uma alíquota elevada para a empresa e uma carga baixa, em perspectiva internacional, pela ótica do acionista. Esse ponto será aprofundado ao longo da análise, mas independente do argumento é um modelo com efeitos distributivos bastante negativos.

Esse tipo de planejamento fiscal produz várias repercussões fiscais e econômicas. Primeiro, gera subfinanciamento da Previdência Social. Em segundo lugar, a elevada carga tributária para contratar mão de obra resulta em alta informalidade ou na pejotização. As atividades profissionais que se beneficiam desse tipo de planejamento tributário envolvem, em grande parte, profissionais liberais de alta renda. Na prática, o sistema de tributação direta proporcionou uma minirreforma trabalhista para esses profissionais.

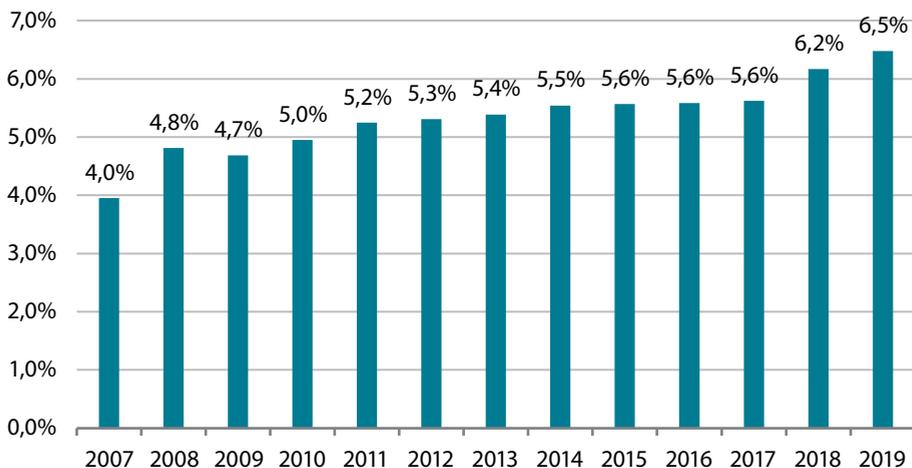
Essa combinação de fatores faz com que a isenção sobre lucros e dividendos produza efeitos particularmente regressivos. O gráfico 4 apresenta a distribuição de lucros e dividendos para as pessoas físicas em 2019 por faixa de renda. Os dados mostram que lucros e dividendos respondem por 58,1% da renda declarada do 0,1% mais rico do país. Em outras palavras, 58,1% da renda das pessoas mais ricas está isenta de tributação.



Fonte: RFB.

Essa imensidão de distorções fez com que a economia crescesse de modo a aproveitar as possibilidades de planejamento tributário. O gráfico 5 apresenta a evolução em percentual do PIB do total de lucros e dividendos distribuídos para as pessoas físicas que saiu de 4% para 6,5% do PIB. O sistema tributário brasileiro transfigura renda do trabalho em renda do capital.

Gráfico 5 – Evolução dos lucros e dividendos distribuídos para PF (% do PIB)



Fonte: RFB.

A proposta de reforma apresentada pelo governo tentou atacar alguns desses tópicos. Vamos analisar o tema em grandes blocos: (i) mudanças na tributação sobre a renda do trabalho; (ii) novas alíquotas de IRPJ; (iii) juros sobre capital próprio; (iv) tributação de lucros e dividendos; e (v) tributação de fundos de investimento. Feito o diagnóstico geral, pode-se proceder à análise da proposta.

3. Mudanças na tributação sobre a renda do trabalho

A principal mudança no imposto de renda para pessoas físicas está na ampliação da faixa de isenção de renda e reescalonamento das faixas seguintes. O reajuste proposto é assimétrico: a ampliação da faixa de isenção foi de 31% enquanto o reajuste para as demais faixas é de 13%.

Tabela 4 – Sistema atual e proposta do governo

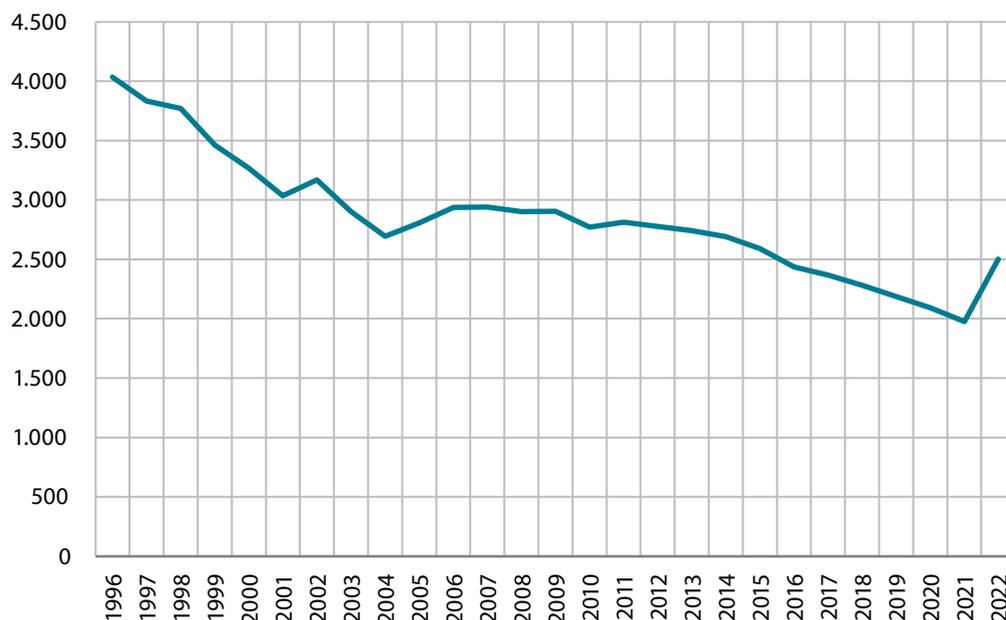
Atual			Nova proposta			Ampliação
Contribuintes (mi)	Faixas (R\$)	Alíquotas	Contribuintes (mi)	Faixas (R\$)	Alíquotas	
10,7	0-1.903,98	0%	16,3	0-2.500	0%	31,3%
6,8	1.903,99-2.826,65	7,50%	2,8	2.500,01-3.200	7,50%	13,2%
3,7	2.826,6 -3.751,05	15%	3,6	3.200,01-4.250	15%	13,3%
2,3	3.751,06-4.664,68	22,50%	2,2	4.250,01-5.300	22,50%	13,6%
6,9	> 4.664,68	27,50%	6,3	> 5.300,01	27,50%	13,6%

Fonte: Ministério da Economia.

O projeto de lei propõe a ampliação da faixa de isenção de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.500,00. Para uma ideia do impacto, apresenta-se a série histórica da faixa de isenção desde 1995 atualizada pelo IPCA. Como a mudança se aplicaria para o ano de 2022, consideraram-se as expectativas de inflação para 2021 e 2022 para fazer a correção.

Desde 1995 houve uma política de ampliação da base de pagamento do imposto de renda. A atual faixa de isenção é aproximadamente metade do que foi em 1995. Com uma faixa de isenção mais baixa, maior é a quantidade de contribuintes elegíveis ao pagamento de imposto de renda. A proposta reverte uma tendência histórica de ampliação de base do imposto de renda. O reajuste iguala a faixa de isenção ao valor real observado em 2015.

Gráfico 6 – Faixa de renda isenta do IRPF (a preços de 2022)



Fonte: Para 2021 e 2022, utilizou-se a expectativa da pesquisa Focus do BC de 18/6/2020.

A tendência histórica de redução do valor real da faixa de isenção foi uma estratégia de alinhamento aos padrões internacionais e históricos. O limite brasileiro é alto como percentual da renda *per capita* em comparação com outros países tal como constatado pela Receita Federal (2004) e por Castro (2017). Como mostrado, na seção anterior, a faixa de isenção atual é ligeiramente superior à vigente nos anos 1970 quando o sistema era bem mais progressivo.

De acordo com as comparações internacionais, Castro (2017) argumenta que para países de renda média, a primeira faixa deveria se situar em torno de 80% a 90% da renda *per*

capita. Segundo o IBGE, a renda *per capita* em 2019 foi de R\$ 1.439. Dessa forma, a nova faixa de isenção equivaleria a 173% da renda *per capita* média de 2019. De acordo com os cálculos do governo, o número de contribuintes isentos seria ampliado de 10,7 milhões para 16,3 milhões.

Uma outra mudança importante ocorreu na regra para o preenchimento pela declaração simplificada que dá desconto de 20% sobre a renda tributável. A regra atual dispõe que qualquer contribuinte pode fazer a declaração simplificada e receber o desconto de 20% da renda tributável até o limite de R\$ 16.754,34. Pela proposta, a opção pela declaração simplificada ficaria restrita aos contribuintes com renda anual limitada a R\$ 40.000 que equivale a uma renda aproximada de três salários mínimos por mês.

A alteração irá eliminar o desconto da renda tributável para quem não for mais elegível, o que elevará o imposto a ser recolhido. A Receita Federal (2002) apresenta dados da declaração simplificada informando número de contribuintes, renda tributária e o imposto devido e pago. Em 2019, 17,5 milhões de contribuintes declaram imposto de renda pelo formulário simplificado e o imposto devido totalizou R\$ 60 bilhões.

Os economistas Sérgio Gobetti e Rodrigo Orair apresentaram estimativas que incluem vários cenários de utilização de dedução a partir de distintos cortes de renda. A partir desses cálculos, concluíram que a mudança deve atingir 2 milhões de contribuintes.⁵

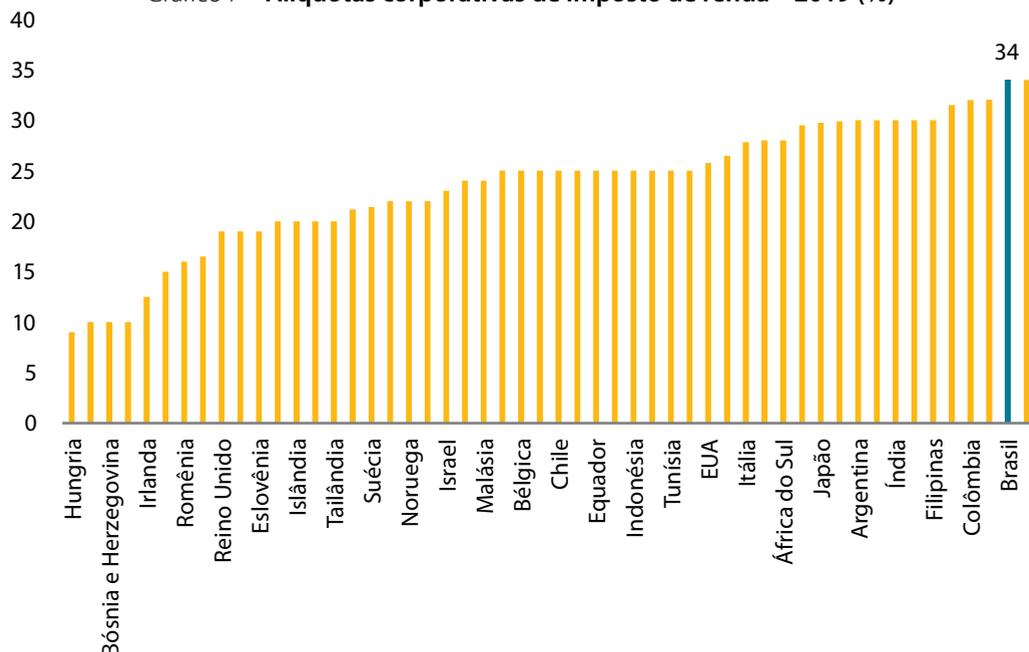
4. Novas alíquotas do IRPJ

A proposta reduzia de forma escalonada a alíquota do IRPJ dos atuais 15% para 12,5% em 2022 e para 10% em 2023. A alíquota adicional de 10% sobre a parcela do lucro real que exceder R\$ 20 mil por mês ficaria mantida. Assim, a atual alíquota de IRPJ e CSLL seria reduzida de 34% (25% de IRPJ + 9% de CSLL) para 29% ao longo de dois anos.

Ressalta-se que a alíquota nominal do Brasil está entre as mais elevadas do mundo e, portanto, a redução faz sentido dentro de uma estratégia de convergência de padrões tributários. Na prática, o princípio da proposta era ampliar a base de tributação, cortando várias formas de isenções e renúncias, para reduzir a carga de forma horizontal. Por essa razão, esse tema deve ser analisado conjuntamente com as demais alterações. De todo o modo, apesar da redução proposta, o Brasil ainda manteria alíquotas mais elevadas do que a média mundial como pode ser verificado no gráfico 7.

⁵Ver: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,limite-em-declaracao-simplificada-do-imposto-de-renda-afeta-2-milhoes-de-contribuintes,70003763687>.

Gráfico 7 – Alíquotas corporativas de imposto de renda – 2019 (%)



Fonte: Heritage Foundation.

5. Juros sobre capital próprio (JCP)

A remuneração a título dos JCP correspondem a uma dedução tributária para remunerar o acionista da empresa. A empresa pode deduzir essa remuneração da base tributável até o limite da TJLP e recolhe 15% na fonte antes de distribuir ao acionista.

Os JCP se assemelham ao que a literatura sobre tributação denomina de *allowance for corporate equity* (ACE). O sistema tributário distorce as decisões de financiamento do investimento das empresas criando um viés para o endividamento.

Quando uma empresa se endivida para investir, ela pode descontar o pagamento de juros da apuração do lucro, reduzindo o imposto devido. De forma alternativa, quando uma empresa capta recursos junto aos seus acionistas, a remuneração desse retorno não é descontada do lucro para efeito de pagamento do imposto. Assim, a empresa prefere se endividar para financiar seus investimentos e pagar menos impostos.

O ACE surgiu, nos anos 1990, como forma de eliminar esse viés e tornar a forma de financiamento do investimento neutra para a firma. O ACE permite deduzir a remuneração do acionista do lucro da empresa. A dedução fica limitada à taxa de retorno de longo prazo da economia (normalmente a remuneração de um título de 5 ou 10 anos) que seria a *proxy* de custo do endividamento. Assim, equipara-se o efeito tributário das decisões de financiamento e neutraliza-se a distorção.

As evidências mostram que a dedução de JCP não foi capaz de neutralizar o viés pró-endividamento das empresas no Brasil. Portal e Laureano (2017) encontram evidências de que essa forma de dedução manteve o viés para endividar as empresas. Klemm (2006) também concluiu que o modelo de JCP não ampliou a parcela de recursos próprios no financiamento dos investimentos. A razão provável é que o dispositivo apenas criou um sistema de dedutibilidade dos dividendos.

Entre corrigir o instrumento e acabar com a dedução reconhecendo que não funcionou, o governo ficou com a segunda opção. Na prática, o fim da dedutibilidade é compensado pela redução do IRPJ fazendo com que a alíquota nominal seja menor. Sem eliminar o viés pró-endividamento, optou-se por reduzir a carga tributária das empresas.

Para se ter uma ordem de grandeza da medida, a Receita Federal (2020) informou que as pessoas físicas receberam R\$ 16,4 bilhões de JCP em 2019. Os aspectos distributivos dos JCP são importantes porque resultam em um tratamento tributário que favorece o acionista da empresa que em geral se situa entre as camadas mais abastadas da sociedade.

A opção pelo fim da dedução dos JCP não era a única solução possível. Com base na percepção de que o instrumento é caro e apenas parcialmente eficaz, vários países têm realizado reformas com vistas ao seu aperfeiçoamento. Essas mudanças têm melhorado o foco do sistema e, ao mesmo tempo, reduzido seu efeito fiscal. Para conhecer de forma mais profunda a questão dos JCP e algumas propostas de reforma em linha com a experiência internacional recomendamos a leitura do capítulo que trata especificamente sobre o tema.

6. Lucros e dividendos

A proposta instituía alíquota de 20% sobre lucros e dividendos a ser retida na fonte. No caso de MPÉs haveria uma dedução de R\$ 20 mil mensais para que a tributação fosse aplicável. A isenção sobre lucros e dividendos foi extinta pela Lei nº 9.249/1996 para estimular investimentos, evitar a dupla incidência e contornar dificuldades fiscalizatórias que ensejavam a distribuição disfarçada de lucro.

Gobetti e Orair (2016) apresentam várias simulações apontando que a volta da tributação sobre lucros e dividendos poderia gerar uma arrecadação potencial que varia entre R\$ 50 bilhões a R\$ 80 bilhões a preços de 2015 a depender do formato.

A Receita Federal (2020) informou que foram distribuídos R\$ 359 bilhões em lucros e dividendos em 2019. A instituição de uma alíquota linear de 20% poderia resultar em uma arrecadação potencial de R\$ 71 bilhões. Evidentemente, a majoração da alíquota para 20% deve alterar o comportamento do contribuinte na utilização dessa forma de distribuição. Considerando, como cenário alternativo, a redução de 50% na distribuição de lucros e dividendos é possível chegar a uma estimativa de R\$ 30,5 bilhões. A RFB estimou de forma oficial um ganho

de arrecadação de R\$ 43 bilhões no segundo ano depois de aprovada a reforma. Essa diferença mostra como o impacto da medida pode ser significativo e incerto.

O montante distribuído, em 2019, como rendimento de MPEs foi de R\$ 120,51 bilhões. Uma alíquota linear de 20% teria, portanto, um potencial de arrecadação adicional de R\$ 24 bilhões. Com a dedução de R\$ 20 mil, o impacto fiscal se torna bem menor, mas não é possível estimar esse dado com precisão. De todo o modo, para se chegar aos valores estimados pelo governo seria necessário supor uma mudança bastante significativa nos valores distribuídos em relação aos últimos anos o que sugere que é possível imaginar que houvesse uma surpresa positiva na arrecadação com a reforma.

A dedução de R\$ 20 mil para as MPEs equivale a oito vezes a faixa de isenção para o IRPF. Mesmo considerando que suas atividades econômicas possuem um risco que deve ser compensado e que as MPEs possuem maior restrição de crédito, essas empresas já possuem um sistema tributário favorável para enfrentar esses temas.

A possibilidade de dedução, nessa forma, gera incentivo para subdividir a empresa e aproveitar maiores possibilidades para distribuir lucros e dividendos. Esse tipo de dedutibilidade em um patamar elevado estimula o planejamento tributário e reduz ganhos de escala e a produtividade das empresas.

A tributação sobre lucros e dividendos deve ter como objetivo reduzir a desigualdade no topo da renda e alinhar a tributação da pessoa física de modo a reduzir as distorções existentes. A combinação dos JCP com a isenção de lucros e dividendos resulta em um sistema que incentiva a distribuição excessiva de lucros.

A instituição da tributação sobre lucros e dividendos sempre foi pensada de forma conjunta com a redução da alíquota do IRPJ. Por um lado, alinha a tributação na pessoa física e, por outro, reduz a excessiva carga na empresa que foi a contrapartida arrecadatária para esse sistema com tantas isenções.

Dessa forma, analisando pela lógica da proposta, a alíquota de 20% parece elevada para uma contrapartida de apenas 5 p.p. do IRPJ o que poderia atenuar o impacto econômico positivo da medida. O impacto, próximo da neutralidade do ponto de vista da tributação, teria potencial de mudar a destinação dos recursos, reduzindo a distribuição de lucros e o custo tributário na retenção do lucro.

Na França, por exemplo, a tributação sobre lucros e dividendos foi majorada em 2013 e a reforma desestimulou a remuneração dos acionistas, elevou a poupança das empresas que usaram os recursos em caixa para ampliar seus investimentos e oferecer financiamentos aos seus clientes (BOISSEL; MATRAY, 2019).

Uma das críticas à proposta seria seu impacto potencialmente negativo nos investimentos ao elevar o custo de captação junto ao acionista. As evidências empíricas não confirmam essas críticas. Nos EUA, por exemplo, a redução da tributação sobre lucros e dividendos foi

adotada em 2003 como uma medida de estímulo econômico para tirar a economia americana da recessão. Os estudos indicam que a política não resultou em nenhum efeito visível sobre o desempenho econômico (YAGAN, 2015).

7. Tributação em fundos de investimento

A proposta do governo uniformizaria a tributação de vários fundos de investimento e aplicações em títulos de valores mobiliários em 15%. No caso dos fundos fechados de investimento, a tributação deixaria de ocorrer no momento do saque e se daria de forma retroativa. Há um incentivo, na forma de alíquota reduzida, para quem pagar o imposto em cota única.

Esses fundos acumulam muitos benefícios fiscais, mas é possível que surgissem problemas de liquidez para pagamento dos impostos e há uma mudança de regra retroativa o que pode ser alvo de disputas judiciais. Essa proposta já havia sido apresentada no governo Temer sem sucesso com estimativa de impacto de R\$ 11 bilhões.

A uniformização da tributação desses vários fundos é positiva porque simplifica e elimina a distorção na alocação de recursos. Ressalta-se, no entanto, que várias aplicações permaneceram com tratamento diferenciado tais como LCI, LCA e CRI. Segundo a Receita Federal (2020), essas isenções corresponderam a R\$ 45 bilhões em 2019 (esse cálculo inclui os rendimentos da caderneta de poupança) resultando em uma renúncia fiscal de R\$ 3,9 bilhões.

Por fim, a proposta elimina a redução da alíquota de imposto em função do prazo da aplicação. No passado, esse incentivo foi utilizado para que houvesse um estímulo para captações com perfil de prazo mais longo de modo a estimular o financiamento de longo prazo. Com a queda das taxas de juros, o financiamento de longo prazo ocorre de forma mais natural sem que haja necessidade de estabelecer incentivos tributários para essa finalidade.

8. Análise geral

O impacto da reforma, divulgado pela RFB, consiste em uma perda de arrecadação no IRPF e no IRPJ com compensação decorrente do aumento da tributação sobre lucros e dividendos e nas aplicações financeiras tal como descrito pela tabela a seguir. Com impacto líquido irrelevante perto do que o governo arrecada, a reforma era basicamente neutra do ponto de vista tributário.

A necessidade de se apresentar uma reforma neutra do ponto de vista arrecadatário fez com que algumas mudanças ficassem limitadas. Por exemplo, a correção da tabela do IRPF produziu um grande impacto fiscal, isso limitou a possibilidade de queda das alíquotas do IRPJ e fez

com que o governo apresentasse a limitação do desconto simplificado o que aumentava a complexidade do sistema e a carga tributária sobre a classe média. Isso gerou bastante desconforto na tramitação da proposta.

Tabela 5 – **Impacto fiscal da reforma do imposto de renda**
(R\$ bilhões)

	2022	2023	2024
Dividendos	14,25	43,15	45,65
- Dividendos e JCP na PF	10,63	32,2	34,07
- Dividendos e JCP enviados ao exterior	3,62	10,95	11,58
Extinção da isenção dos JCP	5,17	14,53	15,38
Redução da alíquota do IRPJ	-18,52	-39,25	-41,53
Correção da tabela do IRPF	-21,76	-23,31	-24,88
Limite de isenção – acima de 65 anos	-1,72	-1,84	-1,97
Fim do desconto simplificado	9,98	10,69	11,41
Tributação de fundos de investimento	15,24	0,81	0,84
- Fundos de investimento fechados (estoque)	14,47	0	0
- Fundos de investimento tributação estoque alíquota reduzida	-1,03	-1,09	-1,16
- Fundos fechados – fluxo	1,8	1,9	2
- Fim da tributação regressiva	-1,5	-1,58	-1,67
- Fundos imobiliários	0,85	0,9	0,95
Outros	0,49	-2,5	-2,1
Total	2,48	1,6	2,08

Fonte: RFB.

As várias medidas que promoveram alterações no sistema tributário devem ser vistas de forma integrada para que seja possível realizar uma análise de impacto. Em primeiro lugar, a proposta diferencia a tributação da empresa e a tributação do acionista. De acordo com os cálculos, a carga média sobre as empresas no regime do lucro real cairia de 34% para 29% ao passo que a carga do acionista subiria de 34% para 43,2%. A estimativa de carga tributária sobre o acionista fica mais alinhada à tributação sobre o trabalho reforçando a neutralidade do sistema.

Tabela 6 – **Simulação de carga sobre as empresas e acionistas**

Regime	Atual	Proposta
IRPJ – alíquota normal	15%	10%
IRPJ – adicional	10%	10%
CSLL	9%	9%
Total	34%	29%
Distribuição de LD	0%	20%
Carga final	34%	43,2%

Fonte: Elaboração própria.

Na prática, essa simulação tem caráter ilustrativo, pois o impacto da reforma depende de alguns fatores. A análise de impacto é condicional ao percentual a ser distribuído de lucros e dividendos e espera-se que a reforma desestimule a distribuição. O segundo efeito comportamental é que as empresas possam ser utilizadas para custear despesas pessoais e reduzir o lucro tributável.

A simulação a seguir apresenta o impacto tributário da proposta para uma empresa com faturamento mensal de R\$ 500 mil. Em um cenário em que a distribuição de lucros e dividendos equivale a 80% do lucro depois dos impostos, o aumento de carga será 17,7%. Se a mesma empresa distribuir apenas 40% do lucro depois dos impostos, a mudança será praticamente neutra, resultando em aumento da carga de 2,1%.

Esse cenário mostra que o novo sistema gera algum incentivo para retenção de lucros. O percentual de distribuição de lucros e dividendos que neutraliza o impacto na carga, nesse exemplo, é de 35%. No caso de uma empresa que possui baixo percentual de distribuição de lucros, haverá redução de carga. No exemplo simulado, se houver distribuição de lucros de 25% a carga será reduzida em 4,3%.

Tabela 7 – Simulação de carga sobre as empresas com cenários de distribuição de lucros e dividendos – lucro real

	Atual	Proposta		
		Distribuição de 80%	Distribuição de 40%	Distribuição de 25%
Lucro tributável	500.000	500.000	500.000	500.000
IRPJ – alíquota normal	75.000	50.000	50.000	50.000
IRPJ – adicional	48.000	48.000	48.000	48.000
CSLL	45.000	45.000	45.000	45.000
Total	168.000	143.000	143.000	143.000
Distribuição de LD	0	57.120	28.560	17.850
Carga final	168.000	200.120	171.560	160.850
Varição da carga	NA	19,1%	2,1%	-4,3%

Fonte: Elaboração própria.

A reforma atua no sentido de estimular a retenção de lucro, ampliando a poupança das empresas. O impacto sobre o investimento, portanto, depende da importância da restrição de crédito para as empresas que vão se sentir estimuladas a reter maior poupança. As empresas maiores têm maior possibilidade de se capitalizar de modo que o efeito deve se dar sobre empresas médias e pequenas em que a restrição de crédito pode resultar em um elevado custo de capital.

A simulação a seguir se refere a uma empresa do regime de lucro presumido para vários cenários de estrutura de custos para a empresa. Supondo uma empresa que se encontra na faixa de renda sem incidência da alíquota adicional, o IRPJ se reduz de 7,68% para 6,08% que resulta da aplicação da nova alíquota básica de 10% sobre o percentual de 32% de presunção de lucro, acrescida da parcela da CSLL que não foi alterada.

Assumindo que todo o lucro é distribuído, conclui-se que a carga direta se amplia de 10,24% para patamares que giram em torno de 23%-25% a depender da estrutura de custos da empresa. Assim, as mudanças podem reverter a baixa tributação que ocorre nesse regime tributário atenuando o benefício fiscal que é responsável por gerar uma grande ineficiência tributária e a pejotização.

No entanto, as simulações mostram que o lucro presumido ainda contaria com um sistema tributário bastante favorável. Isso ocorre em função do percentual de presunção de lucro desalinhado à estrutura de custos real dessas empresas e da tributação previdenciária que não ocorre por inexistir custo com salários. Ambos continuariam produzindo inequidades relevantes.

Tabela 8 – Simulação de carga sobre as empresas com cenários de distribuição de lucros e dividendos – lucro presumido

Lucro presumido	Atual	Proposta		
Faturamento	100,00	100,00	100,00	100,00
- Custos	25,00	25,00	15,00	40,00
- IR + CSLL	7,68	6,08	6,08	6,08
- PIS/Cofins	3,65	3,65	3,65	3,65
- ISS	5,00	5,00	5,00	5,00
Lucro	58,67	60,27	70,27	45,27
Distribuição LD	58,67	60,27	70,27	45,27
- Imposto LD (20%)	0,00	12,05	14,05	9,05
Carga final*	16,33	26,78	28,78	23,78
Carga direta*	7,68	18,13	20,13	15,13

Fonte: Elaboração própria. *Medido como percentual do faturamento.

9. Considerações finais

De maneira geral, as propostas possuem um impacto positivo na distribuição de renda porque aumentam o custo da pejetização e aumentam a tributação nos segmentos de renda mais elevados. Esse efeito redistributivo da reforma seria utilizado para financiar a ampliação do consumo no curto prazo sobre os estratos mais baixos de contribuintes do imposto de renda.

O impacto sobre o investimento pode ser dúbio. Por um lado, estimula-se a retenção de lucros, mas por outro, eleva-se a carga do acionista. Em termos macroeconômicos, o efeito redistributivo tende a aumentar a demanda agregada no curto prazo atuando para elevar a demanda por investimento independentemente do efeito da reforma sobre o custo tributário do financiamento. Nessa linha, as evidências empíricas mais recentes questionam a relação negativa sistemática entre aumento dos impostos corporativos e crescimento econômico (GECHERT; HEIMBERGER, 2021).

No longo prazo, a alíquota de 20% pode desestimular essa fonte de financiamento para as empresas em função da maior vantagem tributária conferida a outras formas de financiamento do investimento. Nesse sentido, seria interessante reduzir o limite de dedutibilidade de lucros e dividendos para MPEs e analisar a possibilidade de alinhar a alíquota de lucros e dividendos com as demais formas de investimentos financeiros para eliminar possíveis distorções que surgirão para explorar essa diferença.

Uma reforma deve ser observada pelos seus efeitos gerais mais abrangentes e não somente por aspectos pontuais, de natureza microeconômica. Em um capítulo deste livro, a professora

Débora Freire apresenta estudos que mostram que mudanças tributárias com efeitos redistributivos resultam em mais crescimento econômico. Ao leitor, recomendamos essa leitura.

A proposta apresentou vários aspectos positivos, mas, apesar de produzir avanços, ela não foi capaz de neutralizar completamente a iniquidade gerada pelo fenômeno da pejetização. Uma solução estrutural para isso envolverá reformular o regime do lucro presumido e do Simples além de incorporar a tributação previdenciária no tema. Além desse tema demandar uma solução técnica ainda mais integrada e, portanto, mais complexa, a engenharia política necessária para viabilizar essa reforma aumenta sobremaneira.

Uma equipe de pesquisadores vinculados ao Made da USP estimou o efeito redistributivo do PL que foi aprovado na Câmara. Seus resultados mostraram que o índice de Gini seria reduzido em apenas 0,2%. Esse baixo efeito redistributivo ocorreu em função das várias isenções que foram criadas durante a tramitação da reforma para tributar lucros e dividendos e porque a ampliação da faixa de isenção também possui efeitos regressivos o que requer uma política mais cuidadosa (BOTTEGA *et al.*, 2021).

Os autores do estudo mostraram que os efeitos redistributivos são ampliados com a taxação de lucros e dividendos sem isenções e com a criação de uma alíquota adicional de 35% para o 1% que se situa no topo da distribuição. Essas duas alterações na legislação, além dos pontos relacionados à eficiência econômica aqui tratados, devem reforçar o impacto redistributivo do sistema tributário na direção correta e deveriam ser incorporados na proposta.

Este capítulo apresentou uma forma integrada de pensar o sistema de tributação sobre a renda. A tramitação da reforma, as pressões exercidas pelos grupos de interesse, a insegurança do Ministério da Economia na condução do assunto e a multiplicidade de análises técnicas sobre a avaliação dos seus efeitos mostrou que o consenso sobre o tema está longe de ser maduro. O objetivo deste capítulo foi jogar um pouco de luz no tema para que a reforma possa amadurecer de forma mais célere.

Referências bibliográficas

- BOISSEL, C.; MATRAY, A. Higher dividend taxes, no problem! Evidence from taxing entrepreneurs in France. *Proceedings of Paris December 2020 Finance Meeting*. Eurofidai – Essec, 2019.
- BOTTEGA, A. *et al.* A proposta de reforma tributária para o imposto de renda de pessoa física e seus efeitos na desigualdade. *Nota de Política Econômica – Made*, USP, 2021.
- CASTRO, F. *Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, UnB.
- GECHERT, S.; HEIMBERGER, P. Do corporate tax cuts boost economic growth? *Working paper*, n. 210, IMK Macroeconomic Policy Institute, 2021.

- GOBETTI, S.; ORAIR, R. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *Texto para Discussão Ipea*, n. 2.190, 2016.
- KLEMM, A. Allowances for corporate equity in practice. *IMF working paper*, n. 259, 2006.
- PORTAL, M.; LAUREANO, L. Does Brazilian allowance for corporate equity reduce the debt bias? Evidence of rebound effect and ownership-induced ACE clientele. *Research in International Business and Finance*, v. 42, p. 480-495, 2017.
- RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. O imposto de renda das pessoas físicas no Brasil. *Estudos tributários*, n. 14, 2004.
- _____. História do imposto de renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013). 2014.
- _____. *Grandes números IRPF: ano calendário 2019, exercício 2020*. Cetad – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. 2020.
- YAGAN, D. Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cuts. *American Economic Review*, v. 105, n. 12, p. 3531-3563, 2015.

Mito e realidade sobre desoneração tributária no Brasil

Nelson Barbosa

1. Introdução

O debate brasileiro sobre reforma tributária quase sempre inclui a revisão de desonerações tributárias. A questão é legítima, pois antes de criar ou mudar tributos, vale a pena analisar se, e como, a atual estrutura de impostos e contribuições está funcionando. O problema é que no caso brasileiro a revisão de desonerações frequentemente se torna uma panaceia, como se bastasse cortar gastos tributários (o nome técnico de desoneração) para equilibrar o orçamento do governo pelo lado da receita e promover uma reforma tributária justa e eficiente. Como normalmente acontece em perguntas complexas, essa resposta simples está errada.

A reforma tributária brasileira passa, sem dúvida, pela reavaliação da multiplicidade de desonerações e regimes especiais em curso, mas uma análise realista da questão indica que não se deve esperar grande ganho de receita dessa medida. O foco da “reforma do gasto tributário” está mais na eficiência e justiça tributária do que na elevação de arrecadação, mas para que isso fique claro é preciso desfazer pelo menos quatro mitos no debate brasileiro.

Primeiro, o gasto tributário no Brasil não é elevado em comparação ao praticado em outros países, ricos e emergentes. Ter vários tipos de gasto tributário não é o ideal, pois tributação boa é tributação simples, mas toda estrutura de arrecadação do governo tem algum grau de desoneração. Mais importante, quando há aumento de carga tributária como houve no Brasil no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a aprovação do aumento de impostos normalmente inclui uma série de exceções para torná-lo politicamente viável.

Em segundo lugar, grande parte do aumento do gasto tributário no Brasil deve-se à mudança de metodologia no cálculo dessa despesa, pois até o final dos anos 1990 a Receita Federal só levava em conta impostos em suas estimativas de desonerações. À medida que as contribuições sociais foram aumentando de importância na arrecadação federal, o mesmo aconte-

ceu no gasto tributário do governo, causando uma descontinuidade das séries anuais por ele publicadas. E mais recentemente, em 2014, a desoneração estimada deu um salto de um ponto percentual do PIB com a inclusão de renúncias tributárias da Previdência Social, até então fora do cálculo da Receita Federal. Posteriormente a própria Receita admitiu que deveria ter feito isso há mais tempo e recalculou a série para trás, com desonerações de contribuições à Previdência, desde 2006.

Terceiro, por muito tempo o gasto tributário brasileiro foi uma estimativa, realizada por ocasião do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), pelo Executivo, ao Congresso. Como toda estimativa, ela pode ou não se verificar. O PIB pode ser maior ou menor do que o projetado no PLOA e as desonerações podem mudar de acordo com a decisão dos parlamentares sobre gasto e tributação, após o recebimento da proposta do governo. Devido a esse “problema”, também conhecido como realidade, a partir de 2011 a Receita Federal passou a publicar o gasto tributário efetivo, revelando grandes diferenças em relação ao estimado no PLOA de cada ano. Os dados efetivos de gasto tributário também mostraram uma estabilidade em proporção do PIB nos últimos 10 anos, quando se consideram coisas comparáveis no tempo.

Por fim, a maior parte do gasto tributário brasileiro se concentra em poucos programas e setores, alguns criados há muito tempo, como as desonerações do imposto de renda sobre pessoas físicas e incentivos ao desenvolvimento regional, e outros adotados para reduzir a grande informalidade da economia no final dos anos 1990, como o regime simplificado de tributação (Simples Nacional) para micro e pequenas empresas (MPE). Há ainda as desonerações de setores politicamente poderosos e economicamente relevantes, como o agronegócio, difíceis de serem revogadas rapidamente por questões técnicas, e desonerações elevadas que refletem a alta taxação de um setor, como é o caso do setor automotivo, que tem alíquotas de imposto sobre produtos industriais (IPI) elevadíssimas.

Reavaliar periodicamente desonerações é necessário, no Brasil e no resto do mundo (HOWARD, 1997; HEADY; MANSOUR, 2019), mas é preciso ser realista e cuidadoso nesse processo. Nada garante que, na ausência do incentivo tributário, a receita voltará rapidamente aos cofres públicos. A resposta a uma “re-oneração” abrupta e linear de vários produtos, setores ou atividades pode ser simplesmente o aumento da sonegação, o fim da produção de bens e serviços em algumas regiões do país, sem aumento equivalente em outras partes do território, e o aumento da informalidade na economia.

Com base na visão anterior, o objetivo deste capítulo é avaliar o gasto tributário brasileiro de modo mais realista do que usualmente se encontra na mídia. Para facilitar a exposição, a análise se divide em seis seções além desta introdução. A segunda seção compara o gasto tributário do Brasil com o resto do mundo, mostrando que não somos os piores ou melhores no *ranking* mundial de desoneração. A terceira seção apresenta a evolução do gasto tributário

estimado, explicando o que aumentou, quando aumentou e por que aumentou. A quarta seção compara o gasto tributário estimado com o gasto tributário efetivo e analisa o impacto de desonerações previdenciárias no cálculo da Receita Federal. Com base na renúncia efetiva, a quinta seção analisa os principais programas, atividades ou setores objeto da desoneração no Brasil. A sexta seção apresenta a recente e inconsistente tentativa de redução de gasto tributário pelo Congresso, na PEC emergencial de 2021, e a resposta do governo federal. A última seção conclui o texto com uma análise da economia política das desonerações no Brasil, avaliando os principais argumentos pró e contra o gasto tributário.

2. Gasto tributário no Brasil e no mundo

Seja no Brasil ou no resto do mundo, onde há tributo, há sonegação ou pedido de tratamento especial. O assunto não é novo. Há registros formais de imunidade tributária para templos no Egito antigo, e evidências mais antigas do que isso para a Suméria de 5.000 anos atrás (ADAMS, 2001). Disputas sobre a aplicação de códigos tributários, com diversas isenções e regimes especiais, também geraram várias revoltas políticas, algumas delas com impacto decisivo na história humana (BURG, 2004).

Começo com esse ponto óbvio, mas necessário, para enfatizar que gasto tributário elevado não é uma “jaboticaba”, uma especificidade do Brasil. Anistias e renúncias tributárias sempre existiram e devem ser avaliadas pelos seus efeitos na economia. Mais do que o tamanho do gasto tributário, é importante avaliar o impacto do gasto tributário no funcionamento da economia e no bem-estar da população, mas vamos começar com alguns números.

Nos últimos anos, o aumento do registro eletrônico de transações comerciais, juntamente com a maior base de dados fiscais, possibilitou o acompanhamento mais detalhado das desonerações praticadas em vários países, com a criação de uma Base de Dados Global de Gasto Tributário (Global Tax Expenditure Database ou GTED em inglês). Os números ainda são incompletos, cobrindo “apenas” 97 de 218 jurisdições tributárias, e recentes, com informações a partir de 1990 (REDONDA *et al.*, 2021). Para complicar ainda mais a análise, a metodologia utilizada para calcular o valor de desonerações varia entre países, dificultando comparações internacionais (VON HALDENWAG *et al.*, 2021).

A maioria dos países incluída na GTED estima apenas desonerações federais, como é o caso do Brasil, e não inclui todos os tipos de desoneração no cálculo, como o governo brasileiro também fazia até 2014. Mesmo diante dessas dificuldades, os números da GTED são o primeiro passo para avaliar como o gasto tributário brasileiro se compara ao resto do mundo.

Gastamos muito ou pouco com desonerações? A resposta depende da referência. Considerando as economias do G20, e usando a média de 2016-19 para não contaminar a comparação

entre países com respostas tributárias diferenciadas aos efeitos econômicos da Covid, o Brasil estava em oitavo lugar entre os 17 países do G20 com dados sobre o tema (tabela 1).¹

Tabela 1 – Gasto tributário em % do PIB, em 2016-20, em economias selecionadas

	2016	2017	2018	2019	2020	Média 2016-19
1 Rússia	19,2	20,0	15,6	15,5	14,8	17,6
2 Austrália	9,1	8,9	9,1	8,0	7,9	8,8
3 EUA	8,3	8,2	7,3	6,8	6,6	7,7
4 Reino Unido	7,8	7,4	7,7	7,5	8,1	7,6
5 Canadá	6,2	6,6	6,3	6,5	6,5	6,4
6 Itália	10,4	3,1	3,1	3,4	3,8	5,0
7 África do Sul	4,5	4,9	4,6	4,9		4,7
8 Brasil	4,3	4,3	4,1	4,1	4,4	4,2
9 Turquia	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,0
10 França	3,7	4,0	4,1	4,0		3,9
11 México	3,3	3,7	3,7	3,8	3,9	3,6
12 Argentina	3,3	3,2	2,9	2,8	2,6	3,0
13 Espanha	3,1	2,7	2,9	3,0		2,9
14 Coreia do Sul	2,1	2,1	2,3	2,7	2,8	2,3
15 Índia	1,9	1,8	1,3	1,4	0,4	1,6
16 Indonésia	1,6	1,5	1,5	1,6		1,5
17 Alemanha	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Memo: outras economias da América Latina						
Colômbia	7,4	7,7	7,7			7,6
Uruguai	5,9	5,9	5,8	5,8		5,9
Equador	4,6	4,7	5,4	5,3		5,0
Chile	3,4	3,1	3,2	2,4	2,5	3,0
Peru	2,1	2,2	2,2	2,2	2,4	2,2

Fonte: GTED (gted.net), elaboração do autor.

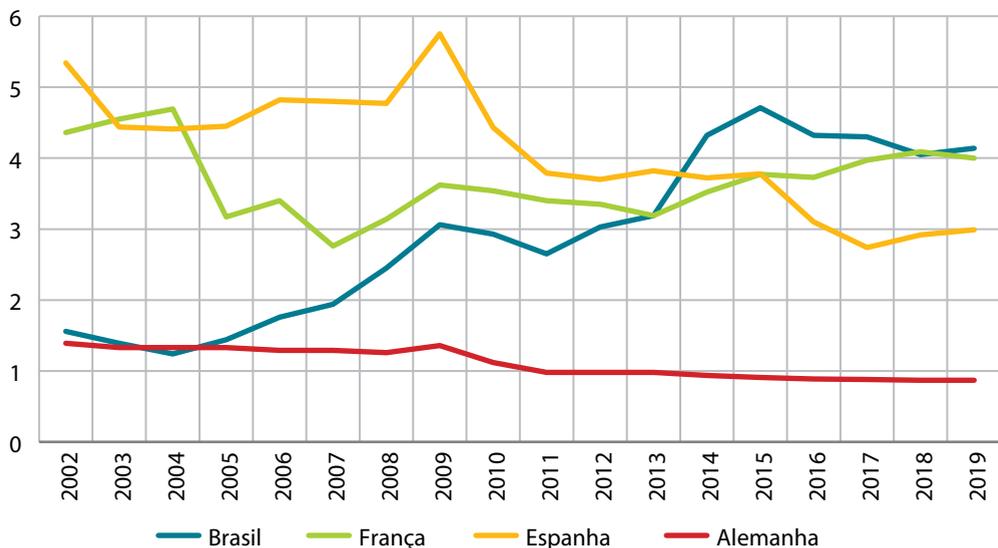
¹Como a União Europeia é um dos “países” do G20, eu utilizei a Espanha (quarta economia europeia atrás de Alemanha, França e Itália) como referência para o quarto membro europeu. China, Japão e Arábia Saudita ainda não têm dados no GTED.

A estimativa de desoneração brasileira foi de 4,2% do PIB no período, valor entre o praticado pela África do Sul (4,7%) e Turquia (4%). O “campeão de gasto tributário” foi a Rússia, com 17,6% do PIB no quadriênio 2016-19, seguido pela Austrália com 8,8% do PIB. Os demais países com desoneração estimada acima do Brasil foram os Estados Unidos (8,8%), Reino Unido (7,7%), Canadá (6,4%) e Itália (5%). Já considerando as principais economias latino-americanas na base da GTED, o Brasil ficou abaixo da Colômbia (7,6%), Uruguai (5,9%) e Equador (5%) no período de 2016-19. Do outro lado, o gasto tributário brasileiro superou o verificado no México (3,6%), Argentina (3%), Chile (3%) e Peru (2,2%).

Considerando um período mais longo e focando nos países do G20 com dados desde 1995, os números da GTED também indicam que:

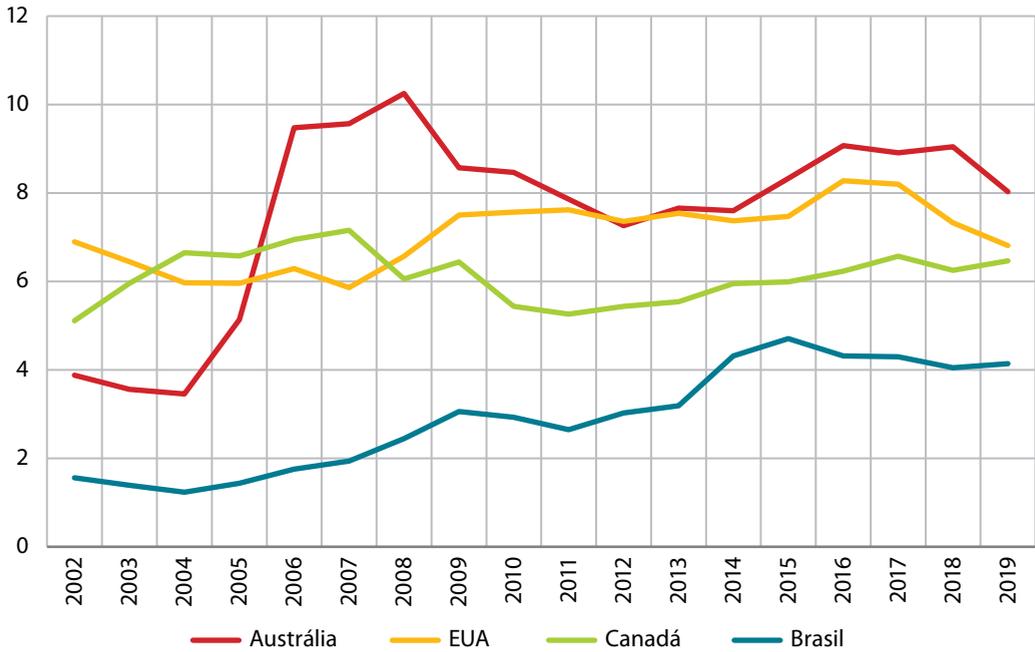
1. Na comparação com a Europa, o gasto tributário brasileiro era próximo do alemão em 2002, mas subiu consideravelmente a partir de 2005, chegando no nível da França em 2020 (gráfico 1).
2. Em relação ao bloco “anglo-saxão”, apesar do crescimento pós-2005, a estimativa de desoneração no Brasil continua bem abaixo do verificado na Austrália, EUA e Canadá (gráfico 2).
3. Já na comparação “latina”, em 2002, o gasto tributário brasileiro era mais baixo do que no México e na Argentina, mas desde então a situação se inverteu. A expansão no Brasil, redução no México e estabilidade na Argentina fizeram o Brasil assumir o primeiro lugar em desoneração tributária nas três maiores economias latino-americanas (gráfico 3).

Gráfico 1 – Evolução do gasto tributário no Brasil, França, Espanha e Alemanha



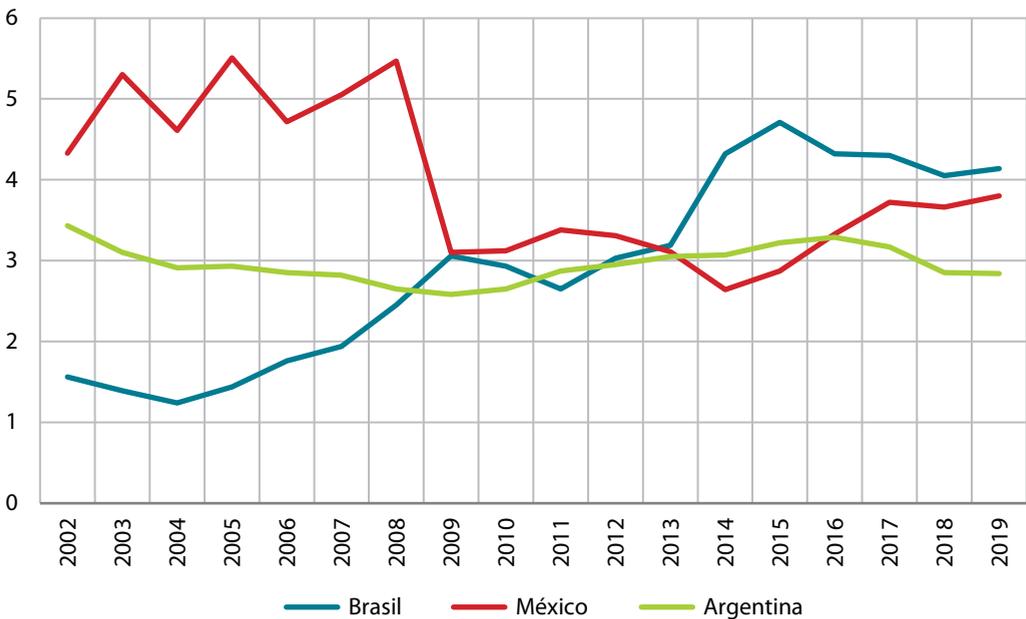
Fonte: GTED (gted.net), elaboração do autor.

Gráfico 2 – Evolução do gasto tributário no Brasil, Austrália, Canadá e EUA



Fonte: GTED (gted.net), elaboração do autor.

Gráfico 3 – Evolução do gasto tributário no Brasil, México e Argentina



Fonte: GTED (gted.net), elaboração do autor.

A elevação da estimativa de gasto tributário brasileiro se concentrou no período de 2005 a 2015, isto é, nos governos do PT. Esse fato gerou várias críticas à aposta na “desvalorização fiscal” adotada pelos governos Lula e Dilma como instrumento de desenvolvimento e formalização da economia, mas uma análise mais detalhada dos números revela que a maior parte do aumento da desoneração brasileira registrada na base do GTED decorreu de mudanças na base de cálculo da desoneração, com inclusão de contribuições sociais e previdenciárias no cálculo da Receita Federal, e medidas de estímulo à formalização de MPEs (a ampliação do Simples Nacional).

3. Evolução do gasto tributário estimado

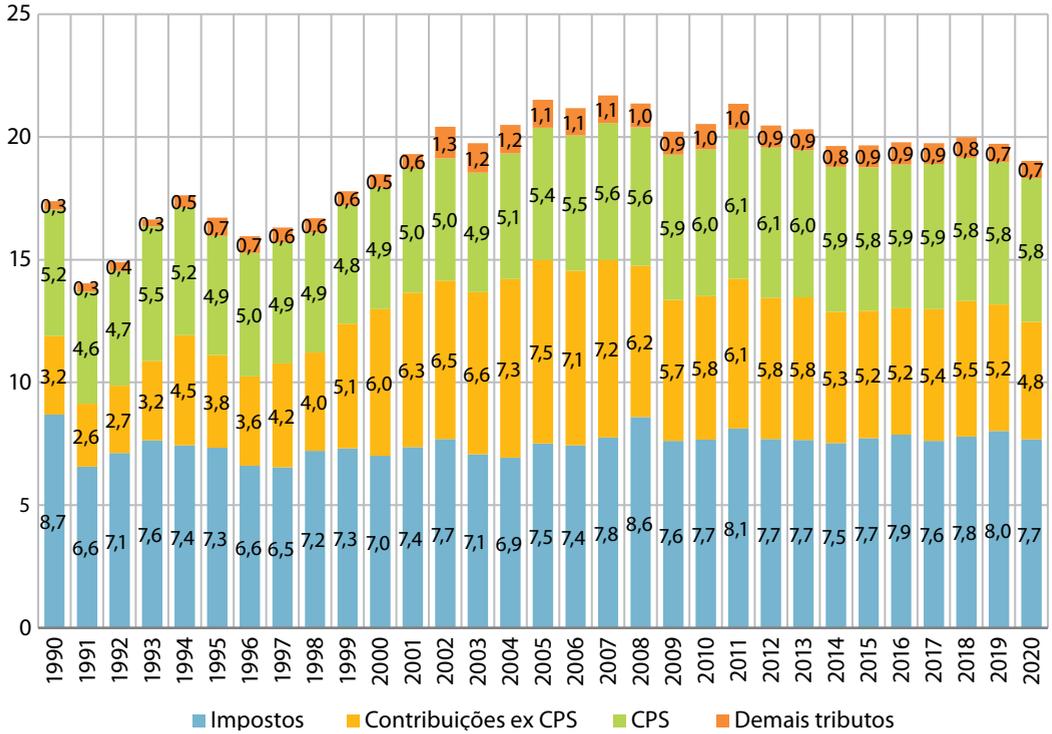
Os dados do Brasil no GTED vêm dos Demonstrativos de Gasto Tributário (DGT), elaborados anualmente pela Receita Federal, por ocasião do envio do PLOA federal ao Congresso, com base em previsões de PIB e outras variáveis macroeconômicas para o ano seguinte. A desoneração tributária analisada na seção anterior é, portanto, uma estimativa sujeita à grande incerteza. Por exemplo, a partir de decisões dos poderes Legislativo e Judiciário, as alíquotas de tributação podem evoluir diferentemente do previsto pelo governo. Mais importante, a previsão de crescimento e composição da economia também pode desviar do cenário do governo, fazendo o gasto tributário efetivo ser bem diferente do estimado no PLOA.

Para verificar a desoneração efetiva, em 2011, a Receita Federal começou a publicar o Demonstrativo de Gasto Tributário em Bases Efetivas (DGTBE), que será analisado na próxima seção. Antes de chegar lá, vejamos o que diz a evolução das estimativas de renúncia tributária.

O primeiro DGT foi realizado em 1988, em paralelo às discussões sobre a nova Constituição Federal, com projeções para o orçamento de 1989. A iniciativa seguiu a prática de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e, segundo o documento oficial da Receita Federal, seu objetivo era elaborar um “orçamento de incentivos fiscais”, para avaliar a eficácia das desonerações do governo.

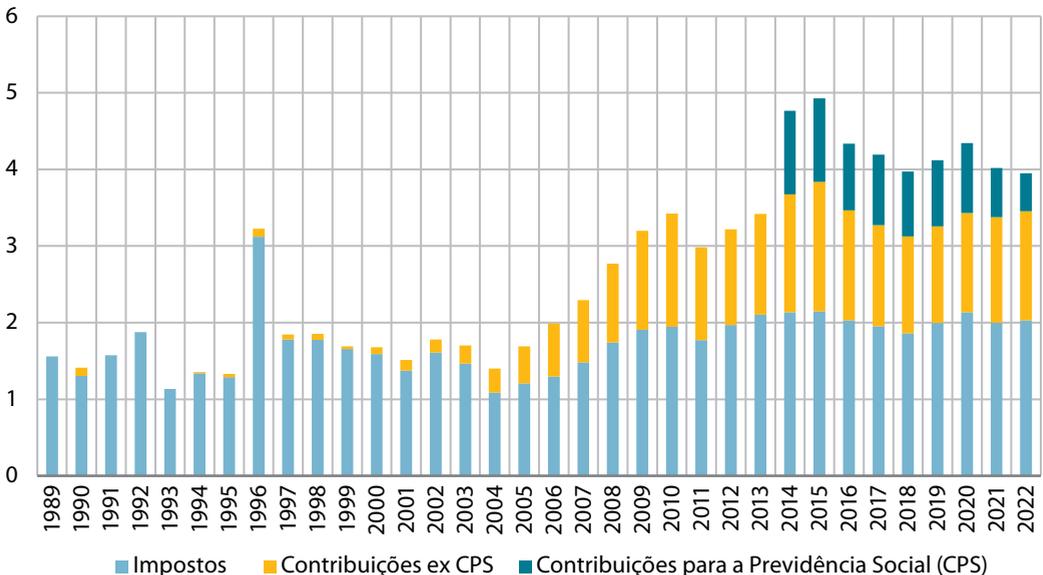
Os primeiros relatórios de gasto tributário estimado focaram nos impostos federais, isto é, nos tributos do “Orçamento Fiscal”, quase todos partilhados com estados e municípios. Apesar de as contribuições sociais, destinadas ao “Orçamento da Seguridade”, já serem uma importante fonte de receita federal no início dos anos 1990 (gráfico 4), elas praticamente não figuraram nas estimativas de gasto tributário até o final dos anos 1990. Mais importante, no caso das contribuições para a Previdência (CPS), as desonerações só passaram a ser consideradas gasto tributário a partir de 2014, ou seja, 15 anos depois do primeiro relatório da Receita Federal, o que dificulta comparações históricas (gráfico 5).

Gráfico 4 – Carga tributária federal, em % do PIB



Fontes: Receita Federal, Contribuição para a Previdência Social (CPS), elaboração do autor.

Gráfico 5 – Gasto tributário federal projetado no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de cada ano (em % do PIB)



Fontes: Receita Federal, Contribuição para a Previdência Social (CPS), elaboração do autor.

Feitos os esclarecimentos técnicos, a evolução das projeções da Receita Federal indicam quatro fatos importantes:

1. A estimativa de gasto tributário exclusive contribuições previdenciárias flutuou em torno de 1,5% do PIB entre 1989 e 2005. A exceção ocorreu em 1996, quando houve superestimativa de desoneração do imposto de renda sobre pessoas físicas (IRPF), devido à inclusão de rendimentos isentos e não tributáveis no cálculo da Receita Federal. A superestimativa foi corrigida nos anos seguintes.
2. A projeção de gasto tributário praticamente dobrou entre 2005 e 2010, puxada pelo aumento das desonerações de contribuições sociais não previdenciárias, que até 2002 tinham um peso pequeno nos cálculos de desoneração por parte da Receita Federal, e pelo uso de desonerações para combater os efeitos da crise financeira internacional de 2008/09 (BARBOSA-FILHO, 2010).
3. O novo salto das estimativas de gasto tributário ocorreu em 2014, quando a Receita Federal incluiu desonerações de contribuições para a Previdência Social em suas projeções. Essa modificação, sozinha, elevou a estimativa de gasto tributário da União em um ponto percentual do PIB, em apenas um ano.
4. Excluindo as contribuições para a Previdência do gasto tributário para ter coisas comparáveis, desde 2010 a estimativa de desoneração nos demais tributos permaneceu estável, flutuando em torno de 3,4% do PIB.

Juntando os quatro pontos acima, houve uma “explosão” da estimativa de gasto tributário não previdenciário entre 2005 e 2010, um aumento de 1,7 ponto percentual do PIB em desonerações. A maior parte dessa elevação foi gerada por dois fatores, um estrutural, outro conjuntural.

Do lado estrutural, no final de 2006 o Congresso aprovou a integração da tributação federal, estadual e municipal de MPEs, em um sistema simplificado no qual todos os tributos e contribuições sociais foram substituídos por uma alíquota sobre o faturamento. Em conjunto com a unificação tributária, também houve ampliação da faixa de faturamento de MPEs, ou seja, uma grande desoneração para empresas que até então não eram consideradas MPEs (PESSOA; PESSÔA, 2020).

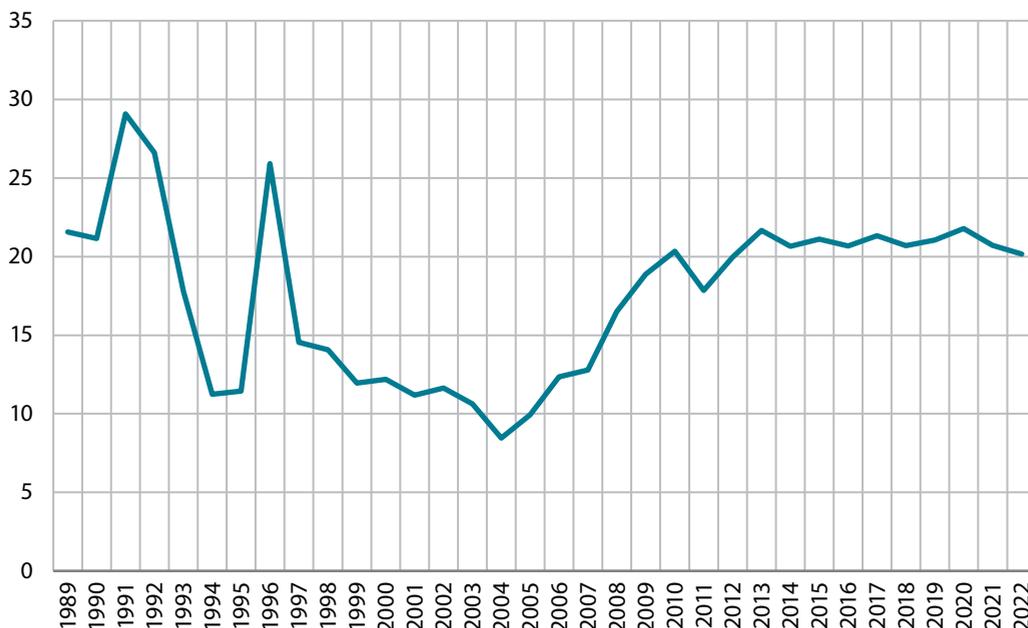
Do lado conjuntural, a crise de 2008/09 levou o governo federal a adotar uma série de desonerações temporárias, de tributos indiretos sobre bens de consumo duráveis e de tributos diretos para estimular o investimento (depreciação acelerada). Essas medidas geraram um aumento temporário do gasto tributário em 2009/10.

Por fim, devido às mudanças de definição de gasto tributário pela Receita Federal ao longo do tempo, também vale a pena medir as estimativas de desoneração em termos da receita projetada em vez de o PIB projetado no PLOA. Como esse tipo de cálculo inclui mudanças no numerador e no denominador do indicador de gasto tributário, seu resultado é uma estimativa

de desoneração que leva em consideração a ampliação da definição de receita sujeita à desoneração (gráfico 6). Os cenários da Receita Federal revelam o seguinte quadro:

1. Uma grande volatilidade de 1989 a 1996, com a estimativa de gasto tributário flutuando entre 11% e 29% da receita projetada no PLOA. Esse período foi marcado pela quase hiperinflação de 1989/90 e pela estabilização (Plano Real) de 1993/94, que por sua vez dificultavam projeções de PIB e arrecadação do governo.
2. Redução gradual da projeção de desoneração, de 1997 a 2004, com o piso de 8,5% do PIB sendo atingido em 2004. Esse período foi marcado pela crise do Plano Real e consolidação do sistema de metas de inflação, o que levou o governo brasileiro a adotar várias medidas de ajuste fiscal como alternativa ao abandono da âncora cambial.
3. A grande desoneração de 2005 a 2010, quando o governo federal ampliou a desoneração de MPes, bem como adotou vários incentivos fiscais para combater a crise de 2008/09 e, posteriormente, tentar evitar a rápida desindustrialização da economia. Medido em termos da estimativa de receita, o gasto tributário aumentou de 10% para 21% da arrecadação projetada no PLOA entre 2005 e 2010.
4. A estabilidade da estimativa de gasto tributário a partir de 2014, em torno de 21% da projeção de receita do PLOA.

Gráfico 6 – Estimativa de gasto tributário em % da receita correspondente projetada no PLOA de cada ano

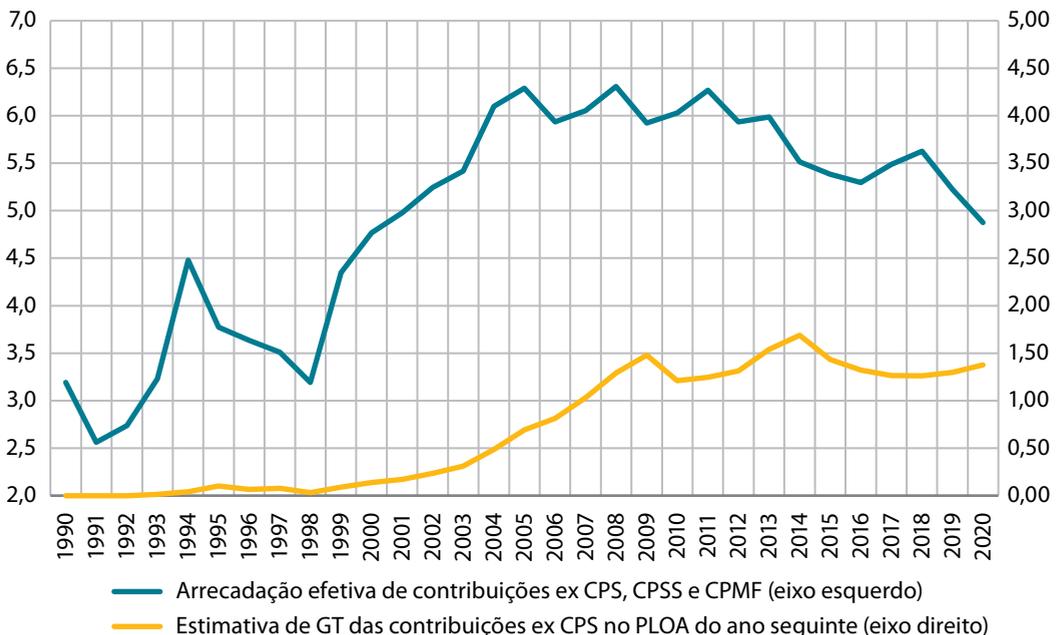


Fonte: Receita Federal, elaboração do autor.

Sobre o quarto ponto acima, cabe destacar que, como a carga tributária federal foi, em média, de 21% do PIB em 2011-21, na ausência da “grande desoneração” de 2005-10, as estimativas da Receita Federal indicam que o governo federal teria arrecadado aproximadamente mais 4 pontos percentuais de PIB desde 2011. O fato de isso não ter acontecido indica que a “grande desoneração” de 2005-10 foi uma forma de amenizar o impacto da “grande oneração” do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando o governo brasileiro adotou um ajuste fiscal com elevação de receita na transição do câmbio fixo para o câmbio flutuante.

Por exemplo, excluindo a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) do cálculo para evitar distorções, a arrecadação efetiva de contribuições não previdenciárias aumentou de 3,6% do PIB, em 1996 (antes da série de crises cambiais de 1997-02), para 7,5% do PIB em 2005 (quando o Brasil encerrou sua dívida com o FMI). Não por acaso, a estimativa de gasto tributário com contribuições não previdenciárias começou a subir em 1999, junto com a arrecadação efetiva desses tributos. Juntando os dois processos é possível concluir que aproximadamente metade do arrocho tributário do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi posteriormente “devolvido” à sociedade brasileira na forma de desonerações. Em 2019, antes do choque da Covid, a arrecadação de contribuições não previdenciárias foi de 5,2% do PIB, ou seja, 2,3 pontos percentuais abaixo do seu pico de 2005.

Gráfico 7 – A “grande oneração” e a “grande desoneração” das contribuições sociais não previdenciárias (em % do PIB)

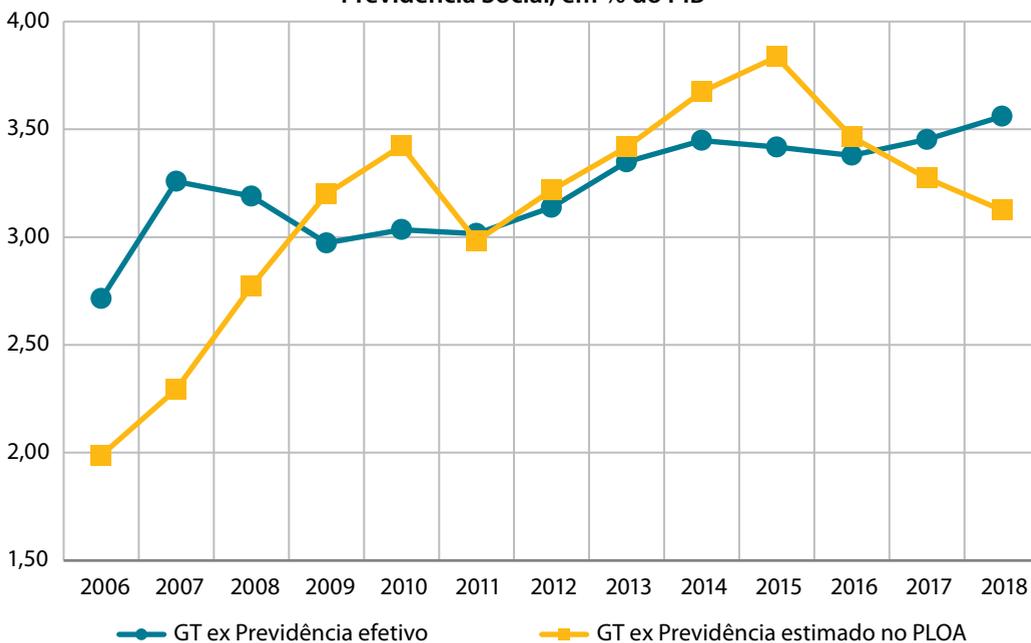


Fontes: Receita Federal, Contribuição para a Previdência Social (CPS), Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor (CPSS), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), elaboração do autor.

4. Evolução do gasto tributário efetivo

Até agora nós analisamos estimativas de gasto tributário, que podem ou não se confirmar. Para analisar essa questão, a partir de 2011, a Receita Federal começou a publicar o Demonstrativo de Gastos Tributários em Bases Efetivas (DGTBE), com foco retroativo e baseado no PIB e legislação vigentes em cada ano. Infelizmente o novo estudo só apresenta dados a partir de 2006 e, por ser uma análise feita *a posteriori* e sujeita às revisões periódicas do PIB pelo IBGE, a última observação do novo estudo é de 2018. Apesar dessas limitações os dados de renúncia tributária efetiva revelam três informações adicionais relevantes (gráfico 8).

Gráfico 8 – Gasto tributário estimado e efetivo, sem contribuição para a Previdência Social, em % do PIB



Fonte: Receita Federal, elaboração do autor.

Em primeiro lugar, usando os dados sem contribuição à Previdência Social para ter números comparáveis, o gasto tributário efetivo aumentou menos do que inicialmente estimado pela Receita Federal.² Por exemplo, entre 2006 e 2015 a desoneração efetiva passou de 2,7 para 3,4 pontos percentuais do PIB pelos dados efetivos, contra um aumento de 2,0 para 3,8 nos dados estimados.

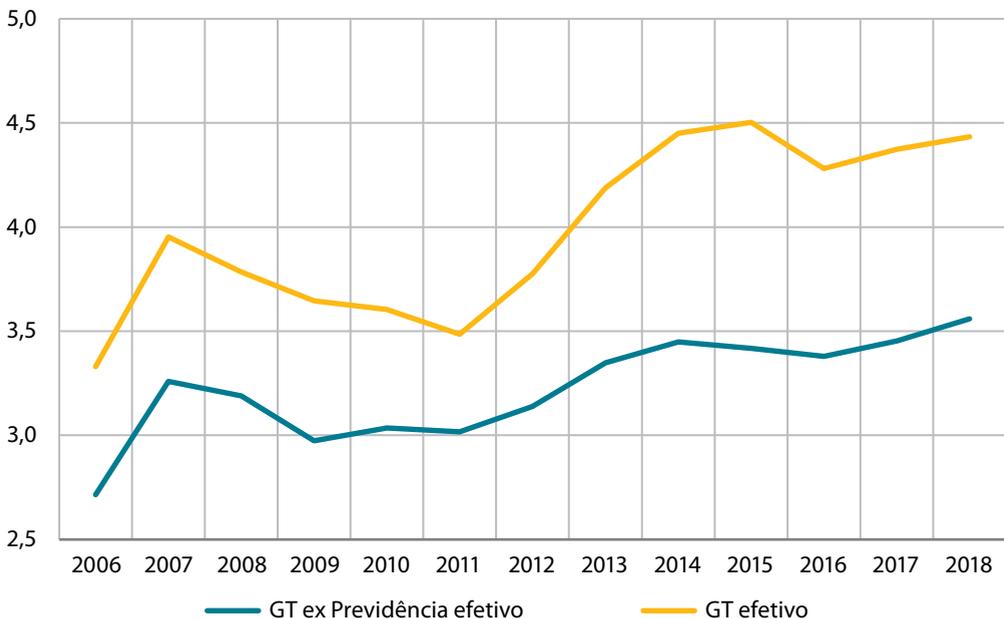
²O gasto tributário efetivo foi calculado utilizando o dado mais recente (atualizado) para cada ano. Por exemplo, os números de 2006 foram obtidos do relatório da Receita Federal para o ano de 2018 e assim em diante. Os dados também foram corrigidos para o PIB efetivo calculado pelo IBGE, uma vez que os estudos da Receita publicados em 2006-08 usaram números defasados.

Em segundo lugar, os dados efetivos revelam dois episódios de aumento da desoneração, um em 2007 e outro em 2012-14, mas bem menores do que o indicado pela estimativa inicial da Receita Federal. O primeiro episódio está associado à ampliação do Simples Nacional, como analisado na seção anterior. O segundo episódio está associado à utilização de crescente de gastos tributários, pelo governo Dilma Rousseff, para combater a desaceleração da economia após o fim do ciclo de *commodities* (que atingiu seu pico em 2011).

Por fim, apesar das tentativas de redução do gasto tributário a partir de 2015, os dados de desoneração efetiva mostram que isso só aconteceu em 2015/16, anos de grande recessão. Com o retorno do crescimento da economia, ainda que lento, o gasto tributário não previdenciário voltou subir a partir de 2017, mas em ritmo moderado.

A história do gasto tributário efetivo muda quando nós incluímos as contribuições previdenciárias no cálculo, pois a “desoneração da folha de pagamento” (na verdade uma mudança de base de tributação com perda de receita no processo) elevou o gasto tributário efetivo a partir de 2012 (gráfico 9). As duas séries, com e sem contribuição previdenciária, se moveram na mesma direção durante quase todo o período de 2006 a 2018, mas o aumento da desoneração efetiva foi muito maior quando incluímos a desoneração da folha explicitamente no cálculo da Receita Federal. Em números, entre 2011 e 2014, a desoneração sem contribuição previdenciária aumentou em 0,5% do PIB, enquanto a desoneração com contribuição previdenciária aumentou em 1,0% do PIB.

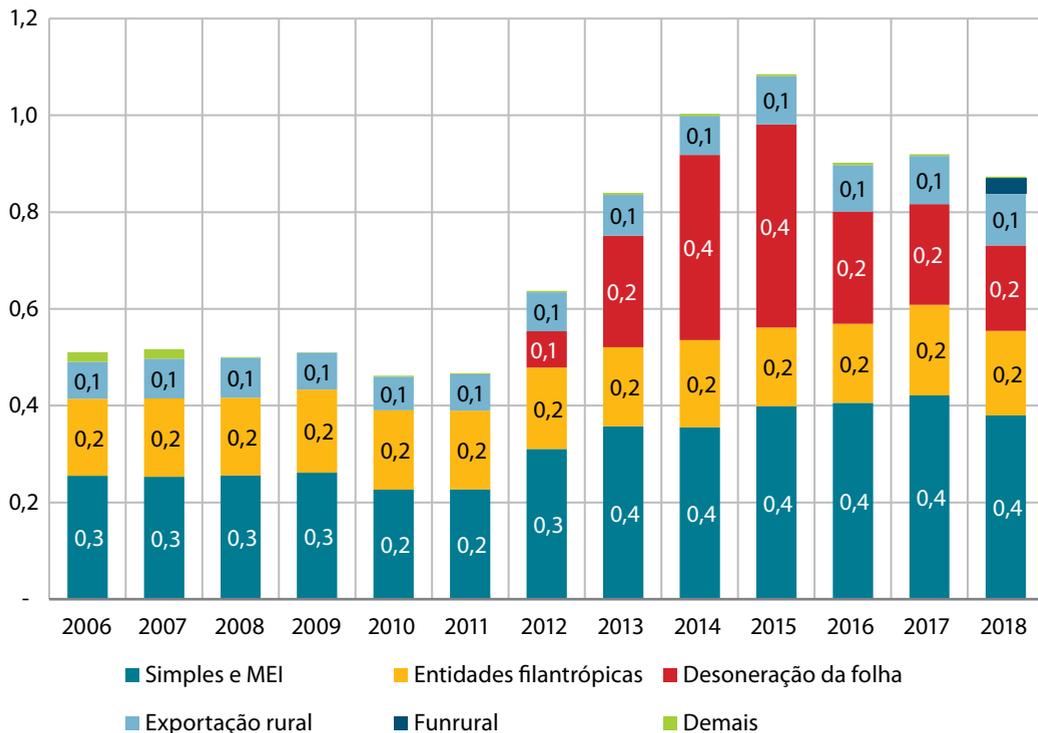
Gráfico 9 – **Gasto tributário efetivo, com e sem contribuição para a Previdência Social, em % do PIB**



Fonte: Receita Federal, elaboração do autor.

Focando somente no gasto tributário efetivo com contribuições previdenciárias, os dados efetivos mostram que, mesmo em 2006, quando a Receita Federal ainda não incluía esse tipo de tributo em suas estimativas de gasto tributário, já havia uma desoneração de 0,5% do PIB (gráfico 10). Em outras palavras, todas as estimativas de gasto tributário pré-2014 analisadas na seção anterior são subestimadas se nós não ajustarmos a análise para o fato de que já havia desoneração previdenciária antes de 2014.

Gráfico 10 – Gasto tributário com contribuições previdenciárias, em % do PIB



Fonte: Receita Federal, elaboração do autor.

A decomposição do gasto tributário previdenciário indica expansão do benefício para micro e pequenas empresas, que dobrou em proporção do PIB entre 2006 e 2018, bem como o efeito substancial da desoneração da folha, que atingiu seu pico em 2015, com 0,4% do PIB. A partir de 2015 (governo Dilma Rousseff) houve uma revisão da desoneração da folha, com aumento das alíquotas de contribuição sobre o faturamento, o que reduziu o custo de renúncia tributária pela metade. Nos anos seguintes os governos Temer e Bolsonaro tentaram reduzir novamente esse tipo de renúncia tributária, mas sem sucesso. O tema voltará ao debate público em 2023, pois o formato atual da desoneração da folha está previsto para acabar em janeiro de 2024.

5. Principais beneficiários do gasto tributário efetivo

Os dados de gasto tributário efetivo também permitem avaliar quais são os principais setores ou atividades-alvo das desonerações. Considerando a média do triênio mais recente, 2016-18, dez itens respondem por quase 84% do valor total das desonerações efetivas (tabela 2).

Tabela 2 – Gasto tributário federal em 2016-18, em % do PIB

Programa, item ou atividade		2016	2017	2018	Média 2016-18
1	Simplex Nacional	26,00	24,94	23,14	24,69
2	Rendimentos isentos e não tributáveis – IRPF	10,17	10,51	9,84	10,17
3	Agricultura e agroindústria	9,10	8,79	9,88	9,26
4	Entidades sem fins lucrativos – imunes/isentas	8,77	9,28	8,87	8,98
5	Zona Franca de Manaus e áreas de livre-comércio	7,84	6,76	8,49	7,70
6	Deduções do rendimento tributável – IRPF	6,36	6,64	6,72	6,57
7	Desoneração da folha de salários	5,42	4,76	3,98	4,72
8	Medicamentos, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos	3,55	5,12	4,25	4,31
9	Benefícios do trabalhador	4,07	3,98	4,29	4,11
10	Desenvolvimento regional	2,64	3,24	3,55	3,14
Subtotal top 10		83,92	84,03	83,01	83,65
11	Poupança e títulos de crédito – setor imobiliário e do agronegócio	2,90	3,31	2,67	2,96
12	Informática e automação	1,76	1,91	1,97	1,88
13	Setor automotivo	1,89	1,92	1,73	1,85
14	Pesquisas científicas e inovação tecnológica	1,04	1,11	1,36	1,17
15	Embarcações e aeronaves	0,80	1,20	1,38	1,13
16	Prouni	0,81	0,82	0,83	0,82
17	MEI – microempreendedor individual	0,62	0,72	0,83	0,72
18	Financiamentos habitacionais	0,56	0,51	0,58	0,55
19	Cultura e audiovisual	0,49	0,48	0,53	0,50
20	Reidi	0,46	0,52	0,25	0,41

Subtotal top 20		95,26	96,52	95,14	95,64
21	Livros	0,34	0,39	0,33	0,35
22	Automóveis – pessoas portadoras de deficiência	0,11	0,32	0,41	0,28
23	Petroquímica	0,22	0,14	0,43	0,26
24	Fundos constitucionais	0,18	0,26	0,34	0,26
25	Cadeira de rodas e aparelhos assistivos	0,24	0,24	0,26	0,25
26	Biodiesel	0,02	0,02	0,65	0,23
27	Incentivo à formalização do emprego doméstico	0,21	0,20	0,19	0,20
28	Horário eleitoral gratuito	0,25	0,15	0,19	0,20
29	Transporte coletivo	0,20	0,19	0,18	0,19
30	Termoeletricidade	0,16	0,17	0,21	0,18
Subtotal top 30		97,19	98,62	98,34	98,05
31	Demais itens	2,81	1,38	1,66	1,95

Fonte: Receita Federal, elaboração do autor.

- i. **Simples Nacional** (24,7% do total): o regime tributário pelo qual micro e pequena empresas (MPEs) substituem o pagamento de impostos federais, estaduais e municipais, bem como a contribuição patronal à Previdência, por uma alíquota sobre seu faturamento. O sistema foi pensado para simplificar a gestão de pequenos negócios, o que de fato ele faz, mas também há grande desoneração, além do justificado em comparação ao adotado em outros países e à tributação adotada sobre o restante da economia. Apesar da clara subtributação de MPEs, seu peso na geração de emprego torna qualquer revisão dessa desoneração muito difícil. O desafio nesse gasto tributário é evitar novos aumentos.
- ii. **Rendimentos isentos e não tributáveis** (10,2% do total): isenção ou redução de imposto de renda sobre indenização por rescisão de contrato de trabalho, seguro pago por morte ou invalidez, aposentadoria por moléstia grave ou acidente de trabalho e aposentadorias de declarante com mais de 65 anos. Este benefício tributário foi criado há mais de 30 anos (pela Lei nº 7.713/88) e sua revisão ou revogação é muito difícil.
- iii. **Agricultura e agroindústria** (9,3% do total): diversos benefícios de tributação indireta e contribuição previdenciária para produtores rurais e setores de agronegócio, como geração de crédito tributário por despesa com insumos, mas sem comprovação de pagamento do imposto correspondente, e redução ou isenção de contri-

buição para a Previdência. A desoneração de produtos da cesta básica também está incluída nesse item, o que pode ser motivo de revisão em uma eventual reforma da tributação federal indireta, com aumento compensatório das transferências de renda para famílias pobres. A revisão da baixa contribuição do setor agropecuário para a Previdência Social também é tema recorrente de discussão tributária no Brasil, mas com pouca chance de acontecer no curto prazo devido ao peso político do setor beneficiado no Congresso.

- iv. **Entidades sem fins lucrativos** (9% do total): isenção de imposto de renda, contribuição social sobre o lucro líquido, tributos indiretos e contribuição previdenciária para entidades de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestam serviços sem fins lucrativos. Esse benefício está previsto na Constituição e, portanto, é de difícil revisão ou revogação.
- v. **Zona Franca de Manaus e áreas de livre-comércio** (7,7% do total): diversos incentivos de tributação indireta que beneficiam empresas instaladas nas áreas-alvo, sobretudo em Manaus, como alíquotas reduzidas e geração de crédito tributário para o comprador dos bens, apesar de o imposto ou contribuição original não ter sido pago pelo produtor. Esse conjunto de desonerações foi criado para ser temporário, mas ele vem sendo recorrentemente renovado. A última prorrogação da Zona Franca de Manaus aconteceu em 2014, com prazo até 2073. Nesse contexto, a revisão dos incentivos de desenvolvimento regional tende a ocorrer via alterações gerais das alíquotas dos impostos nela incluídos. E há risco de aumento desse tipo de gasto tributário, com autorização para que Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) possam vender a maior parte de sua produção no mercado interno.
- vi. **Deduções do rendimento tributável** (6,6% do total): a redução do IRPF por gasto com educação (sujeito a um teto) e saúde (sem teto). Esse gasto tributário foi criado para “compensar” as classes mais ricas da sociedade pela suposta má qualidade da saúde e educação pública, o que acaba funcionando como subsídio aos setores de educação e saúde privadas (PIOLA *et al.*, 2010). A revogação desse benefício também encontra grande resistência política e, caso ela ocorra, o mais provável é a criação de um teto para deduções por despesas com saúde, como já acontece no caso de despesas com educação.
- vii. **Desoneração da folha de pagamentos** (4,7% do total): substituição da contribuição patronal à Previdência Social, de 20% sobre a folha de pagamentos, por uma contribuição sobre o faturamento, com alíquota de 1% a 4,5%, dependendo do setor de atividade e dos produtos da empresa. Como comentado anteriormente, essa desoneração é recente (a partir de 2012) e já foi objeto de redução nos últimos anos. Tentativas de novas reduções foram rejeitadas pelo Congresso, mas o incentivo atual

acaba em janeiro de 2024. Devido a importância do benefício para alguns setores, o cenário mais provável é a rediscussão do tema dentro de uma reforma mais ampla da tributação geral sobre folha de pagamentos.

- viii. **Medicamentos, produtos farmacêuticos e equipamentos médicos** (4,3% do total): redução de alíquota sobre medicamentos, equipamentos médicos e insumos usados na sua fabricação, juntamente à não tributação indireta na aquisição desses produtos pelo governo (federal, estadual e municipal) ou por entidades de assistência social. Parte desse gasto tributário é operacional, com o governo não tributando sua própria despesa, enquanto outra parte é social, para reduzir preços de medicamentos. Existe, ainda, um foco em política industrial, com geração de créditos tributários mesmo quando o imposto não é pago, para estimular a produção nacional. O potencial de revisão desse gasto tributário é pontual e, diante do aumento relativo da demanda por serviços de saúde, a maior probabilidade é que o valor dessa desoneração aumente em vez de cair.
- ix. **Benefícios do trabalhador** (4,1% do total): as empresas podem deduzir, como gasto operacional, suas despesas com assistência médica a empregados, alimentação do trabalhador, creches, contribuições para Fundos de Aposentadoria Programada Individual (Fapi) e outros itens considerados como salário indireto. Esse gasto tributário reduz a tributação direta das empresas e seu formato atual existe há quase 20 anos (Lei nº 9.249/95). A eventual revisão desse tipo de desoneração é pontual, dentro do debate sobre o que constitui ou não salário indireto.
- x. **Desenvolvimento regional** (3,1%): redução da tributação direta sobre empresas instaladas nas áreas menos desenvolvidas do país (no âmbito da Sudam e Sudene), e do retorno de aplicações dos fundos de desenvolvimento regional do Norte (Finam) e do Nordeste (Finor). Esse gasto tributário também existe há muito tempo e sua reavogação ou revisão é muito difícil, sobretudo depois que o Congresso prorrogou os incentivos da Zona Franca de Manaus até 2073.

Os dez itens analisados acima indicam quão irrealista é pregar a redução rápida e substancial das desonerações brasileiras. Se nós ampliarmos a lista para os *top 20* itens que compõem o gasto tributário brasileiro a meta de reduzir o total de desonerações para 2% do PIB fica ainda mais difícil, pois a lista inclui coisas como a isenção de imposto de renda sobre aplicações que financiam construção residencial e produção de alimentos (3% do total), incentivos para investimentos em informática e automação (1,9% do total), benefícios para reduzir a alta tributação sobre o setor automotivo e estimular a instalação de produção de veículos nas áreas menos desenvolvidas do país (1,9% do total), incentivos para ciência, tecnologia e inovação (1,2% do total), não tributação de insumos usados na manutenção e produção de embarcações e aeronaves (1,1% do total), créditos tributários para instituições privadas de ensino superior que oferecem bolsas para alunos de baixa renda (0,8% do total), perda de arrecadação pela redução da

contribuição individual à Previdência por parte de “microempreendedores individuais” (0,7% do total, com tendência de crescimento), desoneração de financiamentos habitacionais para famílias de baixa renda (0,6% do total), incentivos para que o setor privado invista em cultura (0,5% do total) e desonerações para investimentos em infraestrutura (0,4% do total).

6. O irrealismo da PEC emergencial

Embalado por análises superficiais de desonerações tributárias, em 2021, o Congresso determinou que o governo federal apresentasse um plano de redução do seu gasto tributário, para 2% do PIB, até 2029 (a PEC emergencial que virou a Emenda Constitucional 109). O irrealismo dessa demanda legislativa ficou claro quando o próprio Congresso, em vez apontar o que deveria ser revisto, se preocupou mais em dizer o que não deveria ser revisto. Especificamente, segundo o texto aprovado pelos parlamentares, para inclusão nas disposições transitórias da Constituição:

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, **plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária**, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o *caput* devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no *caput* deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, **de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados**, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, **não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto**.

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, **não se aplica aos incentivos e benefícios:**

I - estabelecidos com fundamento na alínea “d” do inciso III do *caput* e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal; (**micro e pequenas empresas**)

II - concedidos a **entidades sem fins lucrativos** com fundamento na alínea “c” do inciso VI do *caput* do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;

III - concedidos aos programas de que trata a alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição Federal; (**desenvolvimento regional**)

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às **áreas de livre-comércio e zonas francas** estabelecidas na forma da lei;

V - relacionados aos produtos que compõem a **cesta básica**; e

VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à **concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior**, com ou sem fins lucrativos.

§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.” (grifos e comentários entre parênteses adicionados).

Traduzindo o texto acima para economistas, o Congresso Nacional determinou a redução do gasto tributário federal em 50% (de 4% do PIB, em 2021, para 2% do PIB, em 2029) e, no mesmo ato, excluiu 45% do gasto tributário efetivo em 2016-19 dessa iniciativa.³ Segundo a lógica parlamentar o “plano de redução das desonerações” deve, portanto, recair sobre os 55% restantes do gasto tributário, ou seja, o Congresso, determinou o fim de quase todas as desonerações não elencadas na Emenda Constitucional 109.

Não é preciso ser especialista em tributação para saber que a decisão do Congresso é inconsistente e inexecutável economicamente. Seu efeito mais provável será uma mudança de metodologia de cálculo do gasto tributário, com retirada de vários itens da lista, para que o governo possa “cumprir” a meta de redução de desonerações. Esse movimento de reclassificação de conceitos já começou, pois no mesmo ano de 2021 o Congresso Nacional também determinou que todo o gasto tributário implícito no Simples Nacional não poderia ser considerado perda de arrecadação em 2022 (SEBRAE, 2021). Caso essa “solução de taxonomia” se mantenha para outros anos, o resultado do debate superficial sobre o gasto tributário brasileiro resultará em perda de informação e transparência do orçamento, em vez de maior eficiência do Estado.

Em resposta à demanda irrealista do Congresso, o governo federal apresentou um plano de redução de seus gastos tributários, em 0,06% do PIB, até 2016 (Projeto de Lei 3.203/21). Para chegar a esse número, o Ministério da Economia considerou que, ao retirar várias desonerações da revisão do gasto tributário, a Emenda Constitucional 109 já reduziu o valor total a ser avaliado para 2,06% do PIB. Nesse contexto, caberia ao Poder Executivo apresentar proposta para atingir 2% do PIB considerando que o Congresso já fez a maior parte do trabalho.

³O Simples Nacional, as entidades sem fins lucrativos, a Zona Franca de Manaus, as áreas de livre-comércio, o desenvolvimento regional e o Prouni responderam por 44,9% do gasto tributário efetivo de 2018 e por 45,3% da média de 2016-18.

7. A economia política do gasto tributário

Voltando ao início deste capítulo, onde há tributação há, também, gasto tributário. Vários países do mundo usam desonerações como instrumento de políticas públicas e os valores praticados pelo governo federal do Brasil não são elevados, seja na comparação com países ricos, seja com países de renda média ou baixa.

Do ponto de vista político, é possível dividir as principais justificativas do gasto tributário brasileiro em cinco tipos de argumentos: compensação, formalização, desenvolvimento geral, desenvolvimento regional e não tributação de gasto público.

Praticamente um terço do gasto tributário brasileiro de 2016-19 foi uma compensação ao setor privado por várias coisas. Houve desoneração de imposto de renda para compensar famílias por eventos adversos e por despesas com saúde e educação. Houve renúncia tributária para compensar empresas por gastos com benefícios ao trabalhador, bem como desoneração associada ao financiamento de moradia popular e concessão de bolsas de estudo para alunos de baixa renda. Houve desonerações do sistema bancário, pela arrecadação de tributos, e do setor de comunicação, pela veiculação de horário eleitoral gratuito, devido ao não pagamento formal dos serviços prestados. E houve grande desoneração para entidades privadas sem fins lucrativos, em compensação por sua atuação em atividades que o Estado considera meritórias.

O gasto tributário brasileiro também é fortemente concentrado em incentivos à formalização da economia, via regimes simplificados de tributação de MPes, MEIs e trabalho doméstico e a desoneração da folha de pagamentos de alguns setores. O objetivo básico desses tipos de renúncia tributária, que responderam por 30% da desoneração efetiva em 2016-19, é facilitar a formalização de pequenos negócios e estimular a contratação de trabalho via pessoa física em vez de pessoa jurídica. Teoricamente simplificação não implica desoneração, mas como no mundo real é difícil separar as duas coisas, regimes de tributação simplificada geralmente vêm acompanhados de renúncia tributária com base na hipótese de que a redução de burocracia não é suficiente para estimular a formalização.

O terceiro grande motivo para gasto tributário no Brasil é promover o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país. Combinando todos os incentivos horizontais (para atividades) e verticais (para setores e produtos) sem critério regional, o gasto tributário para o desenvolvimento respondeu por aproximadamente um quarto da renúncia tributária efetiva de 2016-18. Nesse grupo encontram-se incentivos à infraestrutura e à inovação, benefícios para o agronegócio e para a cultura, além de programas setoriais (automotivo, petroquímica, indústria bélica, geração renovável de energia e outros). Todos os países do mundo adotam incentivos tributários setoriais, sobretudo para o desenvolvimento tecnológico e, mais recentemente, para o “desenvolvimento verde”. No caso do Brasil o desafio é aperfeiçoar em vez de

reduzir esse gasto tributário, dado que vários outros países vêm aumentando seu gasto formal ou tributário em transição energética e digital.

O desenvolvimento regional é a quarta justificativa recorrente para o gasto tributário brasileiro e, no triênio 2016-19, ele respondeu por 12% do total de desonerações quando somamos os principais incentivos existentes (Zona Franca de Manaus, benefícios da Sudam, Sudene, Finam e Finor, mais as desonerações regionais para o setor automotivo). A lógica desse tipo de desoneração é incentivar temporariamente o desenvolvimento das regiões mais pobres do país, mas como o conceito de “temporário” acaba sendo bem amplo, na prática as renúncias tributárias regionais tendem a se tornar permanentes no Brasil.

A quinta justificativa de gasto tributário no Brasil é mais operacional do que econômica ou social, pois não faz sentido o governo cobrar tributos indiretos de si mesmo ao comprar bens e serviços. Tributar compras governamentais só aumentaria o valor da receita e da despesa pública, sem alterar o resultado fiscal do governo. Porém, apesar do seu efeito financeiro nulo sobre o balanço do governo, a não tributação de compras governamentais de medicamentos e outros materiais são registradas como desoneração no Brasil, respondendo por cerca de 1% do gasto tributário total. Esse tipo de renúncia tributária é grande candidato à eliminação em uma revisão metodológica do conceito de desoneração, pois não há desoneração quando o agente desonerado é quem recebe o tributo.

Olhando para frente, no final de 2020, antes da pandemia de Covid e atendendo a um pedido do Congresso Nacional, a Receita Federal realizou um “estudo sigiloso” sobre as possíveis medidas de redução do gasto tributário. As principais informações do estudo foram publicadas pela imprensa e revelaram que, do total de 4,2% de gasto tributário estimado para 2021, a Receita Federal considerava factível eliminar cerca de 1% do PIB em desonerações tributárias (CAMAROTTO, 2020). O cenário de “reoneração” tributária é bem menos ambicioso do que o posteriormente aprovado pelo Congresso, mas ainda assim ele é altamente difícil politicamente.

Em linhas gerais o estudo da Receita Federal confirmou cinco pontos que já vinham sendo discutidos entre especialistas em tributação brasileira há alguns anos.

Primeiro, a redução do gasto tributário passa, inevitavelmente, por uma reavaliação dos limites de faturamento e alíquotas de contribuição de MPEs e MEIs, hoje claramente subtributados em relação ao observado em outros países e ao regime tributário de lucro presumido, que é a alternativa acima do Simples Nacional. Dado o peso desse tipo de desoneração para o financiamento da Previdência Social, o maior potencial de ganho de arrecadação, sem perda de simplicidade tributária, é elevar as alíquotas de contribuição de MPEs sobre o faturamento, e dos MEIs sobre o salário mínimo, destinando todo o recurso adicional para o financiamento da seguridade social.

Em segundo lugar, a Receita Federal recomendou uma revisão das isenções e deduções de imposto de renda, reavaliando aposentadorias por moléstia grave e acidentes de trabalho e ins-

tituindo um teto para dedução de despesas de saúde do imposto devido. Na prática é muito difícil que esse tipo de medida aconteça sozinha, pois também há demanda popular por correção da tabela do imposto de renda, cujos valores são os mesmos desde 2015. Nesse contexto, caso a redução de gasto tributário com IRPF seja possível, o mais provável é que ela ocorra dentro de uma reforma mais ampla do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas, com novas faixas de tributação para famílias e mudança na taxa de lucros e dividendos de empresas no regime lucro presumido.

O terceiro item apontado pela Receita Federal é a revisão dos diversos regimes de desoneração setorial, sobretudo do setor agropecuário. Devido ao peso de cada item no gasto tributário total, as principais mudanças “setoriais” seriam a revogação da desoneração da cesta básica, com aumento compensatório das transferências de renda para famílias mais pobres, o aumento do percentual de contribuição previdenciária sobre a produção agropecuária (o Funrural, atualmente em 1,2% do faturamento) e a redução da geração de créditos presumidos na cadeia de produção do agronegócio.

Por fim também há a revisão da desoneração da folha de pagamentos, mas nesse caso o cenário mais provável é a manutenção do benefício, como vem ocorrendo desde 2015, ou o fim do regime atual em prol de uma nova forma de contribuição de todos os setores para a Previdência, com redução da contribuição patronal sobre a folha em troca de uma contribuição maior sobre o valor adicionado, em paralelo à revisão da reforma trabalhista de 2017.

Assim como acontece em várias áreas de governo, gasto tributário é um assunto complexo cuja solução vai muito além de programar redução linear em planilhas ou emendas constitucionais. A estrutura atual de desoneração brasileira é fruto de décadas de medidas, muitas vezes com a renúncia tributária sendo aprovada em contrapartida ao aumento de arrecadação almejado pelo governo ou à digitalização e formalização e crescente da economia. Em vez de discutir o valor global das desonerações, o foco da “reforma das desonerações” deve estar na avaliação individual de cada renúncia tributária, em termos de custo e benefícios, sempre conectado à discussão mais ampla de reforma tributária.

Referências bibliográficas

- ADAMS, C. *For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization*. 2. ed. New York: Madison Books, 2001.
- BARBOSA-FILHO, N. H. Latin America: Counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. *Journal of Globalization and Development*, v. 1, n. 1, p. 13-13, Jan. 2010. DOI: 10.2202/1948-1837.1052.
- BURG, D. F. *A world history of tax rebellions: An encyclopedia of tax rebels, revolts, and riots from antiquity to the present*. New York: Routledge, 2004.

- CAMAROTTO, M. Revisão de benefícios tributários estima redução de R\$ 50 bi. *Valor Econômico*, 14 jul. 2020. Disponível em: valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/14/revisao-de-beneficios-tributarios-estima-reducao-de-r-50-bi.ghtml. Acesso em: 6 mar. 2022.
- HEADY, C.; MANSOUR, M. Tax expenditures and their use in fiscal management: A Guide to Developing Countries”, IMF How to Note 19/01, 2019.
- HOWARD, C. *The hidden Welfare State: Tax expenditures and social policy in the US*. Princeton University Press, 1997.
- PESSOA, L. C.; PESSÔA, S. *Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional*. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.
- PIOLA, S. F. *et al.* Gasto tributário e conflito distributivo na saúde. In: CASTRO, J. A. de; SANTOS, C. H. M. dos (Orgs.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010.
- REDONDA, A.; VON HALDENWANG, C.; ALIU, F. The Global Tax Expenditures Database. GTED Companion paper, 2021. Disponível em: gted.net/2021/05/the-global-tax-expenditures-database-companion-paper/. Acesso em: 6 mar. 2022.
- SEBRAE. *Simples é retirado do rol de renúncias tributárias*. Agência SEBRAE, 2021. Disponível em: www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/simples-e-retirado-do-rol-de-renuncias-tributarias,c26a480235faa710VgnVCM100000d701210aRCRD. Acesso em: 6 mar. 2022.
- VON HALDENWANG, C.; REDONDA, A.; ALIU, F. *Shedding light on worldwide tax expenditures*. GTED flagship report 2021. Disponível em: <https://gted.net/2021/05/shedding-light-on-worldwide-tax-expenditures/>. Acesso em: 6 mar. 2022.

Impacto econômico e alternativas para a dedução de juros sobre capital próprio

Manoel Pires

1. Introdução

Os juros sobre capital próprio (JCP) são uma dedução da base de cálculo do imposto de renda das empresas para remunerar o acionista de modo a incentivar a capitalização das empresas e financiar investimentos com recursos próprios. Recentemente, tal mecanismo passou por uma grande controvérsia em função da proposta de reforma do imposto de renda (PL 2.337/2021) encaminhada pelo governo federal que estipulava que tal forma de distribuição voltasse a ser tributada pelo regime do lucro real com alíquota de 34%.

Os argumentos favoráveis à mudança trazidos pela proposta são de que o mecanismo não foi eficiente ao atingir seus objetivos e criou várias oportunidades de planejamento tributário para evitar o pagamento dos impostos devidos. Por outro lado, defensores da sua manutenção argumentaram que a volta da tributação poderia afugentar os investimentos e, principalmente, traria impactos negativos sobre decisões econômicas das empresas multinacionais que se instalaram no país contando com esse tipo de instrumento.

A dimensão distributiva desse debate não pode ser esquecida, pois tal dedução alcança os acionistas das empresas que se posicionam no topo da distribuição de renda e com isso pagam menos impostos do que trabalhadores assalariados, por exemplo. O mecanismo também possui um grande impacto fiscal que resulta em menor prestação de serviços públicos em troca da promessa de promover investimentos produtivos financiados a partir de estruturas de capital mais saudáveis e, conseqüentemente, gerando mais crescimento econômico e emprego.

Este capítulo explora a dimensão econômica dos JCP analisando sua importância na arquitetura do sistema tributário, mas mostrando como o modelo brasileiro destoa das melhores práticas internacionais o que faz com que seus efeitos sejam muito questionáveis. Ao final,

apresentam-se algumas propostas de aperfeiçoamento para reduzir seu impacto fiscal, aumentar sua progressividade e a eficiência econômica para alcançar melhores resultados.

2. O problema teórico

Os JCP se assemelham ao que a literatura denomina de *allowance for corporate equity* (ACE). O mecanismo consiste em corrigir uma distorção criada pelo sistema tributário que desvirtua as decisões de financiamento do investimento das empresas estimulando seu nível de endividamento.

Quando uma empresa se endivida para investir, ela pode descontar o pagamento de juros da apuração do lucro, reduzindo o imposto devido. De forma alternativa, uma empresa não consegue deduzir da base de cálculo do imposto a remuneração dos recursos captados junto aos seus acionistas. Dessa forma, quando uma empresa capta recursos dos acionistas para financiar seus investimentos, ela paga mais impostos. Assim, a empresa prefere se endividar para financiar seus investimentos porque nessa opção a carga tributária é mais baixa.

O exemplo, apresentado na tabela a seguir, ilustra a situação. No exemplo de referência a empresa, que não realizou investimentos, apurou um faturamento de 100 e, com custo total de 65, apurou lucro tributável de 35. Aplicando 34% sobre a referida base tributária deve pagar 11,9. Se não houver distribuição para os acionistas, terá 23,1 de lucro final.

No segundo exemplo, a empresa investe um total de 10 com recursos próprios. O investimento amplia o patrimônio da empresa e o balancete simplificado registra a depreciação do ativo. Dessa forma, assumindo uma depreciação de 5% sobre o investimento realizado, o custo da empresa se eleva em 0,5 da depreciação e o lucro tributável cai para 34,5. O imposto devido se reduz para 11,73 e o lucro final é de 22,7.

Na situação em que a empresa financia seus investimentos com endividamento, os custos se elevam pelo pagamento de juros sobre a dívida, apurados à alíquota de 5%. Por conta dessa nova despesa, o lucro tributável se reduz para 22,44 e o imposto devido também cai para 11,56.

Na última simulação, o financiamento do investimento é feito a partir da captação de recursos junto aos acionistas. Nessa situação, a remuneração dos acionistas é realizada apenas depois da apuração do lucro. Nessa estrutura de financiamento, o lucro tributável é equivalente ao financiamento via recursos próprios e a tributação se torna desfavorável em relação à opção com endividamento. Com maior pagamento de impostos e distribuição aos acionistas, o financiamento com recursos próprios apresenta o pior resultado financeiro e a tributação mais elevada.

Tabela 1 – Simulação de impacto simplificada de diferentes formas de financiamento do investimento

Balancete simplificado	Situação sem investimento	Situação com investimento e financiamento via		
		Recursos próprios	Endividamento	Equity
Faturamento	100	100	100	100
Custos totais	65	65	65	65
Investimento	0	10	10	10
Depreciação (5%)	0	0,5	0,5	0,5
Juros pagos (5%)	0	0	0,5	0
Lucro tributável	35	34,5	34,0	34,5
IRPJ + CSLL	11,9	11,73	11,56	11,73
Lucro	23,1	22,77	22,44	22,77
Distribuição ao acionista*	0	0	0	0,5
Lucro final	23,1	22,77	22,44	22,27

*Equivalente ao retorno sobre o investimento feito que foi simulado com a mesma taxa de juros do endividamento.

Esse fenômeno resulta em três problemas principais: (i) torna o sistema tributário não neutro na medida em que distorce a decisão sobre a melhor forma de financiamento das firmas, (ii) o excesso de endividamento fragiliza a estrutura de capital das empresas tornando-as mais suscetíveis a choques econômicos e reduz sua capacidade de ajustamento, e (iii) o viés pró-endividamento dificulta o financiamento do investimento para as empresas que possuem restrições financeiras, tipicamente pequenas e médias reduzindo sua capacidade de operar, ampliar e competir.

Uma empresa com estrutura de capital com mais dívida está sujeita à alavancagem excessiva, maior probabilidade de *default*, reestruturações e restrições de crédito em situações adversas. Nesse contexto, a firma é obrigada a se ajustar revendo seus planos de investimento ou se desfazendo de ativos em contextos adversos (*fire sales*) o que reforça tendências pró-cíclicas da economia que podem resultar em volatilidade excessiva e baixo crescimento econômico.

A solução técnica é relativamente simples: para neutralizar o viés pró-endividamento basta deslocar a apuração da remuneração do acionista para que tenha o mesmo tratamento tributário da despesa com juros.

Foi a partir dessa ideia que surgiu o ACE, nos anos 1990, como forma de eliminar esse viés e tornar neutra a forma de financiamento do investimento para a firma. O ACE permite deduzir a remuneração do acionista do lucro da empresa. A dedução fica limitada à taxa de retorno de longo prazo da economia (normalmente a remuneração de um título de 5 ou 10 anos) que

seria a *proxy* de custo do endividamento. Assim, equipara-se o efeito tributário das decisões de financiamento e neutraliza-se a distorção.

A tabela a seguir refaz o exercício comparando a estrutura de financiamento via: (i) dívida, (ii) *equity* sem ACE e *equity* com ACE. Com a opção pelo ACE, a empresa se torna indiferente entre o endividamento via dívida ou com maior participação dos acionistas. Nesse caso, tanto o lucro quanto o pagamento do imposto possuem o mesmo valor.

Tabela 2 – Simulação de impacto simplificada do efeito do ACE sobre o financiamento do investimento

Balancete simplificado	Situação com financiamento do investimento via		
	Endividamento	Equity sem ACE	Equity com ACE
Faturamento	100	100	100
Custos totais	65	65	65
Investimento	10	10	10
Depreciação (5%)	0,5	0,5	0,5
Juros pagos (5%)	0,5	0	0
ACE	0	0	0,5
Lucro tributável	34,0	34,5	34,0
IRPJ + CSLL	11,56	11,73	11,56
Lucro	22,44	22,77	22,44
Distribuição ao acionista*	0	0,5	0
Lucro final	22,44	22,27	22,44

*Equivalente ao retorno sobre o investimento feito que foi simulado com a mesma taxa de juros do endividamento.

Uma alternativa teórica seria inverter a lógica e eliminar a dedutibilidade dos juros e substituir pela aplicação de uma taxa de livre de risco sobre o valor de mercado da empresa. Esse tipo de mecanismo é conhecido por *allowance for corporate capital* (ACC), mas costuma ser criticado por envolver mais complexidade (BROADWAY; BRUCE, 1984). Outra possibilidade seria simplesmente abolir a dedutibilidade dos juros, mas tal alternativa possui efeitos colaterais negativos ao aumentar o custo de capital das empresas o que é indesejável. Esse sistema é conhecido como Comprehensive Business Income Tax (CBIT) e foi, inicialmente, proposto pelo Tesouro norte-americano (U.S. TREASURY, 1992).

De Mooij e Devereux (2010) consideram que o ACE é preferível ao CBIT por quatro razões: (i) mantém a neutralidade entre financiamento via dívida e *equity*, (ii) neutraliza o efeito sobre

o investimento, (iii) evita distorções sobre o investimento induzidas por diferenças nas taxas de depreciação,¹ e (iv) reduz o custo de capital das empresas.

3. Como funciona o ACE no Brasil

No Brasil, o ACE ganhou o nome de juros sobre capital próprio (JCP) e foram instituídos pela Lei nº 9.249/95 que introduziu uma ampla revisão do imposto de renda. O Brasil é o único país emergente a instituir esse tipo de mecanismo na sua legislação e normalmente é apontado como uma referência internacional no tema.

A sistemática permite registrar como despesa financeira (em analogia com a despesa de juros) o resultado da multiplicação da taxa de juros de referência sobre o patrimônio líquido da empresa. A taxa utilizada como referência é a TJLP de forma que se uma empresa possui um patrimônio líquido de R\$ 10 milhões e a TJLP está em 5%, é possível descontar a despesa de R\$ 500 mil do lucro total para o cálculo dos impostos e posterior distribuição ao acionista como JCP.

Existem alguns limites para pagamento dos JCP para evitar uma distribuição muito elevada. Assim, o valor encontrado por essa fórmula não pode ultrapassar 50% do lucro do exercício ou 50% dos lucros acumulados. Encontrado o maior valor entre esses limites de distribuição, as empresas tendem a distribuir o valor máximo aos seus acionistas de modo a aproveitar o benefício fiscal.

O exemplo a seguir ilustra o efeito tributário dos JCP a partir de parâmetros próximos a um caso concreto. A tabela apresenta duas situações: (i) a empresa que não distribuiu JCP, e (ii) a empresa que distribuiu JCP na proporção equivalente a 5% do faturamento.

Na primeira simulação, a empresa apura o resultado, paga 34% de impostos diretos (IRPJ + CSLL), distribuiu dividendos (equivalentes a 80% do lucro depois dos impostos). A empresa termina com saldo de 3,3 que equivale aos lucros retidos ou poupança. Na segunda simulação, por conta dos JCP, o lucro antes dos impostos equivale a 20. A tributação de 34% sobre o lucro cai para 10,56. Considerando os JCP, a distribuição para o acionista aumenta de 13,2 para 15,56 e o lucro retido cai para 2,64.

Uma forma de avaliar o impacto dessa dedução é verificar a carga tributária efetiva incorrida pela empresa nas duas situações. A carga nominal se refere à alíquota vigente em lei e a carga efetiva reflete o que a empresa de fato paga considerando todas as isenções, deduções, créditos etc. Uma diferença grande entre esses dois conceitos denota um sistema tributário com muitas possibilidades de planejamento o que afeta a neutralidade.

Uma consequência prática da elevada diferença entre alíquotas nominais e efetivas é a elevação da carga nominal necessária para sustentar os níveis de arrecadação para manter o financiamen-

¹O problema, nesse caso, ocorre quando a taxa de depreciação econômica do ativo é maior do que a contábil, pois é possível mostrar que a carga tributária se eleva no sistema CBIT aumentando o custo do capital.

to das políticas públicas. Uma carga nominal elevada pode resultar em perda de competitividade da economia ao distorcer a organização dos setores de modo que as empresas se planejam para pagar menos impostos.² As empresas que não conseguem se adaptar a esse *modus operandi* ficam com uma carga muito elevada em relação às demais gerando um desequilíbrio econômico.

A carga tributária efetiva que equivalia a 34% na simulação sem JCP é reduzida para 27,2% considerando a distribuição de JCP. Nesse cálculo, incorporam-se os JCP pagos na base para avaliar o efeito dessa isenção na carga tributária. Assim, no exemplo em análise, a existência dos JCP é responsável por reduzir a carga efetiva da empresa em 6,8 p.p.³

Tabela 3 – Simulação do efeito dos JCP na carga tributária da empresa

Balancete simplificado	Sem JCP	Com JCP
Receitas tributáveis	100	100
- Demais custos	75	75
- JCP	0	5
LAIR	25	20
IRPJ + CSLL	8,5	6,8
Lucro depois dos impostos	16,5	13,2
Distribuição para acionistas	13,2	15,56
- Dividendos	13,2	10,56
- JCP	0	5
Lucros retidos	3,3	2,64
Carga tributária nominal	34%	34%
Carga tributária efetiva	34,0%	27,2%

Vale destacar, ainda, que a dedução dos JCP é permitida apenas para as companhias que optam pelo regime do lucro real. Diferente do lucro presumido ou do Simples, é nesse regime que a despesa financeira é relevante para a redução do total de tributos a recolher.

²O levantamento feito por Pires (2021) mostra que o Brasil possui uma das maiores alíquotas corporativas do mundo.

³Esse resultado depende de várias hipóteses a depender da estrutura de custos, da política de distribuição de dividendos da empresa, por exemplo. A hipótese de que a distribuição de dividendos será 80% do lucro independentemente do valor distribuído como JCP afeta as estimativas, mas a conclusão de que há queda na carga efetiva é geral. O objetivo da simulação é mostrar que essa diferença pode ser bastante significativa.

Uma peculiaridade importante do caso brasileiro é que a dedução é feita no momento da distribuição do lucro e não no momento do investimento, por exemplo, que seria aferido quando o patrimônio líquido é elevado. Essa regra acaba forçando a empresa a distribuir para reduzir sua carga tributária.

Após a distribuição dos JCP aos acionistas, a tributação incide de forma diferenciada conforme a natureza jurídica do acionista. No caso de pessoas físicas incide alíquota de 15% descontados na fonte como IRPF. Se o acionista for um investidor institucional ou fundo de pensão há isenção de imposto sobre a renda. Se o acionista for uma empresa, então ela pode ser compensada pelo imposto de 15% retido na fonte, mas está sujeita ao imposto de renda de 34% sobre a renda financeira recebida mais 9,25% como PIS/Cofins.⁴

A tabela a seguir resume a carga tributária da renda de JCP do ponto de vista do acionista. No caso das pessoas físicas, o imposto sobre a renda é cobrado de forma similar aos investimentos financeiros como um imposto sobre a poupança. É possível verificar que os investidores institucionais possuem uma grande isenção dessa renda que só será tributada posteriormente de acordo com o regime específico de modalidade de agente.⁵ No caso das demais empresas, a renda de JCP é tributada como uma fonte de receita normal à alíquota de 34% do lucro real mais PIS/Cofins.

Tabela 4 – Tributação da distribuição dos JCP por tipo de acionista

Tributação	Carga tributária nos JCP (ótica do acionista)		
	PF e governo	Investidores institucionais	Outras empresas
IRPJ	0%	0%	34%
IRPF	15%	0%	0%
PIS/Cofins	0%	0%	9,25%
Total	15%	0%	43%
Poupança fiscal (isenção)*	19%	34%	-9,25%

*O conceito de poupança fiscal ou isenção refere-se à diferença em relação à tributação de 34% pelo regime de lucro real para comparação com dividendos. No caso das outras empresas, a simulação considera um regime de PIS/Cofins não cumulativo. No regime cumulativo, a alíquota de 3,65% substitui a de 9,25%.

⁴Recentemente o Carf por meio do acórdão publicado em 24/4/2019 (Processo nº 10580.902382/2014-91) estendeu a não incidência de PIS/Cofins para instituições financeiras.

⁵Exemplo: no caso de um fundo de pensão incidirá tributação sobre as rendas de aposentadoria conforme o regime de cada fundo.

Tendo entendido como os JCP funcionam e como são tributados, torna-se pertinente realizar uma comparação com outra forma muito difundida de remunerar o acionista que é a distribuição do dividendo. No Brasil, o dividendo é distribuído depois da tributação do lucro real e sua distribuição é isenta de imposto.

Dessa forma, se o acionista for uma pessoa física, sua renda de JCP será deduzida do lucro e tributada na fonte com alíquota de 15%. A distribuição de dividendo, por sua vez, desconta 34% na empresa pelo regime do lucro real e não paga imposto na distribuição para a pessoa física.

A tabela a seguir apresenta um exemplo em que o acionista recebe uma remuneração como JCP mais 80% do lucro restante da empresa na forma de dividendos. O segundo exemplo considera uma situação sem JCP e apenas a distribuição de 80% dos dividendos. O resultado da simulação mostra a vantagem tributária dos JCP em relação à remuneração pela distribuição de dividendos.

Tabela 5 – **Carga tributária conforme cenários distintos de distribuição de lucros**

Balancete simplificado	Distribuição de JCP	Distribuição de dividendos
Receitas tributáveis	100	100
- Demais custos	75	75
- JCP	5	0
Lair	20	25
IRPJ + CSLL	6,8	8,5
Lucro depois dos impostos	13,2	16,5
Distribuição para acionistas	15,56	13,2
- Dividendos	10,56	13,2
- JCP	5	0
Carga do acionista*	6,19	6,8
Carga % do lucro**	24,76%	27,20%

*Considera alíquota de 15% sobre JCP + 34% da parcela do lucro distribuída.

**Cálculo tem como base o Lair e incorpora os JCP deduzidos para manter a comparabilidade entre as bases nos dois exemplos.

Desde a instituição dos JCP, houve duas propostas de alteração legislativa em relação ao seu funcionamento original. A primeira, em 2015, quando o governo federal editou a Medida Provisória 694 que propôs: (i) limitar o cálculo dos JCP pela TJLP até o limite de 5%, e (ii)

e elevar a alíquota cobrada do acionista, pessoa física, de 15% para 18%. A medida tinha caráter arrecadatório em função da situação fiscal daquele ano, mas não foi aprovada.

Essa proposta tinha algumas vantagens e desvantagens. A principal vantagem era arrecadatória e distributiva. O governo apresentou estimativa de ganho de arrecadação de R\$ 1,1 bilhão em uma fonte de remuneração que alcança o topo da distribuição de renda. A desvantagem da proposta é que desalinha a tributação sobre a poupança que tem alíquota modal de 15%, apesar de já existir uma grande variedade de isenções e diferenciações para investimentos das pessoas físicas.

A segunda tentativa de alteração dos JCP foi apresentada pelo Projeto de Lei 2.337/2021 que vedou a dedutibilidade dos JCP que continuariam existindo como forma de remuneração do acionista, mas sem a dedução fiscal. Entre corrigir o instrumento e acabar com a dedução reconhecendo que não funcionou, o governo ficou com a segunda opção.⁶

A premissa para essa proposta foi que a dedução de juros sobre capital próprio não foi capaz de neutralizar o viés pró-endividamento das empresas no Brasil. Por essa razão, é importante discutir as evidências empíricas a respeito do tema.

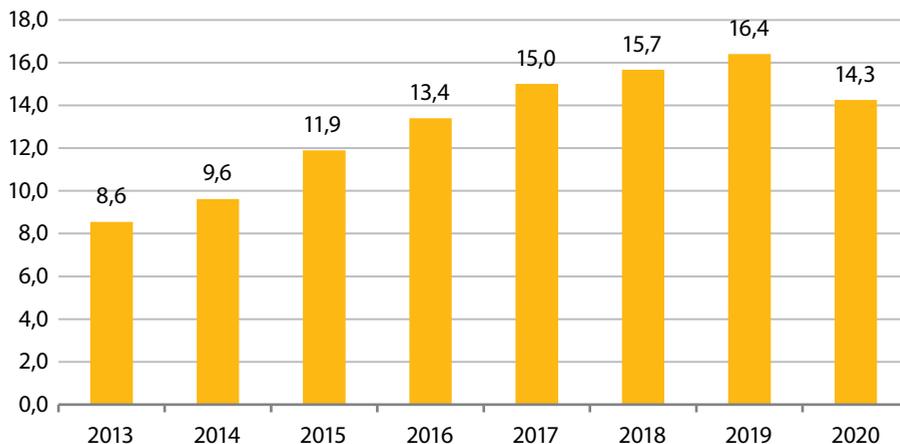
4. Evidências empíricas

A RFB apresenta, desde 2013, informações sobre a declaração da renda recebida pelas pessoas físicas como JCP. Tal remuneração cresce continuamente ao longo dos anos representando um montante significativo. Em 2019, atingiu R\$ 16,4 bilhões, e, em 2020, R\$ 14,3 bilhões.

Como argumentado, a remuneração de JCP entre empresas passa pela tributação tradicional de PJ. Nesse sentido, não há a dedução, com exceção para investidores institucionais. De todo o modo, na média entre 2009 e 2013, último ano disponível, o setor financeiro respondeu por 72,8% dos JCP recebidos e 29,7% dos JCP pagos. Em 2013, último ano disponível, isso significou R\$ 12,5 bilhões de receitas e R\$ 9,3 bilhões de JCP pagos. Ou seja, esse instrumento é bastante importante para o setor financeiro e a isenção dele decorrente tem um impacto tributário relevante.

⁶Cabe ressaltar que os JCP continuariam sendo atrativos porque nessa proposta os dividendos seriam tributados na pessoa física em 20%. Dessa forma, a carga na distribuição dos JCP ainda seria um pouco mais baixa por ser de 15%.

Gráfico 1 – Evolução da remuneração dos JCP declarados por PF
(R\$ bilhões)



O primeiro estudo mais completo sobre os JCP no Brasil foi realizado por Kremm (2006) que concluiu que o modelo de JCP não ampliou a parcela de recursos próprios no financiamento dos investimentos. A razão provável é que o dispositivo apenas criou um sistema de dedutibilidade dos dividendos. Em outras palavras, Kremm (2006) encontrou evidências de que os JCP não reduziram a alavancagem das empresas que continuaram apresentando o viés pró-endividamento para financiar seus investimentos.

Boulton, Braga-Alves e Shastri (2012) estudaram o impacto que a dedutibilidade dos JCP produziu na política de distribuição de lucros das empresas e concluíram que a tributação é o principal elemento a explicar a forma de remuneração dos acionistas. Por conta disso, os JCP ganharam participação relativa na política de distribuição de lucros das empresas diante dos tradicionais dividendos.⁷

Almeida e Paes (2013) pesquisaram o efeito que os JCP possuem em reduzir o custo do capital das empresas. Seus resultados podem ser resumidos da seguinte forma: (i) a preferência pelo endividamento das empresas segue um padrão similar ao de países da OCDE, (ii) os JCP produzem um efeito moderado no custo de capital das empresas sem neutralizar o viés pró-dívida, e (iii) a taxa de juros cobrada sobre os financiamentos tem um impacto muito importante na decisão sobre o financiamento do investimento.

⁷Segundo os autores, algumas empresas ainda preferem a distribuição via dividendos e uma das razões para isso seria o efeito positivo que anúncios de distribuição de dividendos possuem no mercado acionário. Assim, a empresa pode usar uma política com maior visibilidade para estimular a demanda por investidores.

Sobre esse último aspecto, cabe ressaltar que no caso em que as taxas são baixas, como os financiamentos oferecidos pela antiga sistemática da TJLP, o financiamento via endividamento se mostra bastante favorável para as empresas. Para as situações em que as taxas são muito elevadas, tipicamente micro e pequenas empresas, o financiamento via retenção de lucros se torna preferível.

Esse é um aspecto negativo do sistema brasileiro porque não alcança as empresas que sofrem com a restrição de crédito e que só podem se financiar retendo lucros ou se endividando com taxas muito elevadas.

Portal e Laureano (2017), avançando nos achados obtidos por Kremm (2006), encontram evidências de que os JCP atuam como forma de reforçar o viés pró-endividamento das empresas. Uma das razões para esse resultado é que o sistema vincula o benefício tributário dos JCP à distribuição efetiva para o acionista o que é uma exclusividade brasileira. Com isso, o sistema cria um incentivo exacerbado para distribuição de lucros, descapitalizando a empresa e reforçando o viés que se propôs a evitar.

Na prática, o mecanismo cria o efeito inverso com um impacto fiscal elevado e gera um benefício tributário grande para as camadas mais abastadas da sociedade.

5. Experiência recente

Apesar de se caracterizar como um aspecto importante do sistema tributário por manter o equilíbrio no financiamento dos investimentos e da robustez do balanço das empresas, é importante ressaltar que existem poucas experiências de ACE no mundo, como apresentado pela tabela a seguir.

A tabela 6 mostra as principais características dos regimes de ACE no mundo. Em geral, se aplica a um universo bem amplo de empresas, mas em alguns casos, há uma preocupação especial com pequenas e microempresas em que se permite uma dedução maior. No Brasil, não há essa diferenciação porque o regime tributário para MPEs é diferente de modo que a dedução não se aplica.

A base da dedução se divide em duas possibilidades: (i) utilizar o PL total ou (ii) utilizar o crescimento do PL. Do ponto de vista conceitual, é mais correto utilizar o crescimento do PL, pois se busca neutralizar a distorção tributária no financiamento do investimento, ou seja, o incremento do PL.

No caso de Portugal, a base de dedução está limitada ao incremento do PL nos últimos 5 anos o que é ainda mais restritivo. Essa alternativa também é interessante tendo em vista que a possibilidade de financiamento via endividamento tem um prazo para amortização. Nesse sentido, é interessante utilizar um período de apuração da base de cálculo da dedução próximo ao prazo das dívidas.

Por fim, na maioria dos casos, utiliza-se como aproximação de custo da dívida a taxa de juros de um título governamental de médio a longo prazo. Em algumas situações, inclui-se algum prêmio de risco na formação dessa taxa nocional.

Uma das principais razões para o pouco uso desse mecanismo está: (i) no elevado impacto fiscal, (ii) na percepção de eficácia relativa em termos de redução da alavancagem das empresas, e (iii) na dificuldade de se observar impacto relevante sobre o investimento agregado apesar da redução do custo de capital.

A utilização desse mecanismo possui um elevado impacto fiscal pois reduz a base tributária dos impostos corporativos. Dessa forma, para compensar o custo orçamentário desse sistema, é necessário elevar as taxas do imposto de renda para todos o que possui um elevado custo político e distributivo (ZANGARI, 2014).⁸

Os estudos, em geral, mostram que a utilização do ACE reduz o grau de alavancagem das empresas. O FMI (2016), por exemplo, estima que o viés do endividamento pode elevar o nível de alavancagem das empresas em aproximadamente 7%, mas que o ACE tem sido eficiente em atenuá-lo.⁹

Branzoli e Caiumi (2018) estudaram o ACE italiano e concluíram que houve substancial redução da alavancagem das empresas em torno de 9%. Os autores pontuam que esse efeito é maior para as empresas mais maduras e para as pequenas e médias que são as que mais precisam.¹⁰

Não obstante, o custo efetivo do financiamento via endividamento continua sendo favorável quando se comparam as alíquotas efetivas entre essas alternativas. Além de reduzir o nível de alavancagem, existem efeitos identificados para atração de empresas multinacionais que se beneficiam dessas deduções tributárias como ocorreu na Bélgica (KONINGS *et al.*, 2016).

De todo o modo, apesar de se observar uma redução no custo do capital, existe muita dificuldade de vincular o ACE a aumentos da taxa agregada do investimento (ZANGARI, 2014). Uma evidência interessante a esse respeito foi obtida por Hebous e Ruf (2017). Os autores mostram que as multinacionais alemãs reduziram a alavancagem, mas para se beneficiar do ACE via planejamento tributário, houve aumento de empréstimos intragrupo. Além disso, não encontram evidências de ampliação do investimento produtivo.

Em virtude desses fatores, existe uma tendência de preservar o ACE, mas reduzir o benefício fiscal para tornar o instrumento mais efetivo e menos custoso do ponto de vista orçamentário além de conter as possibilidades de planejamento tributário. Para verificar isso, vamos analisar o caso da Bélgica e da Itália que são os mais estudados.

⁸É importante ressaltar que a tendência observada nos últimos 40 anos de redução da alíquota corporativa também atua no sentido de reduzir o viés pró-endividamento e, portanto, reduz o apelo por esse mecanismo.

⁹Ver Princen (2012) para evidência análoga para a Bélgica.

¹⁰Van Campenhout e Van Caneghen (2013) também encontraram efeitos importantes para MPes no caso belga.

Tabela 6 – **Experiência internacional com ACEs**

País	Período	Detalhes	Alíquota	Base de dedução
Bélgica	Desde 2006	Empresas sujeitas ao imposto de renda corporativo. As pequenas empresas podem aplicar um adicional de 0,5% sobre a taxa nacional. Este foi inicialmente limitado a 6,5% e agora está limitado a 3%. Desde 2018, a dedução não se aplica mais ao capital total. Existem disposições antievasão para impedir a utilização do benefício fiscal em cascata a partir de operações de triangulação de empresas do mesmo grupo econômico. A taxa utilizada é de um título estatal belga de 10 anos.	0,726% (0,5 de adicional para MPEs, <i>i.e.</i> , 1,226%)	Crescimento do PL nos últimos 5 anos
Brasil	Desde 1996	As empresas brasileiras de lucro real estão autorizadas a deduzir uma parcela dos dividendos, que é chamada de juros sobre capital próprio, aos acionistas, embora seja aplicado um imposto retido na fonte de 15% para as pessoas físicas.	TJLP	Patrimônio líquido
Chipre	Desde 2015	O novo patrimônio líquido aplicável é calculado em 2015 como ano-base. A dedução de juros nacionais é limitada a 80% do EBITDA e se aplica apenas a subsidiárias integrais se seus ativos forem usados para fins comerciais (não financeiros). A taxa de juros nacional é a taxa de títulos do governo de 10 anos do país onde os fundos são investidos, mais um prêmio de risco de 3%. A taxa mínima de títulos do governo é a taxa de títulos do governo cipriota de 10 anos.	5,30%	Crescimento do PL
Itália	Desde 2011	Empresas sujeitas ao imposto de renda corporativo italiano, mas a dedução não se aplica para efeitos do imposto de renda local.	1,30%	Crescimento do PL
Malta	Desde 2018	Provisão para patrimônio líquido limitada a 90% do lucro tributável, que pode ser utilizada sem restrição. A taxa de juros nacionais é referente ao título governamental de 20 anos, acrescida de um prêmio de risco de 5%.	6,27%	Patrimônio líquido
Polônia	Desde 2019	O retorno nacional é dedutível até cerca de €60 mil (US\$ 67 mil). A taxa de juros nacionais é a taxa de referência do Banco Nacional da Polónia acrescida de 1 p.p.	2,50%	Patrimônio líquido
Portugal	Desde 2017	O retorno nacional é dedutível até €2 milhões e limitado a 25% do EBITDA da empresa. Aplica-se aos aumentos de capital por 5 anos, desde que o capital não seja reduzido nesse período. Antes de 2017, a provisão estava limitada às MPEs.	7%	Crescimento do PL nos últimos 5 anos

País	Período	Detalhes	Alíquota	Base de dedução
Turquia	Desde 2015	Empresas sujeitas ao imposto de renda corporativo deduzem juros fictícios calculados com base no patrimônio líquido (ativos líquidos) de seu lucro tributável. 50% do valor dos juros nocionais calculados sobre os aumentos do capital com recursos em caixa são dedutíveis da base societária. A taxa é baseada nos juros médios ponderados anuais aplicados aos empréstimos domésticos concedidos pelos bancos.	27,04%	Crescimento do PL

Fonte: Asen, 2020.

6. Algumas lições do caso da Bélgica e da Itália

A Bélgica introduziu um sistema do tipo ACE em 2006. O ACE belga foi eficaz na redução do diferencial entre dívida e capital próprio e reduziu o nível de alavancagem das empresas. Houve forte crescimento do investimento estrangeiro direto após a introdução do ACE, o que indica que a reforma foi bem-sucedida em ampliar a atratividade da Bélgica para as multinacionais.

Os efeitos positivos vieram, no entanto, com um custo fiscal relevante. Desde o lançamento da reforma, o impacto orçamentário do ACE aumentou substancialmente e atingiu mais de 50% do total da arrecadação sobre as empresas. Tais estimativas de custo são superestimadas, contudo, pois deve-se levar em conta que a redução da alavancagem reduz o montante deduzido como pagamento de juros e o impacto tributário positivo na atração de multinacionais.

O planejamento tributário é uma preocupação relevante no sistema belga. Existem várias possibilidades de operações de triangulação entre empresas do mesmo grupo econômico que podem resultar em ampliação artificial do patrimônio líquido de modo a ampliar a dedução potencial do imposto.

Isso ocorre por duas razões ligadas ao modelo original. Em primeiro lugar, em vez de aplicar o ACE sobre o novo capital, ela é concedida a todo o estoque de patrimônio. Essa modelagem fornece incentivos de planejamento tributário para reestruturar artificialmente atividades das empresas para otimizar o uso do ACE, mesmo sem alterações no investimento e/ou opções de financiamento.

Em segundo lugar, isso pode ter sido facilitado por um sistema que permite transações específicas entre partes relacionadas, como empréstimos intragrupo, transferências de ativos e contribuições de capital em espécie. Isso é consistente com a evidência empírica segundo a qual as grandes empresas foram as que mais se beneficiaram do ACE e o investimento agregado parece não ter reagido à diminuição do custo de capital.

Por essas razões, boa parte dos desdobramentos do modelo belga refletem tentativas de aperfeiçoar o sistema, implementadas a partir de 2013, por meio de ajustes que reduzem as

deduções fiscais e restringem possibilidades de planejamento tributário. Naquele mesmo ano, aboliu-se a possibilidade de carregar a dedução não utilizada por até 7 anos.

No entanto, o estoque excedente de ACE (gerado em anos anteriores) ainda poderia ser carregado por 7 anos. Embora pudesse ser utilizado, tal excedente, em um determinado ano, está limitado a 60% do lucro tributável. Tal limite de 60% era aplicável apenas à parte do lucro tributável superior a €1 milhão. Esse excesso de ACE que não pôde ser usado devido ao limite de 60% pode ser carregado indefinidamente (PWC, 2021a).

As empresas, exceto MPÊs, passaram a pagar um novo imposto denominado Fairness Tax. Esse imposto é aplicável quando, dentro de um determinado ano, uma empresa distribui dividendos ao mesmo tempo que parte de seus lucros tributáveis são reduzidos pelo ACE. Se essa situação se verifica, aplica-se uma alíquota igual a 5,15%.¹¹

A taxa a ser aplicada para cálculo do ACE é baseada no título do governo de 10 anos e não pode variar mais 1 ponto percentual de um ano para o outro. Até 2011, essa taxa possuía limite máximo de 6,5%, foi reduzida em 2012 para 3% e, em 2013, foi reduzida mais uma vez para 2,742%.

Assim, nesse período, houve uma tendência de enfraquecimento do sistema na Bélgica com a redução da taxa nocional, eliminação da flexibilidade para utilização da dedução e a introdução de um imposto que transformou o sistema belga em um ACE com efeitos parciais.

A partir do exercício fiscal de 2019, o ACE passou a ser calculado com base no patrimônio incremental (durante um período de 5 anos) e não mais no valor total do patrimônio.

A alteração da base de cálculo do patrimônio líquido total para o seu crescimento por um intervalo de tempo predefinido corrige um problema dos ACEs antigos, pois o que importa do ponto de vista do investimento é o crescimento do PL e a dedução deve ter um período de apuração análogo ao período médio de uma operação de dívida. Assim, tende-se a atingir a neutralidade tributária ao menor custo fiscal.

A Itália possui uma longa preocupação com o tema do endividamento das empresas em função de possuir, historicamente, o maior nível de alavancagem de empresas entre os países europeus (FINALDI RUSSO; DE SOCIO, 2016). Isso provavelmente não reflete apenas distorções tributárias, mas também questões culturais como a grande quantidade de empresas com estrutura de gestão familiar.

Assim, desde os anos 1990, várias medidas foram adotadas para tentar mitigar a elevada propensão ao endividamento das empresas italianas. Inicialmente, as iniciativas giraram em torno de oferecer alíquotas diferenciadas para investimento financiados com recursos próprios

¹¹A base tributável depende de vários elementos, como o montante dos lucros distribuídos, a base tributável das sociedades sujeita à alíquota normal do imposto e uma medida da importância relativa do ACE e do prejuízo fiscal a compensar na redução do lucro tributável.

ou reduções de alíquotas corporativas do imposto de renda. Ao longo desse processo até 2008, a alíquota caiu de 37% para 27,5%.

A Itália introduziu o ACE em 2011. A base do ACE é definida como a variação positiva do patrimônio líquido em relação à situação no final de 2010. O ACE italiano é, portanto, incremental, mas contrariamente ao atual sistema belga, a base de cálculo é fixa em 2010. Isso faz com que as deduções tendam a crescer no tempo.

Existem limites para a base do ACE que decorrem de várias disposições específicas que visam evitar uma cascata de benefícios dentro de grupos de empresas sujeitas ao mesmo controle ou na prevenção de abusos por meio da venda de ativos para transformar o patrimônio velho em patrimônio novo.

O conceito de variação patrimonial para cálculo do ACE é bastante restrito. A variação líquida do PL decorre da acumulação de fluxos. Os fluxos que entram com sinal positivo são as contribuições em dinheiro e os lucros retidos que alimentam as provisões de reserva que satisfazem algumas condições específicas; os fluxos que entram com sinal negativo são as distribuições de lucros e reservas.

A abordagem de registrar as variações de fluxo do PL pode ser considerada mais simples e focada do que a abordagem de registrar a evolução do estoque. Ao comparar o valor do estoque em dois pontos no tempo podem ocorrer variações importantes que não sejam de interesse da política abater o imposto. Existem muitas variações no PL da empresa que não estão necessariamente relacionadas a uma decisão de financiamento do investimento.

A taxa do ACE é baseada nos retornos médios dos títulos do Tesouro e pode ser aumentada em até três pontos percentuais como compensação pelo maior risco. No entanto, foi fixado em 3% para os primeiros 3 anos do novo regime. A lei de estabilidade financeira de 2014 aumentou a taxa para 4%, 4,5% e 4,75% para 2014, 2015 e 2016, respectivamente.¹²

Se o ACE for maior que o lucro tributável líquido, o excesso pode ser transportado indefinidamente para os outros anos sem estar sujeito aos limites de compensação de prejuízo fiscal.

Durante a pandemia, a Itália ampliou vários dos incentivos tributários para estimular os investimentos. No caso do ACE, um decreto ampliou a taxa de juros responsável pelo cálculo da dedução de 1,3% para 15%.

Em particular, a alíquota de 15% é aplicável aos aumentos de patrimônio líquido ocorridos em 2021 em comparação com 2020. Qualquer aumento de capital superior a €5 milhões se beneficiará do regime ACE ordinário (PWC, 2021b).

Assim, da mesma forma que na Bélgica, o ACE passou a considerar o crescimento do PL em um espaço predefinido de tempo para estimular investimento com financiamento mais saudável e reduzir o custo fiscal da medida.

¹²Nos últimos anos, os regimes de ACE na Europa se viram forçados a definir taxas de juros porque as taxas de juros governamentais se situaram em torno de zero ou, em alguns casos, negativas.

Para comparar, o que a história desses dois países mostra é um processo cumulativo que passa por melhorar o sistema tributário e desenvolver novas formas de ACE de modo a reforçar o estímulo ao investimento e reduzir o custo fiscal intrínseco ao mecanismo. Essa tendência possui efeitos distributivos relevantes, pois esse sistema cria uma dedução tributária que incide sobre os acionistas das empresas que estão posicionados no topo da distribuição de renda.

7. JCP no Brasil e alternativas

A partir da análise do caso brasileiro e das principais experiências internacionais é possível oferecer algumas recomendações de reforma para os JCP no Brasil. A seguir, apresentam-se as principais recomendações do capítulo:

- revisar os JCP para que eles sejam calculados com base no crescimento do patrimônio líquido e não mais sobre o PL total. A base de cálculo deve explicitar os itens do PL que serão a base para essa dedução e deve estar relacionado aos elementos utilizados para financiar a ampliação dos investimentos da empresa com recursos próprios eliminando outras fontes de variações patrimoniais;
- a apuração da base de cálculo deve se referir a um intervalo de tempo que seja próximo das operações típicas de investimentos das empresas. Em geral, deve-se utilizar o crescimento do PL no intervalo de 5 a 10 anos;
- desvincular a dedução dos JCP da remuneração do acionista. O objetivo dos JCP é manter recursos na empresa para financiar investimento e não incentivar uma política de distribuição de lucros exagerada;
- é importante avaliar como o mecanismo poderia ser utilizado para beneficiar MPEs que são as empresas que mais precisam. Isso deveria ser feito incorporando uma discussão sobre a necessidade de reformar o Simples o que foge do escopo deste capítulo, mas que deve servir para reflexão futura.

Essas são as principais lições sobre o tema a partir das evidências empíricas extraídas do caso brasileiro e da perspectiva comparada com outros países. Essas mudanças poderiam reduzir o custo fiscal que geraria recursos adicionais para outras atividades públicas, reduziria a desigualdade no topo da renda porque trataria de forma mais eficiente a tributação dos acionistas e, ao mesmo tempo, permitiria um incentivo mais adequado ao financiamento do investimento.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. F. F.; PAES, N. L. The influence of interest on net equity and interest rates on tax neutrality – a case study of the Brazilian corporate taxation. *Economia*, n. 14, p. 185-198, 2013.

- ASEN, E. *Austria is mulling an allowance for corporate equity*. Tax Foundation, 2020. Disponível em: <https://taxfoundation.org/austria-corporate-equity-tax-allowance/>. Acesso em: 27 jan. 2020.
- BRANZOLI, N.; CAIUMI, A. How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns. *European Commission Working Paper*, n. 72, 2018.
- BROADWAY, R.; BRUCE, N. A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics*, v. 24, n. 2, p. 231-239, 1984.
- DE MOOJI, R.; DEVEREUX, M. P. An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU. *International Tax and Public Finance*, v. 18, n. 1, p. 93-120, 2010.
- FMI. Tax policy, leverage and macroeconomic stability. *Policy paper*, Oct. 2016.
- FINALDI RUSSO, P.; DE SOCIO, A. The debt of Italian non-financial firms: an international comparison. *Bank of Italy Occasional Papers*, n. 308, 2016.
- HEBOUS, S.; RUF, M. Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment. *Journal of Public Economics*, n. 156, p. 131-149, Dec. 2017.
- KONINGS, J. *et al.* The role of an allowance for corporate equity for the capital structure and employment in multinational enterprises: An evaluation of the notional interest in Belgium. *Vives Policy Paper*, n. 7. Research Center for Regional Economics, Jul. 2016.
- PIRES, M. *Equidade, tributação e crescimento econômico: uma agenda de trabalho*. Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV. 2021. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/tributacao-e-crescimento-no-brasil-uma-agenda-de-trabalho>.
- PORTAL, M. T.; LAUREANO, L. Does Brazilian Allowance for Corporate Equity reduce the debt bias? Evidence of rebound effect and ownership-induced ACE clientele. *Research in International Business and Finance*, v. 42, p. 480-495, 2017.
- PWC. Belgium: Corporate tax credits and incentives. *Worldwide tax summaries*. Atualizado até 15 de julho de 2021. Acesso em: 27 jan. 2021. 2021a.
- _____. Italy: Corporate – significant developments. *Worldwide tax summaries*. Atualizado até 12 de julho de 2021. Acesso em: 28 jan. 2021. 2021b.
- U.S. TREASURY. *Integration of the individual and corporate tax systems: Taxing business income once*. Report, Treasury Department, 1992.
- VAN CAMPENHOUT, G.; VAN CANEGHEM. How did the notional interest deduction affect Belgian SME's capital structure? *Small Business Economics*, v. 40, n. 2, p. 351-373, 2013.
- ZANAGARI, E. Addressing the debt bias: A comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems. *European Commission Working Paper*, n. 44, Taxation Paper Series, 2014.

Tributação de heranças e doações

Manoel Pires

1. Introdução

O imposto sobre heranças e doações é uma das formas de tributação da riqueza cujo fato gerador é a sua transmissão. A outra forma de tributação da riqueza ocorre com o imposto sobre a riqueza líquida que é cobrado anualmente e será objeto de análise no próximo capítulo.

O imposto sobre heranças e doações é a forma mais comum de se tributar riqueza. Apesar de ser mais frequente, vários países têm abandonado essa forma de tributação ao longo dos anos ou reduzido suas alíquotas limitando seu papel distributivo. Essa tendência reflete, entre outras coisas, a visão ideológica que predominou nas últimas décadas sobre o papel distributivo do sistema tributário e a ideia de que o sistema deveria favorecer o acúmulo de capital como forma de gerar crescimento.

Soma-se à questão ideológica, uma combinação entre elevado custo de administração do imposto com baixo poder de arrecadação que fez com que vários países se sentissem incentivados a simplificar seu sistema para reduzir custos.

Este capítulo analisa o imposto sobre heranças e doações a partir dos seus efeitos econômicos, fiscais e distributivos combinando teoria, evidência empírica e a experiência prática. No final do capítulo, analisa-se o caso brasileiro com algumas sugestões de reforma que possam produzir impactos distributivos e fiscais positivos.

2. Principais efeitos econômicos e tendências do imposto sobre herança e doações

O imposto sobre herança e doações é uma forma de tributação da riqueza que possui como fato gerador sua transmissão de um agente para outro. Em termos econômicos, é visto como um bom imposto no sentido que possui pouco efeito distorcivo na decisão dos agentes. O fato

desse imposto ser infrequente (por morte no caso de herança ou durante a vida no caso de uma doação) permite um longo período de planejamento.

Ao mesmo tempo, a morte é um evento incerto o que limita respostas comportamentais em termos de oferta de trabalho e de poupança. Além disso, a riqueza reflete o histórico de decisões econômicas adotadas no passado pelos agentes e seus efeitos e consequências não podem mais ser revertidos.

O imposto sobre herança ou doação é geralmente calculado sobre o valor líquido dos ativos transferidos. Tal imposto pode ser cobrado sobre o espólio do cedente ou sobre o valor recebido por cada destinatário da herança que é o caso mais comum de se observar.

Os estudos empíricos tendem a mostrar que o imposto sobre heranças está associado ao aumento da oferta de trabalho e da poupança. Os indivíduos que recebem heranças maiores têm maior probabilidade de sair da força de trabalho.

Apesar de se aplicar sobre um conjunto limitado de contribuintes, um bom imposto sobre heranças pode produzir resultados expressivos. Em primeiro lugar, uma parcela relevante da riqueza é gerada por meio de heranças e estas são mais expressivas no topo da distribuição de renda. Alguns estudos estimam que a participação das heranças na riqueza pode variar entre 30 e 60% (PIKETTI; ZUCMAN, 2015).

Em segundo lugar, as heranças aumentam a persistência da riqueza entre as gerações, particularmente entre pessoas do mesmo círculo familiar. Dessa forma, a mobilidade da riqueza se torna bem menor que a mobilidade de renda de modo que as heranças podem criar uma barreira importante na igualdade de oportunidades.

Essas características fazem com que Piketty, Saez e Zucman (2013) argumentem que, do ponto de vista da meritocracia, as heranças deveriam ser taxadas de forma mais pesada do que outras fontes de renda ou riqueza. Como veremos não é isso o que acontece de forma geral, pois, em muitos casos, as alíquotas são baixas e as bases tributárias se tornaram muito fragmentadas.

O imposto sobre a herança pode aperfeiçoar a equidade horizontal ao garantir que indivíduos com a mesma renda e riqueza sejam tributados de forma similar independente da origem dos seus recursos. Esse sistema também deve aperfeiçoar a equidade vertical, principalmente a partir de alíquotas progressivas, de modo que os mais abastados possam pagar relativamente mais. Em um famoso estudo, Bird (1991) observa que o elevado imposto sobre heranças e doações, no Japão, teve efeito distributivo duas vezes maior do que o imposto de renda.

Existem dois principais argumentos contrários à instituição do imposto sobre heranças. O primeiro é que há muito planejamento tributário. Uma parte desse planejamento tributário reflete um desenho bastante permissivo do imposto que permite, por exemplo, que uma multiplicidade de pequenas doações aproveite as faixas de isenção para evitar o imposto. A isenção para atividades de caráter filantrópico muitas vezes é utilizada apenas para reduzir a tributação.

O planejamento tributário também se beneficia do elevado custo administrativo à medida que o imposto se torna mais complexo. Um sistema mais simples resulta em brechas para o pla-

nejamento tributário que reduzem bastante a progressividade do imposto de heranças tendo em vista que os mais ricos é que têm as melhores condições de evitar sua aplicação.

O segundo argumento é que ele pode resultar em migração de bases tributárias. Os estudos, no entanto, apesar de limitados não confirmam essa hipótese (BAKIJA; SLEMROD, 2004). Na verdade, os efeitos sobre a mobilidade são menores do que as demais formas de tributação de riqueza como um IGF ou mesmo um imposto de renda em formato mais progressivo.

Os poucos estudos sobre o tema confirmam que o imposto possui pouco efeito distorcivo. Um abrangente relatório da OCDE (2021) revisita a literatura concluindo que os efeitos negativos são pequenos e que as evidências confirmam a hipótese de que os efeitos sobre a oferta de trabalho e a poupança são positivos. Os estudos mais agregados reforçam essa conclusão: Johansson *et al.* (2008) mostraram que países que possuem maior participação dos impostos sobre o patrimônio no total da carga tributária apresentam maior taxa de crescimento econômico.

Apesar do reconhecimento de tais efeitos positivos, o imposto sobre herança e doações também foi influenciado pela onda de redução de carga tributária de modo que, nas últimas décadas, vários países da OCDE reduziram as alíquotas ao longo dos anos, principalmente no topo da distribuição, e fragmentaram sua base de incidência ampliando faixas de isenção e favorecendo determinados ativos.

Segundo as estimativas da OCDE, a arrecadação sobre heranças e doações equivalia a mais de 1% do total da arrecadação na década de 1960 caindo drasticamente ao longo dos anos 1970. A arrecadação atingiu seu piso em 2011 quando chegou a 0,29% do PIB. Nos últimos anos, houve uma pequena inflexão e esse imposto recuperou um pouco de arrecadação dentro de um quadro de ajuste fiscal, principalmente na Europa.

Gráfico 1 – Arrecadação do imposto sobre herança e doações na OCDE
(% do total arrecadado)



*Média não ponderada. Fonte: OCDE – revenue statistics.

Em um questionário, o centro de tributação da OCDE concluiu que uma das razões apontadas para esse movimento está no elevado custo de operacionalização do imposto *vis-à-vis* sua capacidade de arrecadação. De fato, o imposto sobre heranças possui baixa importância no total arrecadado como demonstrado no gráfico 2.

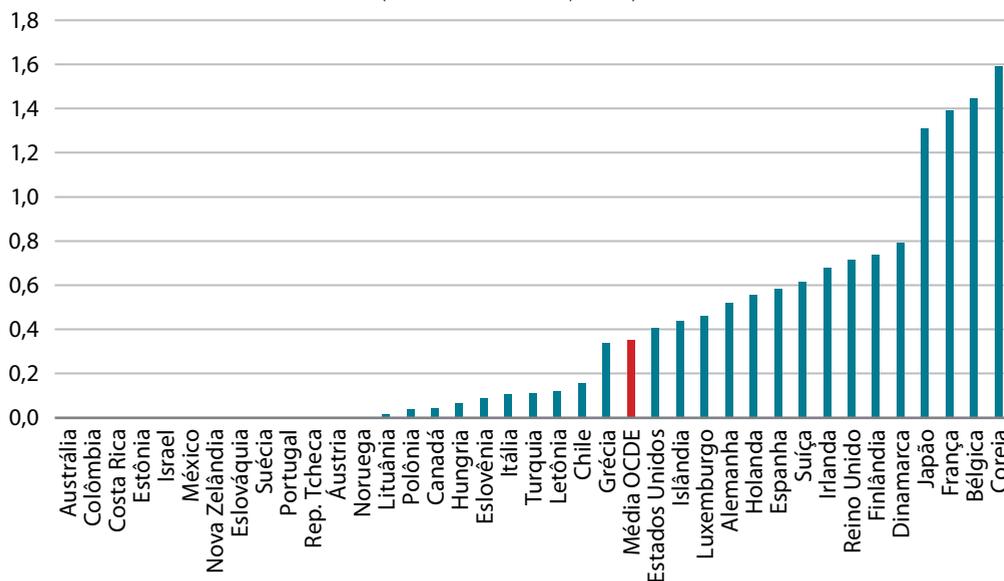
Mas a redução das alíquotas e a fragmentação das bases faz com que o potencial arrecadatório seja ainda menor. Na média da OCDE, o imposto sobre heranças e doações arrecada o equivalente a 0,4% do total da receita e apenas 0,1% do PIB, conforme apresentado nos gráficos 2 e 3. A situação não muda muito quando eliminamos os países com arrecadação igual a zero, pois quando isso é feito os percentuais se elevam apenas para 0,5% e 0,2%, respectivamente.

Em algumas experiências mais promissoras, o total arrecadado se aproxima de 1,4% da receita total e de 0,4-0,6% do PIB. É o caso de países como Japão, Bélgica, Coreia e França. Esses países reúnem algumas características importantes. Em primeiro lugar, possuem uma parcela importante das heranças incorporadas na base de tributação. Nos EUA, apenas 0,2% das heranças constituem base de tributação e no Reino Unido esse percentual é de 4%. No Japão esse percentual é mais do dobro alcançando 9% e na Bélgica atinge impressionantes 48%, conforme apresentado pelo gráfico 4.

Em segundo lugar, as alíquotas são elevadas e bastante progressivas. A França, na direção oposta à tendência internacional, aumentou as alíquotas para níveis mais elevados de riqueza. Por fim, o nível de arrecadação também é influenciado pelo próprio patamar de desenvolvimento de cada país. Países com maior riqueza tendem a obter uma arrecadação mais elevada do que países mais pobres.

Gráfico 2 – Arrecadação do imposto sobre herança e doações

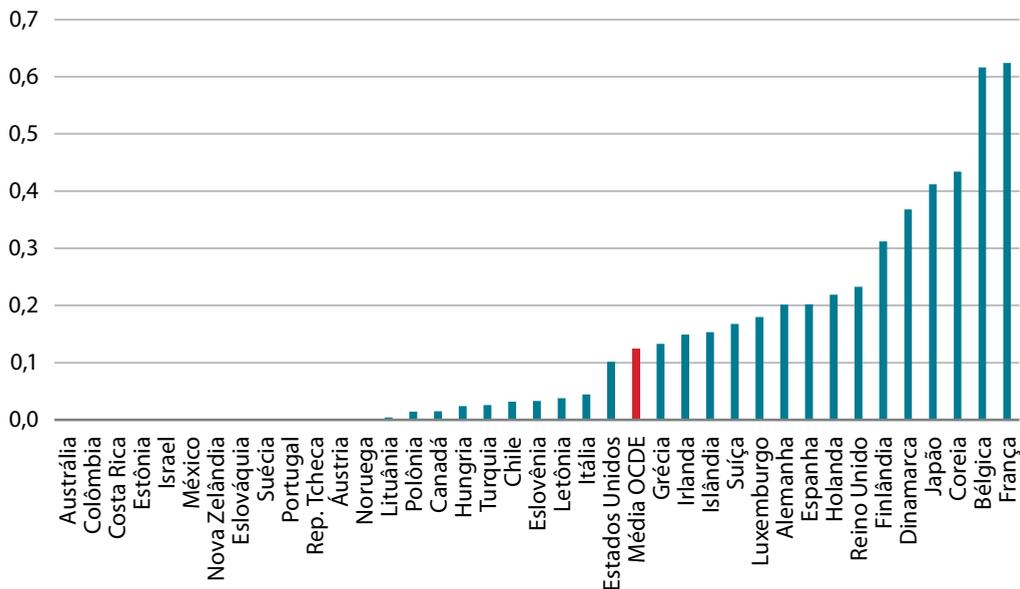
(% da receita total, 2019)



*Média não ponderada. Fonte: OCDE – revenue statistics.

Gráfico 3 – Arrecadação do imposto sobre herança e doações

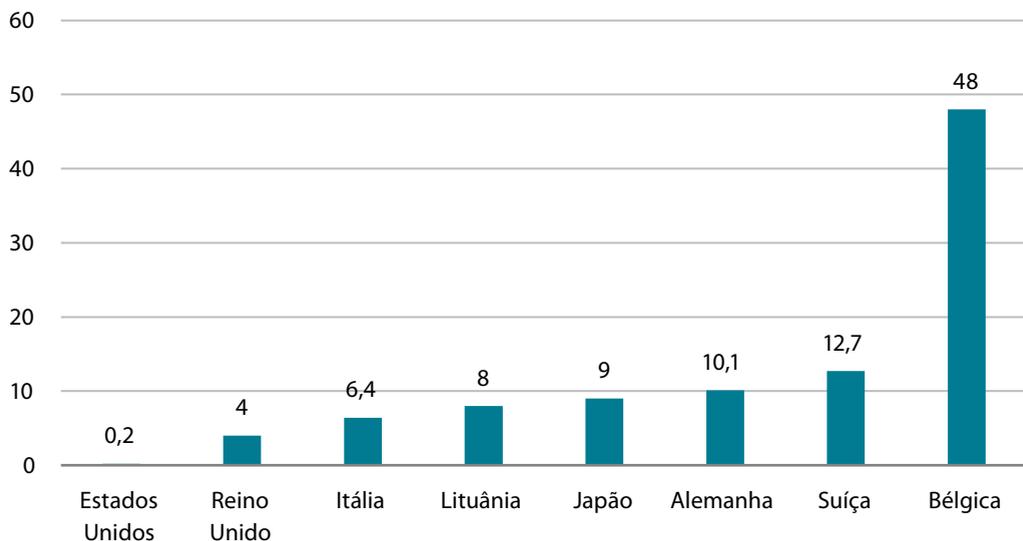
(% do PIB, 2019)



*Média não ponderada. Fonte: OCDE – revenue statistics.

Gráfico 4 – Parcela da riqueza transmitida sujeita ao imposto de heranças

Países selecionados (% do total, 2019)



*Média não ponderada. Fonte: OCDE – revenue statistics.

Ainda que os níveis de arrecadação possam ser majorados em vários países, é importante notar que existem empecilhos para que esse imposto tenha uma participação muito expressiva no total da arrecadação. Mesmo nas experiências mais significativas, o imposto sobre heranças e doações possui um peso pequeno no total da arrecadação. Mas um imposto deve ser avaliado por outras dimensões. No caso, além de identificar seu reduzido efeito distorcivo, cabe avaliar como ele se integra no sistema tributário como instrumento de combate à desigualdade.

Em relação aos efeitos sobre a desigualdade, a OCDE (2021) apresenta simulações de evolução da riqueza em diversos cenários de tributação sobre poupança e herança. A introdução de uma alíquota *flat* de 20% sobre o retorno da poupança combinada com alíquotas progressivas sobre as heranças que variam de 10% a 30% em faixas entre US\$ 300 mil e US\$ 3 milhões reduz a acumulação de riqueza pela metade ao longo das gerações. Os resultados da simulação mostram que esse resultado é superior à introdução de um imposto sobre a riqueza com alíquota de 1% com o mesmo nível de tributação sobre a poupança.

Cabe ressaltar que a simulação com alíquota de 20% sobre a poupança representa um cenário de tributação com alíquota superior ao que se observa na experiência internacional. Nesse caso, a alíquota *flat* é o modelo de tributação mais comum, mas a alíquota mais frequente é de 15%. Esse modelo de tributação também convive com outras formas de tributação de aplicações específicas como de ganhos de capital e previdência privada, por exemplo (OCDE, 2018). Essa diferenciação faz com que o exercício de simulação seja bastante progressivo em relação ao que se observa na experiência internacional.

3. Características de um bom imposto sobre heranças e doações

O imposto sobre heranças e doações possui algumas características comuns apreendidas da experiência internacional. Seguem os principais fatos estilizados, alguns resumidos pela tabela 1:

- a maioria dos países aplica o imposto sobre o recebedor da herança em vez do doatário. Segundo a OCDE (2021) apenas em três países (Dinamarca, Reino Unido e Estados Unidos) o imposto é aplicado sobre o doatário;
- é comum diferenciar o tratamento tributário conforme o grau de parentesco favorecendo os parentes mais próximos (cônjuge e filhos) em relação aos parentes mais distantes;
- vários países favorecem determinados tipos de ativos o que resulta em estreitamento da base de tributação. Em geral, as doações de caráter filantrópico são isentas e há favorecimento tributário para alguns ativos como a residência principal, pensões privadas e seguros de vida;
- o tratamento diferenciado para as doações entre vivos em relação à herança oferece oportunidades de planejamento tributário para evitar o imposto;

- as faixas de isenção são bastante diferenciadas entre os países. Em alguns casos são muito reduzidas como na Bélgica e Espanha, em outros, são bem mais elevadas como nos EUA e na Itália. Tais faixas criam oportunidade para planejamento tributário, pois em vários casos permite-se que as doações ocorram em pequenos valores ao longo dos anos para evitar o imposto;
- a amplitude das alíquotas é grande. Elas variam entre 4%, no caso da Itália, para descendentes próximos até 60% no caso da França para parentes mais distantes. Em alguns casos, as alíquotas são *flat* como nos EUA e no Japão (40% e 55% respectivamente, independente do grau de parentesco). Em outros casos, as alíquotas são progressivas, como na Bélgica, em que variam de 30% a 80%.

Um imposto aplicado sobre o total das transferências ao longo da vida dos beneficiários traria vantagens. A base tributária seria o acúmulo de transferências recebidas e o imposto pode ser cobrado acima de um limite de isenção. Tal modelo melhora a equidade horizontal, ao assegurar que os indivíduos que recebem a mesma quantidade de riqueza paguem o mesmo montante de imposto, independentemente da forma de recebimento. Esse modelo também melhora a equidade vertical, principalmente se as alíquotas forem progressivas, garantindo que aqueles que recebem mais riqueza ao longo da vida paguem mais impostos. Essa é a base das propostas apresentadas por Atkinson (2015) e Morgan e Carvalho Junior (2021), especificamente para o Brasil.

Tabela 1 – Alíquotas e faixas de tributação do imposto sobre herança e doações

Países selecionados

País	Descendentes diretos (esposa e filhos)			Demais beneficiários
	Limite de isenção*	Limite superior*	Alíquota marginal superior	Alíquota marginal superior
Japão	75.000	4.500.000	55%	55%
Coreia	75.000	2.300.000	50%	50%
França	160.000	1.800.000	45%	60%
EUA	5.000.000	5.000.000	40%	40%
Reino Unido	368.000	368.000	36%	36%
Irlanda	310.000	310.000	33%	33%
Espanha	8.000	8.000	32%	64%
Bélgica	50.000	500.000	30%	80%
Alemanha	400.000	26.000.000	30%	50%
África do Sul	235.000	2.100.000	25%	25%

País	Descendentes diretos (esposa e filhos)			Demais beneficiários
	Limite de isenção*	Limite superior*	Alíquota marginal superior	Alíquota marginal superior
Chile	56.000	840.000	25%	35%
Holanda	20.000	122.000	20%	40%
Finlândia	20.000	1.000.000	19%	33%
Equador	50.000	600.000	17,5%	35%
Argentina (Pr. BA)	10.000	670.000	16%	22%
Dinamarca	34.000	34.000	15%	25%
Islândia	10.000	10.000	10%	10%
Grécia	150.000	300.000	10%	40%
Turquia	37.000	926.000	10%	10%
Taiwan	12.000	12.000	10%	10%
Itália	1.000.000	1.000.000	4%	8%

* Limites de isenção em euros. Fonte: Morgan e Carvalho Junior, 2021.

O imposto sobre doações deveria ser integrado ao imposto sobre herança para reforçar a neutralidade tributária garantindo que o momento da transferência se torne um tema secundário em relação à distribuição da riqueza.

Faixas de isenção são importantes para reduzir o custo de administração do imposto e ampliar a sua aceitação política. Um efeito econômico favorável à limitação das faixas de isenção é que elas podem induzir uma distribuição mais pulverizada da herança para reduzir o pagamento do imposto. Nesse caso, é importante que o limite de isenção combine eficiência administrativa com seus impactos distributivos.

Existem justificativas importantes para a aplicação de tratamento favorecido aos cônjuges. A riqueza de um indivíduo muitas vezes reflete o agrupamento de recursos do casal. As isenções também podem amenizar os desequilíbrios de gênero na propriedade de ativos, particularmente importante quando um dos membros exerce atividades não remuneradas.

Limites de isenção mais favoráveis para os filhos também encontra justificativas baseadas em critérios sociais, principalmente no caso de crianças. Assim, é comum diferenciar a tributação entre os parentes próximos e distantes. É importante tomar cuidado, no entanto, porque quando os limites de isenção são muito brandos, há importante fragmentação da base de tributação e um diferencial muito elevado reduz a eficácia do imposto.

Alíquotas progressivas aumentam o potencial redistributivo do imposto seja com maior nível de tributação ou na medida em que induzem os doadores a distribuir suas heranças entre o

maior número de beneficiários como forma de reduzir o imposto devido. As taxas progressivas também evitam grandes saltos de alíquotas marginais em relação ao modelo de tributação *flat*. Em muitos casos, as alíquotas *flat* são elevadas para compensar a perda de arrecadação resultante das faixas de isenção e isso produz uma descontinuidade significativa que pode resultar em dificuldades de cumprimento da legislação tributária por parte do contribuinte decorrente de restrições de liquidez.

A diferenciação do tratamento tributário dos ativos e parentesco combinado com amplas faixas de isenção pode resultar em grande estreitamento da base de tributação. É comum verificar diferenciação de tratamento tributário nas situações em que há transferência da residência principal e de negócios familiares. Vários países também isentam a transferência de previdência privada, seguros de vida e ativos imóveis como terra em regiões rurais. Por outro lado, são tributadas normalmente as transferências decorrentes de riqueza financeira (moeda, títulos públicos e privados, depósitos bancários, ações), veículos e joias.

De acordo com a pesquisa da OCDE (2021), os países que somam a maior quantidade de isenções são Alemanha, Polônia e o Reino Unido. Os países com maior quantidade de ativos que recebem tratamento diferenciado são Japão, Polônia e Suíça. Os países com base mais ampla são Bélgica, Chile, Dinamarca, Grécia, Luxemburgo, Holanda e Estados Unidos. A tabela 2, a seguir, apresenta as principais características da tributação sobre a transmissão da residência principal.

Tabela 2 – Tratamento tributário para residência principal

Países	Tratamento preferencial	Beneficiário mora na casa antes/ depois do doador	Restrição de possuir outra casa	Beneficiário
Bélgica	Isento	Momento da morte	Não	Cônjuge
	Taxas favorecidas	na	Não	Coproprietários ou co-habitantes, herdeiros diretos
França	Isenção parcial (20%)	Momento da morte		Cônjuge, filhos
Alemanha	Isenção plena	10 anos depois		Cônjuge, filhos
Grécia	Limite adicional de isenção de impostos	na	Sim	Cônjuge, filhos
Irlanda	Isenção plena	3 anos antes/6 anos depois	Sim	Todos
Japão	Isenção parcial (80%)	na		Todos
Coreia	Isenção limitada a KRW 600 milhões	10 anos antes	Sim	Filhos, descendentes diretos
Polônia	Isenção limitada a 110 m ²	5 anos antes	Sim	Conceito amplo de família e cuidadores

Países	Tratamento preferencial	Beneficiário mora na casa antes/ depois do doador	Restrição de possuir outra casa	Beneficiário
Portugal	Isenção parcial e alíquotas reduzidas			Todos
Espanha	Isenção parcial (95%) limitada a €122.606	10 anos antes		Cônjuge, ascendentes e descendentes
Suíça	Valoração abaixo do valor de mercado	na		Todos
Reino Unido	Isenção parcial	na		Descendentes diretos

Fonte: OCDE, 2021.

4. Análise para o Brasil

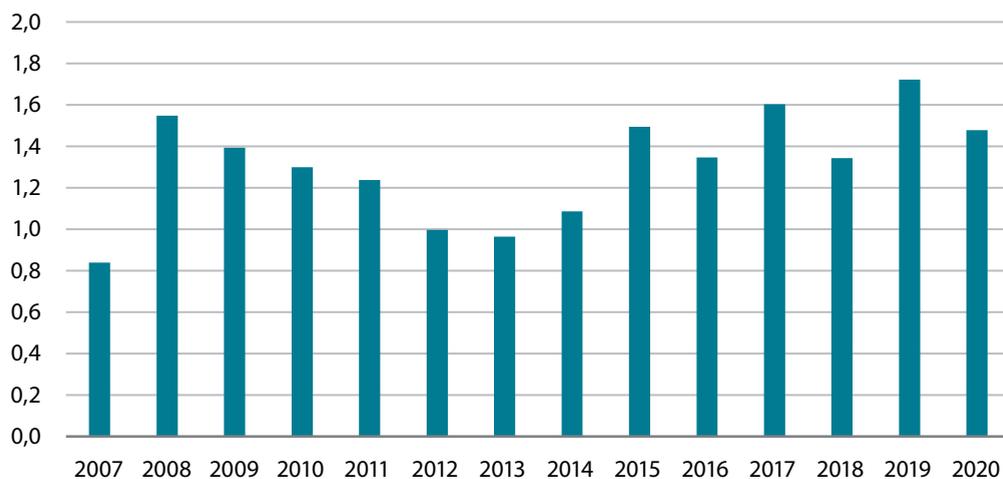
A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu artigo 155, inciso I, o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direito (ITCMD) destinando sua gestão e a arrecadação para os estados. A Constituição delegou a definição da sua alíquota máxima, ao Senado Federal, fixada em 8%, pela Resolução nº 9/1992. Essa mesma resolução, de autoria do então senador Mauro Benevides, permitiu que tais alíquotas fossem progressivas cuja constitucionalidade foi confirmada pelo STF.

A base de cálculo do imposto é o valor recebido por cada herdeiro e não incide sobre o valor do espólio. A herança está sujeita à legislação estadual do local do bem, no caso de bens imóveis, ou de domicílio do doador, no caso de bens móveis.

A RFB divulga informações estatísticas sobre heranças e doações declaradas no imposto de renda das pessoas físicas sendo possível observar a evolução da principal base de arrecadação do ITCMD. O gráfico 5, a seguir, apresenta a evolução das heranças e doações como percentual do PIB indicando que nos últimos anos houve crescimento significativo desse tipo de operação. Entre 2013 e 2020, o registro de heranças e doações pelas pessoas físicas saiu de 1% do PIB para 1,5% do PIB tendo atingido seu ponto máximo de 1,7% do PIB em 2019.

Ressalta-se que esse dado não representa a totalidade da base tributária do imposto tendo em vista que também existem heranças e doações para empresas. Esse é um tema que ainda requer maior transparência para aprofundamento e análise.

Gráfico 5 – Heranças e doações declaradas no IRPF (% do PIB)



Fonte: RFB.

Em termos comparativos, como se pode verificar da experiência internacional, a alíquota máxima de 8% pode ser considerada bastante baixa. Em termos históricos também, pois Morgan e Carvalho Junior (2021) fazem uma análise retrospectiva desse imposto no Brasil e mostram que as alíquotas foram muito mais progressivas no passado, variando entre 0,5% e 22% na Constituição de 1891, 3% a 38% nos anos 1950 no Distrito Federal (RJ) e de 2% a 65% em 1962. A partir de meados dos anos 1960, observa-se um processo de redução dessas alíquotas.

Em um levantamento recente, Carvalho Junior (2018) mostra que as alíquotas aplicadas pelos estados variam majoritariamente entre 4% e 8%. Apenas o Amazonas aplica uma alíquota inferior, de 2%. Dez estados aplicam a alíquota máxima de 8%: Tocantins, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás.

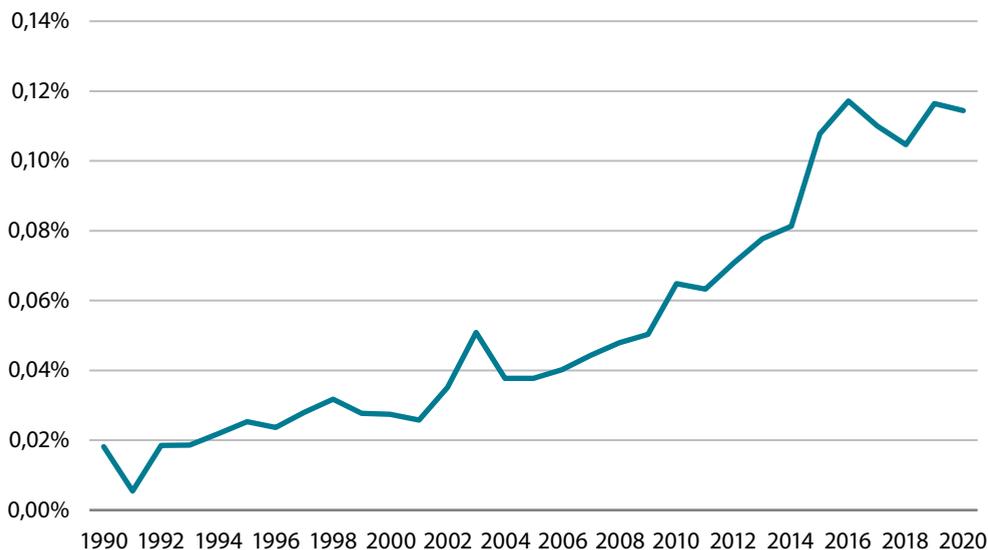
A quantidade de estados que aplicam a alíquota máxima cresceu nos últimos anos como resposta à crise fiscal de 2015/16 que resultou na necessidade de se ampliar o potencial de arrecadação para financiar as despesas desses entes.

A arrecadação do ITCMD tem crescido ao longo dos anos o que reflete, portanto, melhorias na gestão do imposto, o aumento das alíquotas praticadas e a ampliação da base. O movimento de ajuste fiscal gerou uma inflexão na arrecadação que saiu de 0,08% do PIB para aproximadamente 0,12% do PIB. Esse nível de arrecadação coloca o país exatamente na média da OCDE e em 16º lugar.

A pesquisa realizada por Carvalho Júnior (2018) mostra que esse nível de arrecadação reflete o fato de que as baixas alíquotas são compensadas por faixas de isenção baixas, pois vários estados não isentam tipo algum de transmissão. A progressividade tributária con-

forme o grau de parentesco foi considerada inconstitucional pelo STF o que também atua no sentido de reforçar o potencial arrecadatório do imposto, apesar de gerar algum tipo de injustiça no sistema.¹

Gráfico 6 – Arrecadação de ITCMD (% do PIB)



Fonte: SRF.

Mesmo considerando as baixas alíquotas e as possibilidades de planejamento tributário, o ITCMD possui um bom potencial de aumento de arrecadação. A arrecadação média entre 2007 e 2020 representou 6,4% das heranças e doações declaradas pelas pessoas físicas. Cabe lembrar que essa base de cálculo exclui as heranças e doações que não vão para as pessoas físicas. Essa exclusão superestima esse percentual reforçando a ideia de que o potencial do imposto é bem maior.

4.1. Análise de casos particulares

Como o imposto possui gestão estadual é relevante ter uma percepção mais específica do desenho do sistema a partir da análise casos particulares. Para tanto, coletaram-se informações específicas, a partir de entrevistas junto aos respectivos gestores de três estados: Paraná, Rio de Janeiro e Ceará.

¹Recentemente, o STF declarou inconstitucional a cobrança do ITCMD sobre transmissões para o exterior para os estados que não regulam o imposto por meio de lei complementar.

No caso do Paraná, o sistema privilegia a eficiência e a simplicidade. A alíquota única de 4% se aplica a toda e qualquer transferência (independente se doação ou herança) não contemplando diferenciação do tipo de ativo ou grau de parentesco.² Tampouco aplica-se faixa de isenção.

Existem algumas isenções muito específicas como imóvel destinado para única moradia, objetos de uso doméstico, aquisições de terras de pequenas dimensões cujo uso é destinado à agricultura familiar bem como doações destinadas a programas sociais tal como imóveis para a reforma agrária e habitação popular. Tipicamente são isenções com finalidades sociais e promoção de desenvolvimento econômico e social.

No caso do Paraná, como não existem isenções, os casos de planejamento tributário estão mais associados a *holdings* familiares, que se constituem na integralização do patrimônio familiar ao patrimônio de uma pessoa jurídica, de modo que os bens incorporados se sub-rogam na participação dos sócios. Além disso, existe uma discussão jurídica com planos de previdência privada (VGBL) que leva à judicialização sob o argumento de que seguros não constituem base de tributação desse imposto. Os próprios bancos utilizam a tese para incentivar a venda desses planos aos seus clientes.³

Com relação à possibilidade de subvalorização de patrimônio, há rotinas de fiscalização realizadas com base em informações que permitem estimativa de valores para encontrar distorções.

Os dados na tabela 3, a seguir, mostram as principais estatísticas referentes ao ITCMD no Paraná. Eles mostram a evolução da arrecadação e que a alíquota efetiva é muito próxima da alíquota nominal o que reflete o fato de que as exceções afetam muito pouco a arrecadação do imposto.

A base de cálculo se diferencia do valor dos bens transferidos ou doados porque: a) em caso de meação, a base de cálculo é a metade do valor dos bens e b) em caso de divórcio (entre outros) a base de cálculo é apenas o que excede a divisão de acordo com os critérios legais. Nessas situações, há declaração do valor integral do imóvel, apesar de parte dele já pertencer ao adquirente.

Tabela 3 – Evolução do ITCMD no Paraná

Ano	Valor dos bens (R\$ milhões)	Base de cálculo (R\$ milhões)	ITCMD (R\$ milhões)	Part. do valor dos bens (%)	Part. da base de cálculo (%)
2019	23.579,50	14.736,30	574,20	2,4%	3,9%
2020	24.995,70	16.820,60	659,80	2,6%	3,9%
2021	31.535,00	20.979,50	827,50	2,6%	3,9%

Fonte: Sefaz/PR.

²A alíquota de 4% está vigente desde 1989. Antes desse ano, a alíquota era de 2%.

³Para entender a tese: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-23/oliveira-nao-incide-itcmd-previdencia-privada-tipo-vgbl>.

No caso do Rio de Janeiro, que atravessou uma crise fiscal, o imposto passou por uma reforma em 2016 e as alíquotas, que eram fixas em 4%, se tornaram progressivas e variam entre 4% e 8%. O sistema é indexado pela UFIR que é corrigida pelo IPCA e que, ao valor de 2022 de R\$ 4,0915, resulta no sistema apresentado na tabela 4.

Tabela 4 – ITCMD no Rio de Janeiro

Valor	Alíquota
Até R\$ 286.405	4%
Acima de R\$ 286.405 até R\$ 409.150	4,50%
Acima de R\$ 409.150 até R\$ 818.300	5%
Acima de R\$ 818.300 até R\$ 1.227.450	6%
Acima de R\$ 1.227.450 até R\$ 1.636.600	7%
Acima de R\$ 1.636.600	8%

Fonte: Sefaz/RJ.

Atualmente existem 18 tipos de isenções, que podem ser classificadas em grupos que refletem casos específicos em função de características do próprio imposto, doações e transmissões *causa mortis* com bens únicos e de baixo valor venal e doações e transmissões *causa mortis* com finalidades sociais.

Dessas isenções, cabe especificar o limite da transmissão *causa mortis* de 13.000 UFIRs-RJ, aproximadamente, R\$ 53 mil e a isenção para doações em dinheiro até 11.250 UFIRs-RJ, por ano civil e por donatário o que corresponde, atualmente, a aproximadamente R\$ 46 mil. O planejamento tributário ocorre a partir de doações em dinheiro de valores que não ultrapassem a faixa de isenção.

O gráfico 7 apresenta o comportamento da arrecadação do ITCMD no estado do Rio de Janeiro. A reforma proporcionou uma mudança importante no total arrecadado. Em 2016, a arrecadação deu um salto, possivelmente em função do comportamento do contribuinte que se antecipou ao aumento do tributo, mas apesar da queda dos 2 anos seguintes, a arrecadação atingiu um patamar bem mais elevado sugerindo que a reforma surtiu efeito.

Gráfico 7 – Arrecadação de ITCMD no estado do Rio de Janeiro (R\$ milhões)



Fonte: Confaz.

No caso do Ceará, o sistema também passou por uma reformulação. Em 2015, caminhou-se na direção de adotar maior progressividade. O imposto é indexado a uma unidade de referência (Ufircs), reajustada pela inflação e que, em 2022, equivalia a R\$ 5,18625. As transmissões de *causa mortis* com valor inferior a 7.000 Ufircs, aproximadamente R\$ 36 mil, estão isentas do imposto. Tal isenção não se aplica para doações em vida.

As faixas que definem as alíquotas marginais também são indexadas por Ufircs. Os intervalos entre as alíquotas são diferenciados dependendo da origem da herança, se doação ou *causa mortis*. O sistema, convertido em reais pela Ufircs de 2022, resulta na seguinte tabela:

Tabela 5 – ITCMD no estado do Ceará

<i>Causa mortis</i>	Doações	Alíquotas
Até R\$ 51.862,5	Até R\$ 129.566,25	2%
Acima de R\$ 51.862,5 até R\$ 103.725	Acima de R\$ 129.566,25 até R\$ 777.937,50	4%
Acima de R\$ 103.725 até R\$ 207.450	Acima de R\$ 777.937,50 até R\$ 1.296.562,50	6%
Acima de R\$ 207.450	Acima de R\$ 1.296.562,50	8%

Fonte: Sefaz/CE. O valor foi convertido pela Ufircs de R\$ 5,18625.

Os dados de arrecadação recente do ITCMD no Ceará são muito afetados por eventos extraordinários o que dificulta uma avaliação mais concreta. De todo o modo, os indicadores disponíveis pelo Confaz mostram que a arrecadação média entre 2014/15 foi de R\$ 73,9 milhões e ampliou-se para R\$ 275 milhões entre 2016-20.

O sistema cearense além de ser mais progressivo, é bastante abrangente e possui poucas isenções que se aplicam tipicamente nas operações entre as várias esferas de governo, igrejas, partidos políticos, instituições de educação e assistência social e transmissões realizadas com caráter de política pública como habitação e reforma agrária.

Do ponto de vista do planejamento tributário, foram relatados casos análogos ao do Paraná em que as famílias constituem *holdings* para administrar o patrimônio e evitar o imposto e a judicialização dos planos VGBL.

Por fim, o fato de não haver isenção para doações, apenas para *causa mortis*, torna difícil o planejamento tributário por pequenas doações para evitar o imposto. O imposto deve ser recolhido no prazo de 60 dias contados da notificação e existem possibilidades de parcelamento em até 30 parcelas desde que o valor da parcela não seja inferior a 50 Ufirces, aproximadamente R\$ 259,00.

4.2. Algumas propostas

Com vistas ao aumento dos níveis de arrecadação desse imposto, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Comsefaz) encaminhou, em 2015, ao presidente do Senado Federal uma proposta de majoração da alíquota máxima do ITCMD de 8% para 20%.

Morgan e Carvalho Júnior (2021) propõem uma reformulação mais ampla do sistema, mas com objetivo análogo. O modelo proposto acompanha o acúmulo das transmissões recebidas ao longo de toda a vida com alíquotas progressivas que variam entre 0% até 50%. As faixas seriam calculadas guardando relação com o número de salários mínimos conforme demonstrado pela tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Modelo de tributação de heranças e doações

Receitas recebidas (múltiplo do salário mínimo)	Taxa efetiva
50	0%
100	20%
250	25%
500	30%
1.000	35%
2.000	40%
10.000	45%
25.000	50%

Fonte: Morgan e Carvalho Júnior, 2021.

Nessa proposta, uma herança no valor de 40 salários mínimos não pagaria nenhum imposto. Uma segunda herança no valor de 30 salários mínimos se somaria à primeira totalizando 70 salários mínimos e pagaria uma alíquota de 20% sobre o total herdado acumulado. Os autores estimam que esse modelo poderia gerar uma arrecadação de 0,35% do PIB, mais do que o dobro do que o modelo atual.

Essa proposta tem algumas questões que devem ser aprofundadas. A primeira é que existe uma descontinuidade da primeira faixa que é isenta para a segunda que pagará 20% o que gera um salto grande no imposto devido. A segunda é que as heranças e doações são somadas e o imposto devido é, proporcionalmente, cada vez maior o que pode resultar em problemas de liquidez criando dificuldades para os contribuintes cumprirem a legislação tributária. Esse problema deve resultar em procedimentos mais flexíveis para o pagamento do imposto.

Por fim, a taxa efetiva de 50% é bastante elevada em comparações internacionais. Segundo dados da AGN (2010) a alíquota efetiva na Bélgica, onde o imposto é mais importante, é de 22%. O levantamento da OCDE (2021) também apresenta taxas efetivas bem inferiores para países como Itália, Chile e Estados Unidos.

Além do imposto em si, há que se considerar que existem outros custos na transmissão da herança que incluem honorários advocatícios, taxas processuais e cartoriais que conjuntamente com o ITCMD podem se aproximar de 20% do total da herança.⁴ Assim, essa modelagem parece um pouco excessiva para um país com as características e o nível de desenvolvimento e riqueza do Brasil.

5. Conclusões e recomendações

O imposto sobre heranças e doações possui impactos econômicos importantes e uma expressividade na arrecadação que varia conforme o desenho do imposto. Assim, existem vários modelos possíveis para esse imposto atingir seu objetivo e que devem ser integrados aos demais instrumentos tributários, em particular na tributação sobre a poupança e a renda.

No caso brasileiro, é possível ampliar a efetividade do imposto alinhando-o aos padrões internacionais de modo a reduzir a desigualdade de riqueza, principalmente no topo, gerar respostas econômicas positivas em termos de oferta de trabalho e poupança e ampliar os níveis de arrecadação. Dessa forma, seguem algumas recomendações:

- ampliação da alíquota marginal máxima para 30%, com taxas progressivas incrementais de 5 p.p.;

⁴Ver: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/o-custo-da-heranca-herdeiros-pagam-valores-proximos-a-20-para-ter-acesso-ao-dinheiro/>.

- instituição do sistema em que a base de cálculo do imposto considera o total das heranças e doações recebidas em vida;
- uniformizar a tributação de doações com *causa mortis*;
- a faixa de isenção pode ser definida a partir do equivalente a 40 salários mínimos por ano que é quando as famílias em média começam a pagar IRPF conforme os dados da Receita Federal;
- diferenciação do tratamento tributário para o imóvel de residência principal, no caso de cônjuge e de filhos bem como para transmissão entre governos e para fins de políticas públicas;
- medidas que flexibilizem o pagamento do imposto como parcelamentos para evitar problemas de liquidez dos contribuintes;
- implementação e troca de experiências para aperfeiçoar e uniformizar a metodologia de valoração dos ativos, principalmente no caso de imóveis que normalmente são subavaliados.

Referências bibliográficas

- ATKINSON, A. *Inequality: What can be done?* Harvard University Press, 2015.
- BAKIJA, J.; SLEMROD, J. Do the rich flee from high state taxes? Evidence from federal estate tax returns. *NBER Working Paper*, n. 10645, 2004. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10645/w10645.pdf.
- BIRD, R. The taxation of personal wealth in international perspective. *Canadian Public Policy*, v. 17, p. 322-334, 1991.
- CARVALHO JÚNIOR, P. O imposto sobre heranças e doações. *Texto para Discussão*, n. 35. Plataforma Política Social, 2018.
- JOHANSSON, Å. *et al.* Taxation and economic growth. *OECD Working Paper*, n. 620, 2008.
- MORGAN, M.; CARVALHO JUNIOR, P. Taxation wealth: general principles, international perspectives and lessons from Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 41, n. 1, p. 44-64, 2021.
- OCDE. Taxation of household savings. *OECD Tax Policies Studies*, n. 25, Paris, 2018.
- _____. Inheritance taxation in OECD countries. *OECD Tax Policies Studies*, Paris, 2021.
- PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. *Rethinking capital and wealth taxation*. 2013. Disponível em: <https://gabriel-zucman.eu/files/PikettySaez2013RKT.pdf>.
- _____; ZUCMAN, G. *Wealth and inheritance in the long run*. Handbook of Income Distribution, 2015.

Análise econômica do Imposto sobre Grandes Fortunas

Manoel Pires¹

1. Introdução

O debate a respeito do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) sempre ganha força em períodos de crise quando é necessário ampliar o financiamento das ações governamentais. O apelo político é imenso tendo em vista sua elevada progressividade e percepção de justiça social, pois trata-se de tributar uma pequena classe de pessoas muito abastadas da sociedade. O raciocínio, normalmente, segue para concluir que, como envolve pessoas que são muito ricas, os governos teriam elevada arrecadação para financiar suas políticas.²

A pandemia retomou o tema porque a demanda por serviços públicos se ampliou bastante bem como as dívidas públicas o que requer novas formas de financiamento estatal. Além disso, a pandemia eleva a desigualdade de várias formas. O IGF, portanto, seria um meio de atenuar esse efeito indesejável. No plano mais geral, o FMI recomendou o aumento dos impostos sobre os mais ricos e das empresas que mais lucraram na pandemia.³

Dessa forma, alguns países instituíram o imposto como resposta aos efeitos da pandemia como a Argentina e a Bolívia.⁴ O estado de Nova Iorque aprovou um aumento do imposto

¹O autor agradece a João Pedro Loureiro Braga pela assistência em fases preliminares desta pesquisa.

²O IGF é a denominação brasileira para um imposto que se aplique sobre o estoque de algum tipo de riqueza sobre a camada superior da distribuição de renda, ditos mais ricos. Na literatura internacional esse imposto é conhecido como imposto sobre riqueza líquida. O capítulo tratará esses termos como sinônimos.

³Ver: <https://www.theguardian.com/business/2021/apr/07/imf-wealth-tax-cost-covid-pandemic-rich-poor>.

⁴Ver: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-12-06/argentina-aprova-imposto-sobre-a-riqueza-para-financiar-a-luta-contra-o-coronavirus.html>.

sobre os muito ricos.⁵ Essa iniciativa se soma ao esforço do presidente Joe Biden de ampliar a progressividade tributária em âmbito nacional.⁶

No Reino Unido, um comitê bastante plural de especialistas foi montado para analisar o tema, produzindo o estudo mais completo sobre o assunto. Existem várias iniciativas parlamentares, no Brasil, para regulamentar o imposto. Um mapeamento da Agência Senado encontrou quatro propostas legislativas recentes sobre o tema.⁷

Este capítulo analisa o tema a partir da contextualização do imposto sobre grandes fortunas dentro do sistema tributário, da análise de impacto econômico e da experiência internacional.

2. Análise econômica do IGF

O IGF é um imposto direto que incide sobre o patrimônio e é cobrado em bases anuais da mesma forma que o IPTU e o IPVA. A base do imposto engloba um estoque bastante variado de ativos que é composto pela posse de depósitos, ações, títulos públicos e privados, imóveis e outras formas de riqueza financeira. Desse total, descontam-se as dívidas para obter a riqueza líquida. O imposto sobre herança também incide sobre o patrimônio, mas o fato gerador ocorre no momento da transmissão da herança e não durante a posse do ativo.

O IGF incide sobre patrimônios muito grandes que ultrapassam um determinado limite total expresso em lei. Esse atributo lhe confere um elevado grau de progressividade.

Quando se pensa em IGF é importante perceber que há equivalência, em algum grau, entre tributar riqueza e tributar a renda. Considere o seguinte exemplo: suponha uma família com patrimônio muito elevado com vários imóveis. A renda proporcionada pelo aluguel desses imóveis é tributada pelo imposto de renda. Imagine que o aluguel resulte em uma renda anual equivalente a 10% do valor desse patrimônio.

O imposto sobre essa renda equivale de forma indireta a um imposto sobre a fortuna, pois tem o mesmo efeito prático da tributação direta sobre o patrimônio. No exemplo citado, tributar essa renda, digamos em 10%, equivale a tributar esse patrimônio em 1%.

A analogia do imposto de renda com o IGF será mais relevante quanto maior for a progressividade do sistema. Em última instância, do ponto de vista tributário e arrecadatário, a com-

⁵Ver: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-07/richest-new-york-residents-face-top-tax-rate-of-over-50-in-cuomo-s-budget-plan>.

⁶Saez e Zucman (2019b) propuseram um imposto sobre riqueza para os EUA com alíquotas de 2% e 3,5% para faixas superiores a US\$ 50 milhões e US\$ 1 bilhão. A senadora Elizabeth Warren apresentou uma proposta de taxar à alíquota de 2% a riqueza líquida superior a US\$ 50 milhões e a 6% riquezas superiores a US\$ 1 bilhão (2019b). A senadora foi assessorada por Saez e Zucman (2019a).

⁷Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/14/senadores-pedem-votacao-de-proposta-para-taxar-grandes-fortunas>.

binação dos impostos é meramente uma questão de progressividade do sistema, pois é possível obter resultados equivalentes. A tabela a seguir resume a situação.

Tabela 1 – **Simulação de combinações distintas entre IR e IGF**

Patrimônio	100	100	100	100
Renda de aluguel	10	10	10	10
IR (10%, 0%, 10% e 20%)	1	0	1	2
IGF (1%)	0	1	1	0
Arrecadação	1	1	2	2

Mas se há essa equivalência matemática, porque existem IGFs em países que também tributam a renda? Para explicar, é importante recorrer a outro exemplo: suponha duas famílias com a mesma renda, mas com estoques de riqueza muito diferentes. Apesar de possuírem rendas iguais, a capacidade econômica dessas duas famílias é muito distinta. Por essa razão, o IGF funciona como um instrumento de tributação complementar aos demais instrumentos de tributação direta que existem para reduzir os níveis de desigualdade de renda e riqueza que criam muitos empecilhos para uma distribuição mais equânime das oportunidades.

Suponha, agora, que uma família possui muito patrimônio, mas uma renda muito pequena e que uma outra família possui muita renda. Em que sentido seria adequado tributar a família com elevada riqueza e baixa renda com o IGF? Isso poderia criar injustiças em relação à família que possui renda mais elevada, mas que eventualmente paga menos imposto porque essa renda mais elevada não é base para o IGF?

A resposta é que o IGF gera incentivos para que a família com maior riqueza busque formas mais rentáveis de gerir seu patrimônio ou que se desfaça dele repassando para outras famílias que tenham maior condição econômica de preservar essa riqueza. Da perspectiva da família com renda elevada, a seguir esse processo de acúmulo de riqueza, eventualmente ela passará a ser tributada pelo IGF. A tributação é diferente, nesse caso, porque elas estão em estágios diferentes do processo de acumulação. Assim sendo, o IGF pode ser pensado como um imposto que incentiva a melhor utilização dos ativos da economia.

Em outras palavras, o IGF pode alterar a composição da riqueza estimulando o uso mais produtivo dos recursos da sociedade na busca por retornos mais elevados em setores mais produtivos gerando ganhos de eficiência. O efeito oposto acontece quando os retornos mais elevados não ocorrem em função de produtividade, mas devido à concentração de mercado, *lobbies* e informações privilegiadas (SCHEUER; SLEMROD, 2020).

O exemplo da família com baixa renda remete a outro elemento importante. A riqueza e o imposto dela derivado em um determinado ano pode não ser compatível com a renda disponível das famílias que podem se deparar com problemas de liquidez e encontrar dificuldade de se manterem em dia com suas obrigações tributárias. Em particular, os desenhos de IGF devem se preocupar em oferecer maiores facilidades para o pagamento do imposto de modo a mitigar o problema decorrente dessa situação. Isso dá força ao argumento de que esse tipo imposto seja aplicado de forma temporária.

Um segundo rol de justificativas para a existência de IGFs decorre dos efeitos econômicos negativos da concentração excessiva de riqueza. Quando a desigualdade é muito concentrada no topo da renda, os agentes mais ricos obtêm poder de *lobby* para influenciar políticas públicas que lhes são favoráveis e manter a estrutura social intacta.

A concentração de poder econômico resulta em baixa competição porque os agentes mais ricos adquirem as empresas mais inovadoras e os negócios emergentes. A menor capacidade de arrecadação estatal reduz o escopo das políticas públicas afetando a capacidade dos governos em prover condições adequadas de igualdade de oportunidades. A introdução de um IGF tende a ter efeitos compensatórios ao reduzir o crescimento da riqueza e com isso atenuar o efeito negativo das atividades de *rent seeking*.

Uma crítica recorrente ao IGF está relacionada aos seus efeitos econômicos. O primeiro diz respeito aos incentivos na medida em que o imposto reduz o retorno financeiro das poupanças e, dessa forma, a acumulação de capital. Em última instância, um processo menos intenso de acumulação de capital pode resultar em menor crescimento e uma economia com menor acúmulo de capital pode se tornar menos produtiva levando a níveis salariais mais baixos gerando resultados na direção contrária do que se deseja.

A relação entre acúmulo de capital e salários foi a motivação por trás do Tax Cuts and Jobs Act nos EUA em 2017, um programa de redução da tributação sobre as empresas cuja promessa era ampliar o lucro para que houvesse maior acumulação de capital. Com isso, a produtividade dos trabalhadores se elevaria, o que seria repassado para os salários.⁸ A literatura empírica sobre a relação entre essas variáveis é bastante controversa (SLEMROD, 2018). Na prática, não ficou configurado um aumento dos salários em função dessa desoneração, mas sim um movimento das empresas de distribuição de dividendos e recompra de ações (GALE; HALDEMAN, 2021).

O segundo efeito é que a tributação sobre grandes fortunas pode afugentar a riqueza do país. Essa crítica é relevante, mas se aplica de forma mais contundente a bens móveis. No caso de bens imóveis o alcance da crítica é menor, mas há efeitos sobre preços relativos à medida

⁸O CEA (2017) revisita a evidência empírica e conclui que a redução do imposto corporativo de 35% para 20%, previsto no programa, elevaria o salário médio em US\$ 4.000.

que o imposto pode reduzir a demanda por esse tipo de ativo. É importante considerar também que existem alguns custos de transação e tributários para a perfeita mobilidade de capital e que investidores sempre apresentam algum tipo de viés em torno da alocação doméstica de ativos (fenômeno conhecido como *home bias*).

A possibilidade de fuga de capitais coloca o debate sobre qual a base tributária mais adequada para o IGF (se deve incidir sobre bens móveis e em qual grau) e do nível e progressividade da alíquota. Como regra geral da tributação ótima, a resposta é tributar os ativos mais inelásticos do que os ativos elásticos.

Mas há que se considerar o efeito que esse tipo de diferenciação pode gerar na alocação de riqueza. Um bom imposto deve preservar sua neutralidade em relação às decisões econômicas. A diferenciação de alíquotas e bases tem como consequência impedir que os recursos sejam alocados onde são mais produtivos e isso pode gerar menos crescimento econômico, pois majora os efeitos distorcidos da tributação.

As várias formas de diferenciação e isenções nos IGFs são a base do baixo potencial de arrecadação e da baixa importância desse imposto nos sistemas tributários conforme mostram Saez e Zucman (2022) e ficará evidenciado com a apresentação da experiência internacional.

De todo o modo, fica claro, portanto, que o IGF possui limites para impedir uma fuga de ativos. Dessa forma, é importante perceber a necessidade de algum mecanismo de coordenação internacional. Apesar de ter havido avanços em termos de cooperação internacional com o imposto mínimo global, ela nunca existiu de maneira ampla para tratar um tema como esse.⁹

3. Principais evidências empíricas em torno do IGF

Um argumento teórico deve ser sempre confrontado com as evidências empíricas. Em muitos casos, uma relação intuitiva pode ser enganosa. Em outros, é possível que ela exista, mas não seja economicamente relevante. As evidências, portanto, permitem avaliar de maneira mais completa a importância de cada elemento para uma avaliação mais completa do tema analisado.

No caso do IGF, existem poucos estudos que avaliam seus efeitos devida à exígua experiência, mas todos são muito recentes o que tem contribuído bastante para o melhor entendimento do seu efeito. A maior parte dos estudos sugere que os efeitos são bastante significativos.

Brühlhart *et al.* (2019) encontram uma elasticidade de -43% em relação à riqueza reportada na Suíça. Ou seja, uma redução de 1% na alíquota aumentaria a base tributária em 43% após 6 anos. Os autores explicam que os efeitos advêm de uma combinação de migração para jurisdi-

⁹Saez e Zucman (2022) argumentam que esse sempre foi um ponto fraco dos impostos sobre riqueza na Europa.

ções com impostos menores ou isentas, problemas de precificação do valor dos ativos e evasão dado que a legislação suíça é bastante benevolente com essa prática.¹⁰

Jakbson *et al.* (2020) estudaram os efeitos comportamentais do IGF na Dinamarca a partir de mudanças que aconteceram durante a vigência do imposto entre 1989 e 1997. Os autores concluíram que a redução em 1% da alíquota elevaria a base de tributação em 21% depois de 8 anos. Uma parte importante desse efeito é mecânico na medida em que a redução do imposto resulta em maior crescimento da riqueza que será tributada no futuro. Os efeitos são heterogêneos sendo mais elevados entre os muito ricos.

Outros três estudos para Europa são: (i) Zoutman (2018) que encontrou uma elasticidade de -14% entre o imposto e a acumulação de riqueza no caso da Holanda; (ii) Seim (2017) que encontrou efeitos bem menores com a elasticidade variando entre -0,1% a -0,27% com relação à riqueza reportada para a Suécia; e (iii) Bjørky e Arntsen (2021) que encontraram, nas regressões com melhor especificação, uma elasticidade de -2,24% com relação à base tributável na Noruega.¹¹

Em suma, a evidência empírica sugere a existência de efeitos distorcidos potencialmente muito relevantes. De todo o modo, essas respostas também refletem o fato de que esses países nunca se esforçaram para minimizar os problemas ligados à competição tributária ou migração de ativos (SAEZ; ZUCMAN, 2022). Existem vários casos que retratam alguma leniência como demonstrativos de riqueza baseados em autorrelato, o que gera subdeclaração, falta de cruzamento de dados e fiscalização.¹²

Além dos efeitos comportamentais do IGF em análise, os impostos também devem ser analisados por outras questões relacionadas aos seus efeitos comparados com as alternativas, sua simplicidade de aplicação, aceitação social, monitoramento e potencial arrecadatório. Nesse sentido, cabe observar que os sistemas tributários com maior participação da arrecadação sobre patrimônio apresentam melhor impacto sobre crescimento econômico.¹³

4. Desenho do imposto

Como argumentado, existe uma forte relação entre o IGF e o imposto sobre renda no sentido de existir uma equivalência, para várias situações, entre os dois impostos. Apesar disso, um

¹⁰No caso do valor dos ativos, os autores encontram uma concentração de declarações nos limites imediatamente abaixo das faixas em que o imposto passa ser cobrado. Como é muito difícil precificar alguns ativos, esse seria um limite inferior para estimativas de evasão fiscal.

¹¹Nas regressões mais simples, os autores encontram elasticidades mais próximas às demais referências mencionadas. Observam, no entanto, que há quebra estrutural na tendência que invalida as hipóteses de igualdade entre o grupo de controle e o grupo que recebe o tratamento.

¹²Alstadsaeter *et al.* (2019) concluíram, a partir de vazamentos (obtidos pelo Panama Papers), que os escandinavos mais ricos evadiam 20% do imposto devido a partir de contas *offshore* escondidas.

¹³Ver as evidências apresentadas em Johansson *et al.* (2008) e Acosta-Ormaechea e Yoo (2012).

IGF difere do imposto de renda de várias formas, principalmente pelo fato de que o passivo tributário gerado pelo IGF independe da renda gerada pelo respectivo patrimônio. Esse fato tem repercussão sobre duas questões: a definição da alíquota e a capacidade dos indivíduos em cumprir suas obrigações tributárias.

Sobre o primeiro aspecto, se a alíquota do IGF for superior à taxa de retorno da economia, o rendimento sobre as poupanças se tornará negativo o que consiste em um retorno pós imposto negativo para investidores. Por exemplo, se a taxa de retorno real da economia for 5%, um IGF com alíquota de 7%, resultará em um retorno pós tributação negativo em 1,9%.

Enquanto o retorno bruto de um investimento com taxa de 5% será de 165% ao final de 20 anos, no caso do IGF com alíquota de 7%, haverá perda de riqueza acumulada de 31,43%. Alíquotas de impostos que podem parecer baixas no contexto do imposto de renda, podem ser extremamente elevadas no contexto do IGF.

O segundo aspecto reside na dificuldade de determinadas famílias com elevada riqueza, mas baixo nível de renda conseguir efetuar o devido pagamento dos impostos. Esse tema foi bastante analisado pela Comissão do Imposto sobre Riqueza instituída para estudar o tema no Reino Unido de modo que a recomendação apresentada no Relatório Final é que se crie a possibilidade de descontar o valor devido de pensões no futuro para aqueles que ainda não se aposentaram, o pagamento possa ser parcelado em condições predefinidas ou que se crie um regime especial de pagamento (ADVANO; CHAMBERLAIN; SUMMERS, 2021).

Saez e Zucman (2022) observam que esse descompasso tende a ocorrer ou se tornar mais relevante quando o IGF é mal desenhado e os limites de tributação são baixos. Nessa circunstância, o imposto acaba por incidir sobre a classe média cuja principal fonte de riqueza é o imóvel. Essa situação leva à demanda por isenções que acabam beneficiando os muito ricos e que têm liquidez adequada para cumprir suas obrigações tributárias. Esse tipo de solução também fragiliza o apoio social do IGF.

A Comissão rejeitou a possibilidade de redução do imposto atrelada à referência de renda. Se a instituição do imposto for desejada é porque se deseja tributar quem tem elevada riqueza em relação à renda, caso contrário o imposto de renda cumpriria bem esse papel.

A abrangência do imposto deve ser a maior possível incluindo todos os tipos de riqueza por questões de neutralidade, uma das principais características de um bom sistema tributário. Indivíduos com a mesma riqueza deveriam ser tratados de forma igual independente da forma como essa riqueza é mantida. Cabe ressaltar que a própria instituição do imposto já tem como resultado mudanças na composição do portfólio dos indivíduos na direção de investimentos com maior retorno.

O imposto deve ser cobrado sobre os indivíduos e não sobre unidades familiares porque todo o sistema tributário tem como base o indivíduo tornando a administração tributária me-

nos custosa e mais simples de monitorar.¹⁴ Esse tipo de modelo pode levar a planejamento tributário com a riqueza deixada nas empresas. Nesse sentido, é importante avaliar a necessidade de consolidar o imposto de renda das pessoas jurídicas com as pessoas físicas.

Os ativos devem ser precificados a valor de mercado que é o melhor método para aproximar o valor a ser obtido se fosse negociado naquele momento. Isso já é feito para uma variada gama de ativos financeiros o que torna simples a aplicação do método. Em casos de ativos menos líquidos, como imóveis ou terra, isso não é possível. Nesse caso, a recomendação é usar métodos de *valuation* de forma transparente para evitar judicializações.¹⁵

O último quesito relacionado ao desenho do IGF é a sua temporalidade. Existem vários exemplos de adoção temporária do IGF, ou mesmo *one-off*, como é a recomendação da Comissão do Reino Unido. O argumento é que tributar o estoque de riqueza apenas uma vez é mais eficiente, pois incide apenas sobre o estoque de riqueza acumulado no passado e não afetará as decisões presentes e futuras de geração de poupança e acumulação de riqueza entre os indivíduos. O problema é que seu benefício em termos de conter a desigualdade de riqueza se torna praticamente nulo.

Na prática, as experiências temporárias convivem com experiências mais longevas porque questões de eficiência acabam sendo relativizadas por questões distributivas, morais e arrecadatórias que são o principal apelo do imposto.

5. Experiência internacional

De acordo com a OCDE (2018), o número de países membros que cobram impostos sobre grandes fortunas caiu de 12 em 1990 para quatro em 2017 – uma vez que houve uma revogação em massa na Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Finlândia, Islândia, Luxemburgo, Suécia e Espanha. Após a crise de 2008, no entanto, a Islândia e a Espanha restabeleceram impostos sobre a riqueza líquida como medidas de consolidação fiscal. Em 2017, França, Noruega, Espanha e Suíça eram os únicos países da OCDE que cobravam impostos sobre as grandes fortunas.¹⁶

Os fatores que justificaram a revogação dos IGFs foram a elevada relação de custo-benefício e os riscos de fuga de capitais em um contexto de aumento da mobilidade do capital e do acesso a paraísos fiscais ocorrida durante o processo de liberalização financeira. Se soma a esses fatores a tendência de redução das alíquotas dos impostos sobre o capital e a renda em um

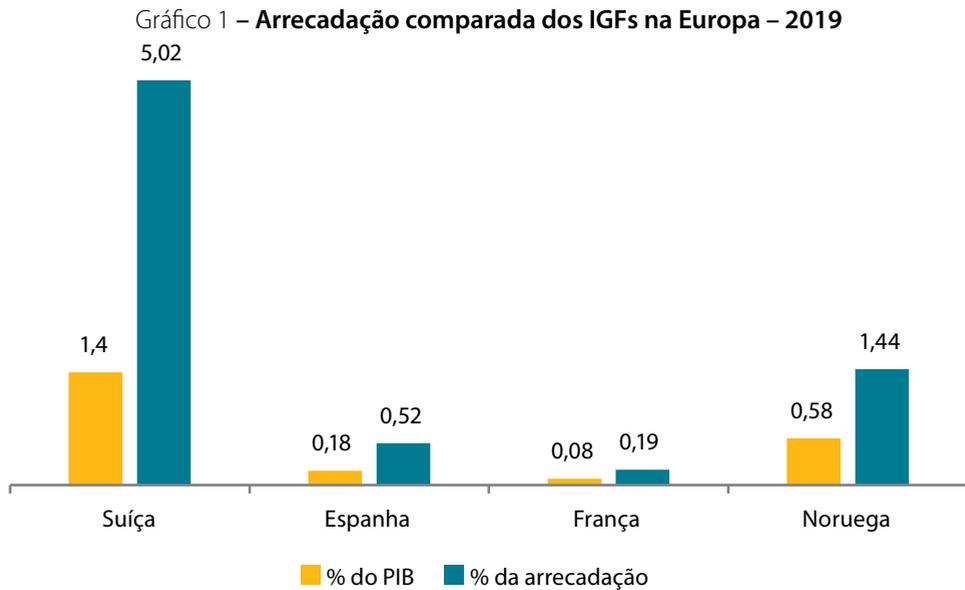
¹⁴É possível criar regras para casais consolidarem o patrimônio, aliás como no imposto de renda é possível realizar declarações conjuntas. Várias experiências adotam esse tipo de procedimento.

¹⁵Em alguns casos, esses métodos de *valuation* vêm acompanhados de redutores para evitar problemas com a aplicação do imposto e evitar que os contribuintes se sintam prejudicados o que reduz o suporte político para sua continuidade.

¹⁶A Colômbia possui IGF, mas entrou na OCDE em 2018 e não fez parte do estudo mencionado. A Bélgica introduziu o imposto em 2018. Apesar de não ter sido contabilizado pelo estudo, Luxemburgo também possui IGF sendo, inclusive, importante dentro do sistema tributário do país.

contexto mais geral que contribuiu para a diminuição da progressividade fiscal na Europa no período em questão.

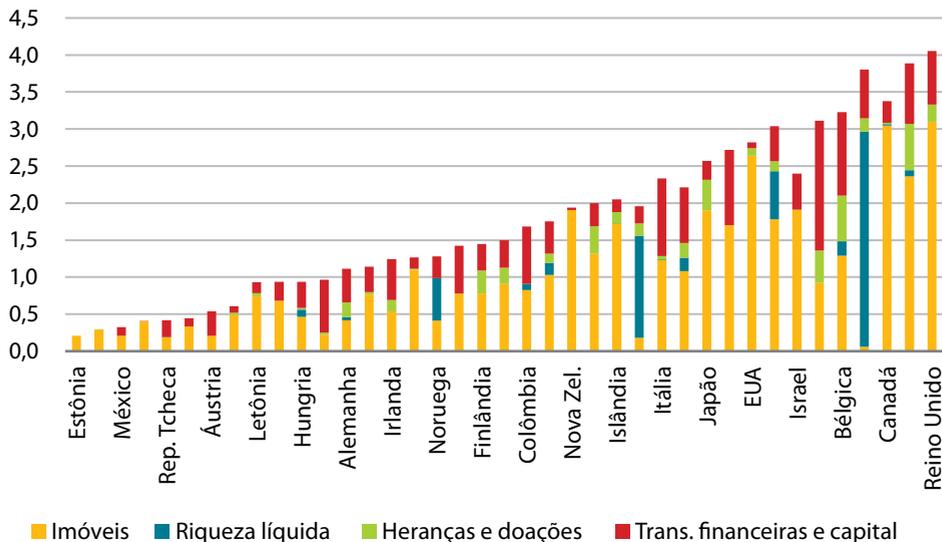
Os impostos sobre a riqueza líquida geralmente representam uma parcela muito pequena das receitas tributárias. Em 2016, as receitas tributárias dos impostos individuais sobre riqueza líquida variaram de 0,2% do PIB na Espanha a 1,4% do PIB na Suíça. Como parte da receita tributária total, variaram de 0,5% na França para 3,7% na Suíça.



Esses resultados apontam para diferenças nas receitas tributárias individuais dos países – que refletem uma variedade no desenho do imposto como, por exemplo, a classe de ativos tributados, o cronograma e alíquotas de tributação, limites de isenção, o tratamento tributário das dívidas, as possibilidades de evasão e sonegação, a distribuição de riqueza no país e os efeitos das políticas tributárias de outros países materializados na competição fiscal. Dessa forma, pode-se afirmar que não existe apenas um IGF, mas sim diversos desenhos que podem ser institucionalizados de acordo com cada realidade.

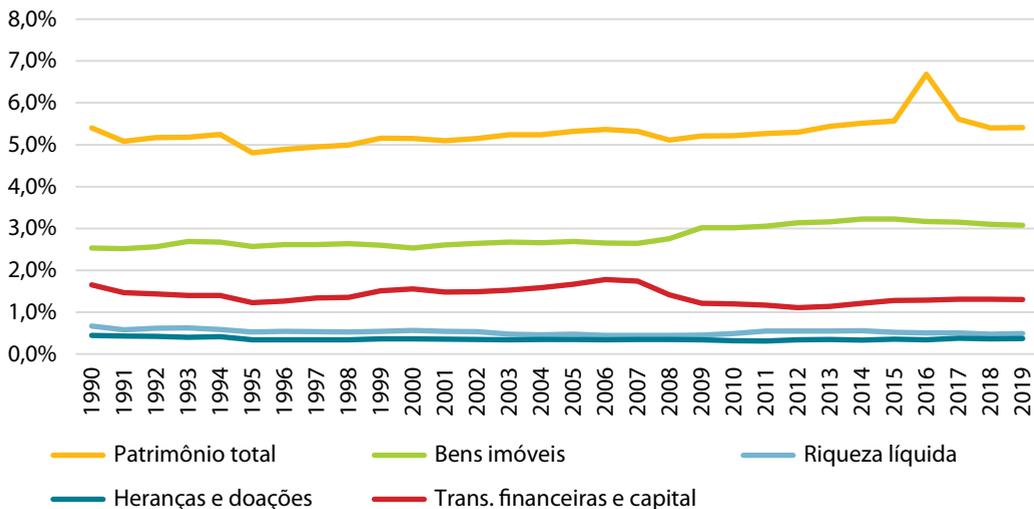
Os IGFs tendem a desempenhar um papel menos significativo do que outros tipos de impostos sobre propriedade, em particular impostos recorrentes sobre bens imóveis. A tributação sobre bens imóveis é bem mais comum em oposição à riqueza líquida em todos os países da OCDE. Como mostrado no gráfico 3, não apenas os impostos recorrentes sobre bens imóveis são amplamente aplicados, mas também são de longe a maior fonte de receita com impostos sobre propriedade.

Gráfico 2 – Decomposição da tributação sobre o patrimônio – 2019



Fonte: Global Revenue Statistics Database, OECD.

Gráfico 3 – Evolução da arrecadação sobre patrimônio em percentual do total



Fonte: Global Revenue Statistics Database, OECD. No ano de 2016 existe uma discrepância estatística no dado totalizado que não é explicada pelos valores dos impostos detalhados.

Saez e Zucman (2022) calculam o potencial de arrecadação do IGF, a partir da base de dados da *World Inequality* com uma alíquota de 1% sobre o 1% mais rico. Os autores estimam que a arrecadação da Espanha seria de 0,96% do PIB, Noruega 0,86% do PIB, França 0,83% do PIB e Suíça 1,36% do PIB. À exceção da Suíça, os ganhos de arrecadação são bastante expressivos.

Este exercício mostra a importância dos limites e isenções, da baixa fiscalização e outros elementos relativos ao desenho do imposto que resultam em alíquotas efetivas muito inferiores às alíquotas nominais e que marginalizam a importância desse imposto no sistema. Assim, o baixo nível de arrecadação não é um atributo intrínseco do imposto, mas um problema de desenho e de escolhas políticas que são feitas.

Por essa razão é importante realizar uma análise mais detalhada da experiência internacional a partir dos casos da Espanha, Bélgica, Suíça, Noruega e França. Na prática, não existe apenas um modelo de IGF, pois as alíquotas se adaptam à complexidade e às estruturas da distribuição de renda e riqueza observadas em um determinado país e suas escolhas políticas.

A Espanha introduziu pela primeira vez um imposto sobre a riqueza em 1977 até 2008, quando a crise financeira global colocou a economia espanhola em recessão. O imposto foi restabelecido de forma temporária, em 2011 para ajudar na recuperação depois da crise. Em 2012, o governo decidiu torná-lo permanente.

A Espanha tributa fortunas acima de €700.000 com alíquota de 0,2%, aumentando progressivamente até chegar a 2,5% quando o patrimônio líquido ultrapassar €10,7 milhões, dependendo da região. As pessoas que vivem na capital espanhola de Madrid estão isentas do imposto. O IGF espanhol arrecada para o governo cerca de 0,52% de todas as receitas tributárias. De acordo com Agrawal *et al.* (2020), a isenção em Madrid estimulou o planejamento tributário e enfraqueceu o potencial do imposto à medida que o número de ricos morando na capital espanhola aumentou 10% em relação às demais regiões.

O imposto sobre a riqueza da Noruega foi introduzido pela primeira vez em 1892. O governo central cobra uma taxa de imposto única de 0,15%, enquanto os municípios impõem uma taxa progressiva que vai de 0,7% a 0,85%. Somente a riqueza acima de 1,5 milhão de coroas, aproximadamente €150.000, é tributada (BANOUM, 2021).

Dessa forma, dado que a renda média por família em 2018 era de 1,6 milhão de coroas, indica-se que uma grande parte da população paga esse imposto. A arrecadação gerada tem sido praticamente a mesma nas últimas duas décadas e em 2017 respondeu por 1,1% de toda a receita tributária do país.

A Suíça aplicou o IGF pela primeira vez em 1840, sendo este um pilar da sua estrutura tributária. O IGF é autodeclarado e pago anualmente, sem rastreamento institucional de riqueza por parte do Estado – abrindo espaço para subdeclaração e evasão fiscal. Essa autodeclaração se deve ao fato de que autoridades fiscais só podem acessar informações bancárias pessoais se uma pessoa for suspeita de um crime.

O país possui um sistema tributário descentralizado e a taxa varia conforme definido por cada governo local – entre um mínimo de 0,1% e 1,1% do patrimônio líquido dos contribuintes. A base tributária é bastante ampla e apenas bens imóveis estrangeiros, determinados itens domésticos, e fundos de pensão são isentos (AEBI, 2020).

O limite de isenção de impostos para um casal sem filhos é de 70.000 a 200.000 francos suíços. Nesse sentido, esse imposto afeta grande parte da classe média e não só as grandes fortunas, tal como no caso da Noruega. O imposto sobre a riqueza na Suíça gerou receita consistente ao redor de 5% de toda a arrecadação tributária, estando acima de 3% desde o início dos anos 2000 (OCDE, 2018; AEBI, 2020).

A elevada importância do imposto sobre riqueza na Suíça se justifica em função de aspectos mais amplos do sistema tributário do país. Primeiro, não há tributação de ganhos de capital sobre ativos móveis. Segundo, várias localidades aboliram o imposto sobre heranças e doações. De certa forma, o imposto sobre riqueza cumpre a função de substituir a tributação sobre a herança e ganhos de capital que são as outras formas mais tradicionais de tributar a acumulação de ativos (SCHEUER; SLEMROD, 2020).

A Bélgica introduziu um imposto incidente sobre a riqueza em ativos mobiliários a partir de €500.000 com alíquota de 0,15% entre 2018 e 2019 que resultou em uma arrecadação da ordem de 0,2% do PIB. Constata-se, portanto, que o imposto possui uma base bastante restrita o que facilitava que fosse evitado. O sistema belga possui historicamente várias características atraentes para indivíduos de alto patrimônio.

No final de 2019, o Tribunal Constitucional Belga anulou o imposto sobre valores mobiliários. Um novo imposto sobre valores mobiliários foi introduzido em fevereiro de 2021 que incide sobre ativos imobiliários superiores a €1 milhão com alíquota de 0,15%.

O escopo do imposto atual foi ampliado. Atualmente, contas de valores mobiliários mantidas na Bélgica e no exterior por um proprietário belga (pessoas físicas e jurídicas) e sobre contas de títulos detidas por residentes não belgas (tanto pessoas físicas como jurídicas) mantidas em instituições financeiras belgas fazem parte da base de tributação.

Desde 1989, existe um imposto sobre a fortuna na França, denominado Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF). O ISF é um imposto progressivo anual, com alíquotas de 0,5% a 1,5%, aplicado quando o patrimônio pessoal líquido é superior a €800.000. O ISF era pago por apenas cerca de 350.000 famílias a cada ano, das quais cerca de 250.000 pagavam menos de €5.000.

O imposto atraiu muita publicidade adversa. Com o crescimento dos preços dos imóveis, o imposto passou a impactar as famílias com patrimônio, mas com poucos rendimentos. Assim, em 2016, 20% dos sujeitos passivos do ISF tinham um rendimento anual inferior a €49.000 e 10% tinham um rendimento inferior a €33.000. O caso da França é emblemático da discrepância entre renda e riqueza que pode resultar em problemas de liquidez para as famílias. O presidente Macron reduziu bastante o escopo do imposto a partir de 2018 quando passou a incidir apenas sobre bens imóveis e investimentos.

Tabela 2 – **Resumo comparativo**

País	Taxas	Base de incidência
Espanha	0,2%-2,5%	Patrimônio líquido superior a €10,7 milhões, dependendo da região
Noruega	0,7%-0,85%	Patrimônio superior a €150.000
Suíça	0,1%-1,1%	Patrimônio superior que varia de 70.000-200.000 francos suíços dependendo da localidade
Bélgica	0,15%	Valores mobiliários superiores a €1 milhão
França	0,5% a 1,5%	Alíquota máxima é aplicada a patrimônios superiores a €10 milhões

Fonte: Elaboração própria com base na consulta de vários normativos.

Alguns críticos do imposto argumentam que é muito caro e complexo de implementar, uma vez que demanda uma estrutura administrativa ativa de rastreamento de patrimônios, atualização e certificação de valores com o objetivo de reduzir a evasão fiscal.

Troup *et al.* (2020) estimam que o custo de conformidade seja de 1% a 1,5% de riqueza total no primeiro ano com base nos custos legais do processo de inventário no Reino Unido. Dependendo da alíquota de imposto, os custos poderiam superar a receita obtida. Contudo, tais custos tendem a cair rapidamente nos anos subsequentes porque são, em sua maioria, constituídos de custos fixos. O custo também tende a cair com a revolução digital que permite maior transparência nas operações e controle no registro dos ativos que são base do imposto. A se confirmar essa estimativa e custo, esse resultado é fortemente contrário à instituição de IGFs temporários.

6. O debate sobre o IGF no Brasil

A Constituição Federal brasileira prevê a instituição do IGF no seu inciso VII do artigo 153 prevendo regulamentação por meio de lei complementar. A ideia é que o imposto seja cobrado, portanto, sobre patrimônios muito elevados que possam ser considerados grandes fortunas o que sugere uma aplicação restrita sobre um número de famílias muito abastadas. Embora previsto, nunca foi aplicado no Brasil.

No Brasil, quatro projetos de lei complementar apresentados no Senado Federal sugerem as tendências desse debate.¹⁷ A tabela 3, a seguir, resume as principais características para tributar a riqueza e que podem ser avaliadas em comparação com a experiência internacional.

Chama a atenção que os projetos transcendem questões ideológicas. Existem propostas vinculadas a partidos de esquerda e de direita. Em segundo lugar, cabe ressaltar que os projetos

¹⁷De acordo com levantamento realizado por Canado e Messias (2021), existem mais 21 projetos sobre o tema na Câmara dos Deputados apresentados em 2020. Sobre os projetos do Senado ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/27/senado-debate-quatro-propostas-de-imposto-sobre-grandes-fortunas>.

buscam basicamente tributar patrimônios relativamente próximos a limites que giram em torno de R\$ 50 milhões a R\$ 60 milhões.

O projeto apresentado pelo senador Paulo Paim é mais idiossincrático, pois permite muitas exclusões da base de cálculo e só incidiria no momento da aquisição do patrimônio o que não é usual. Os demais projetos possuem uma quantidade de exceções menor e a incidência ocorre durante a titularidade e, portanto, são mais próximos à experiência internacional.

Alguns projetos são permanentes e outros foram elaborados tendo duração da calamidade por conta da crise do coronavírus. Os projetos do senador Paulo Paim (PLS 315/2015) e do senador Reguffe (PLP 38/2020) aplicam alíquotas lineares, enquanto o projeto do senador Plínio Valério (PSDB) e da senadora Eliziane Gama (Cidadania) apresentam alíquotas progressivas que variam de 0,5% até 1%.

Tabela 3 – Comparativo dos projetos que regulamentam o IGF no Senado Federal

	PLS 315/2015	PLP 183/2019	PLP 38/2020	PLP 50/2020
Autor	Paulo Paim (PT)	Plínio Valério (PSDB)	Reguffe (Podemos)	Eliziane Gama (Cidadania)
Exclusões	Imóveis de residência, bens de uso doméstico, bens de uso para trabalho, bens consumíveis, bens com uso interdito ou tombados e doações para entidades beneficentes e afins.	Imóvel de residência (até 20% do patrimônio), bens de uso para trabalho (até 10% do patrimônio), direitos de propriedade intelectual e bens de pequeno valor.	Regulamento.	Regulamento.
Fato gerador	Aquisição do patrimônio.	A titularidade do patrimônio.	Regulamento.	A titularidade do patrimônio.
Base de cálculo	Patrimônio líquido superior a R\$ 50 milhões.	Patrimônio superior a 12 mil vezes o limite do IRPF (R\$ 22,8 milhões).	Patrimônio superior a 50 mil salários mínimos (R\$ 60 milhões).	Patrimônio superior a 12 mil vezes o limite do IRPF (R\$ 22,8 milhões).
Alíquota	1%.	Entre 12 mil e 20 mil vezes a faixa de isenção: 0,5%. Entre 20 mil e 70 mil vezes o limite: 0,75%. Acima disso: 1%.	0,50%.	Entre 12 mil e 20 mil vezes a faixa de isenção: 0,5%. Entre 20 mil e 70 mil vezes o limite: 0,75%. Acima disso: 1%.
Duração	Permanente.	Permanente.	Duração da calamidade do coronavírus.	Duração da calamidade do coronavírus.

Fonte: Elaboração própria com base na Agência Senado e consulta aos projetos.

Uma proposta recente apresentada pela Oxfam Brasil prevê a instituição de um IGF que parte de três pontos principais: (i) começa pelo topo da pirâmide social e seria focado no 0,1% que detém a maior riqueza do país; (ii) abrangente ao considerar todos os ativos como base tributária; e (iii) estabelece regras rígidas contra sonegação.

Segundo o estudo, o IGF incidiria sobre 220.000 pessoas que detêm 30% da riqueza informada no IRPF. A proposta é que a alíquota seja de 0,5% sobre o patrimônio líquido. Das propostas analisadas essa é que possui maior detalhamento e análise de impacto mais clara.

7. Conclusões

Em função de todas as suas características e efeitos, o IGF é visto como um instrumento complementar de tributação direta que, quando necessário, deve ser aplicado sobre uma camada bastante restrita entre os mais ricos da sociedade, com uma alíquota moderada de modo a não ampliar as distorções potenciais e, ao mesmo tempo, maximizando seus benefícios de alocação mais eficiente e melhor distribuição da riqueza.

Na prática, portanto, o potencial de arrecadação dos IGFs ao redor do mundo é bastante limitado razão pela qual o financiamento do Estado pelo sistema de tributação direta está muito mais vinculado ao imposto de renda e outras formas de tributação sobre patrimônio.

A discussão do IGF deve ser feita de forma integrada com as demais de tributação sobre patrimônio que afetam o retorno pós tributo da poupança e da riqueza: heranças e doações, ganhos de capital sobre ativos financeiros e demais propriedades como bens imóveis.

Em geral, os países que tributam a riqueza e que auferem receitas relevantes atribuem um papel secundário aos demais instrumentos de tributação como é o caso da Suíça. Nos demais países, o imposto é pouco relevante ou mesmo inexistente.

De forma alternativa, é possível estruturar um sistema articulando a tributação sobre a renda (poupanças, inclusive) e sobre heranças que podem gerar resultados bastante satisfatórios em termos de progressividade.

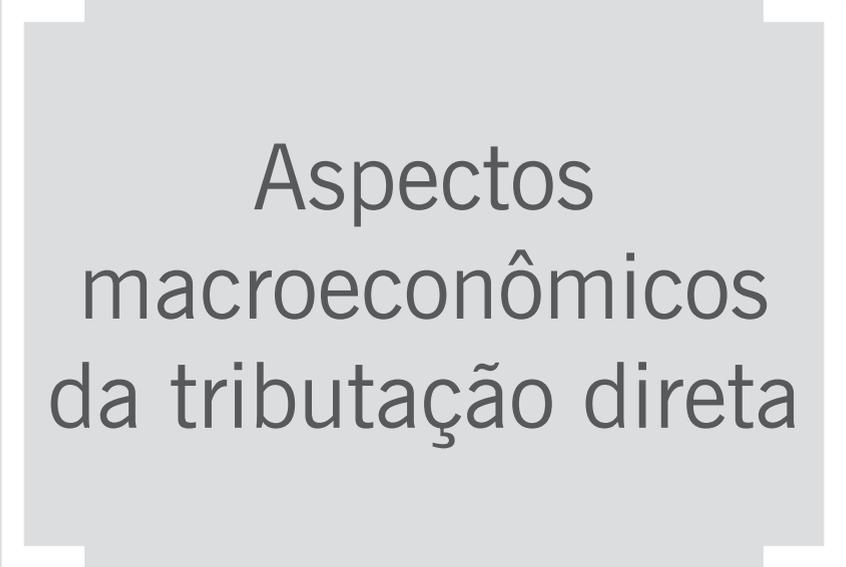
A preferência pelas demais formas de tributação está muito relacionada ao fato de que os efeitos comportamentais desses impostos são um pouco mais bem compreendidos, aos menores custos administrativos e a maior facilidade de lidar com evasão fiscal e monitoramento que resultam em maior eficiência tributária.

O IGF é um imposto bastante exposto ao poder de *lobby* dos mais ricos e de grupos que possuem maior influência perante a opinião pública. O crescimento do interesse político no tema e o surgimento de novas propostas e experiências tende a atuar como uma força mitigadora dessa pressão. Do ponto de vista técnico, portanto, tem deixado de ser visto como uma jabuticaba. Nesse sentido, sua inclusão dentro de uma reforma tributária progressiva pode criar um ambiente político favorável à reforma. Esse é um cálculo político que deve ser feito para a sua viabilização.

Referências bibliográficas

- ACOSTA-ORMAECHEA, S.; YOO, J. Tax composition and growth: a broad cross country perspective. *IMF working paper*, n. 257, 2012.
- ADVANI, A.; CHAMBERLAIN, E.; SUMMERS, A. *A wealth tax for the UK*. Wealth Tax Commission Final Report. England. 2020.
- AEBI, J. E. Wealth taxation in Switzerland. *International Background Paper*, n. 138, Wealth Tax Commission. England. 2020.
- AGRAWAL, D.; FOREMNY, D.; TOLEDANO, C. Paraísos fiscales, wealth taxation, and mobility. *IEB working paper*, Barcelona, 2020.
- ALSTADSAETER, A.; JOHANESEN, N.; ZUCMAN, G. Tax evasion and inequality. *American Economic Review*, v. 109, n. 6, p. 2073-2103, 2019.
- BANOUN, B. Wealth tax: Norway. *International Background Paper*, n. 138, Wealth Tax Commission. England. 2020.
- BJØRKY, A.; ARNTSEN, E. *The elasticity of taxable wealth: Evidence from Norway*. 2021. Master thesis in financial economics. Norwegian School of Economics. Bergen. Disponível em: https://www.nhh.no/globalassets/centres/nocet/master-theses-presentations/2021/formuesskatt-i_elastisitet_thesis.pdf. Acesso em: 7 jan. 2021.
- BRÜLHART, M. *et al. (forthcoming)*. Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Switzerland. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- CANADO, V.; MESSIAS, L. Vale a pena instituir o IGF? *Relatório Técnico do Núcleo de Tributação do Insper*, São Paulo, 2020.
- CEA. *Corporate tax reform and wages: Theory and evidence*. White House, Oct. 2017.
- GALE, W.; HALDEMAN, C. The tax cuts and Jobs act: In search for supply side effects. *Economic Studies at Brookings*, Jul. 2021.
- JAKOBSEN, K. *et al.* Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, v. 135, n. 1, p. 329-388, 2020.
- JOHANSSON, Å. *et al.* Taxation and economic growth. *OCDE Economics Department working paper*, n. 620, 2008.
- OECD. The role and design of net wealth tax in the OECD. *OECD Tax Policy Studies*, n. 26, OECD Publishing, Paris, 2018.
- OXFAM BRASIL. 5 propostas tributárias para reduzir a desigualdade: imposto sobre grandes fortunas. Blog da Oxfam Brasil. 2020. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/o-valor-do-seu-imposto/?_ga=2.108867142.594128698.1641575289-618234515.1641575289. Acesso em: 7 jan. 2021.
- SAEZ, E.; ZUCMAN, G. Progressive wealth taxation. *BPEA*, Fall, p. 437-511, 2019a.
- _____; _____. *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*. New York: W. W. Norton & Company, 2019b.

- _____; _____. *Wealth taxation: Lessons from history and recent developments*. 2022. Disponível em: <https://gabriel-zucman.eu/files/SZ2022AEA.pdf>.
- SCHEUER, F.; SLEMROD, J. Taxing our wealth. *NBER working paper*, n. 28.150, 2020.
- SEIM, D. Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 9, n. 4, p. 395-421, 2017.
- SLEMROD, J. Is this tax reform or just confusion? *Journal of Economic Perspectives*, v. 32, n. 4, p. 73-96, 2018.
- TROUP, E.; BARNETT, J.; BULLOCK, K. The administration of a wealth tax. *Evidence paper*, n. 11, Wealth Tax Commission, England. 2020.
- ZOUTMAN, F. *The elasticity of taxable wealth: Evidence from the Netherlands*. Working paper, Norwegian School of Economics, 2018.



Aspectos
macroeconômicos
da tributação direta

Impactos macroeconômicos de reformas tributárias

Bráulio Borges

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é o de apresentar de forma relativamente breve os potenciais impactos macroeconômicos de reformas/modificações nos sistemas tributários, bem como algumas das evidências empíricas mais atualizadas a esse respeito.

Contudo, antes de entrar nesse tema, convém apresentar algumas diretrizes do que seria um sistema tributário ideal. Isso porque as reformas dos arcabouços tributários nos países deveriam buscar avançar em alguns ou em todos esses aspectos, sem, no entanto, envolver nos demais. É o que faremos nesta primeira seção introdutória.

Em um contexto no qual os governos dos países necessariamente devem auferir receitas tributárias ao longo do tempo para poder ofertar alguns bens públicos, além de viabilizar políticas públicas específicas para elevar o bem-estar da sociedade, o desenho dos sistemas tributários deveria seguir algumas diretrizes, de modo a não gerar efeitos perversos sobre os incentivos para o setor privado, não inibindo um maior desenvolvimento econômico e social.

Com efeito, um sistema tributário deveria, em primeiro lugar, buscar a neutralidade, afetando o mínimo possível os preços relativos da economia que orientam as decisões de oferta e demanda por bens e serviços. Dito de outro modo, o desenho dos tributos e a magnitude das alíquotas deveriam gerar o mínimo de distorção possível na alocação dos fatores de produção – terra, capital físico e trabalho –, permitindo a alocação mais eficiente possível.

Outro aspecto desejável é a chamada equidade horizontal: indivíduos ou empresas que apresentam uma mesma renda monetária, obtida em atividades semelhantes, deveriam ter a mesma carga tributária efetiva. Não se trata apenas de uma questão de justiça social, já que a falta de equidade horizontal também pode gerar distorções alocativas na economia, afetando a forma como os agentes se estruturam (maior ou menor integração vertical, por exemplo).

A equidade vertical ou progressividade também é algo que deveria estar presente no sistema tributário como um todo. Ou seja: as alíquotas efetivas deveriam ser crescentes de acordo com a capacidade contributiva. Neste caso, a maior justificativa é de fato uma menor desigualdade entre as pessoas de uma mesma sociedade. Contudo, na medida em que a desigualdade de resultados afeta a estabilidade política dos países e isso, por sua vez, tem impacto relevante sobre o desempenho econômico, trata-se também de algo que pode afetar o desenvolvimento econômico *per se*. Uma maior progressividade exige que o desenho do sistema tributário de um país seja pensado como um todo, já que a tributação indireta, sobre o consumo, é regressiva por definição (com as pessoas mais pobres pagando proporcionalmente mais impostos e contribuições do que os mais ricos em relação às suas rendas, uma vez que os preços de diversos bens e serviços são os mesmos independentemente de quem é o consumidor). Embora haja algumas formas de minimizar a regressividade da tributação indireta – tais como alíquotas semelhantes sobre bens e serviços, bem como a devolução de tributos para certos grupos da população –, ainda assim a progressividade da carga tributária como um todo acaba tendo que ser buscada principalmente na tributação sobre renda e patrimônio.

Também é importante que o sistema tributário conte com uma base ampla e diversificada de incidência, de modo a viabilizar a menor alíquota efetiva possível para os contribuintes; que preze pela simplicidade, com poucos regimes e alíquotas (já que a elevada complexidade gera muitas vezes elisão e evasão fiscal, além de aumentar a oferta de oportunidades para a prática de corrupção e estimular uma maior contenciosidade tributária); e que seja altamente transparente, de modo a permitir que as pessoas e empresas de fato saibam quanto estão pagando em tributos nos bens e serviços adquiridos, permitindo um controle social mais efetivo da atuação dos governos.

Na medida em que o consumo de certos bens e serviços deve ser desincentivado, por gerar externalidades negativas sobre a sociedade e o meio ambiente, o sistema tributário também deve ser desenhado de modo a levar isso em consideração de forma deliberada. Com efeito, são justificadas algumas “excise taxes” (tais como os “impostos sobre o pecado” e os “impostos sobre o carbono”, entre outros).

Por fim, é importante que um sistema tributário também contribua com a estabilização macroeconômica, para além da geração de receitas que assegurem a sustentabilidade fiscal intertemporal. Desse modo, a presença de mecanismos tributários que viabilizem a existência de alguns estabilizadores automáticos também é desejável. Embora esse último aspecto se aplique muito mais aos gastos públicos – como aqueles com seguro-desemprego, entre outros –, eles também podem estar presentes no desenho da tributação – tais como a possibilidade da utilização de prejuízos de alguns exercícios para abatimento de tributos devidos em exercícios posteriores, entre outros mecanismos.

Feita essa breve explanação sobre os atributos desejáveis de um sistema tributário ideal, a próxima seção se dedicará a apresentar alguns aspectos do sistema tributário brasileiro, per-

mitindo identificar possíveis reformas. Na seção seguinte abordaremos o tema principal deste capítulo. Por fim, temos algumas considerações finais.

2. Alguns aspectos do sistema tributário brasileiro

O debate sobre a necessidade de promover reformas no sistema tributário brasileiro não é novo. A necessidade de reformar/modificar/atualizar vários aspectos do sistema tributário brasileiro se tornou ainda mais imperiosa ao longo do tempo, seja por conta de alguns desenvolvimentos ocorridos no resto do mundo (aprofundamento da globalização e, como consequência disso, a ocorrência de uma “guerra fiscal” mundial na tributação incidente sobre o capital/empresas), seja por conta da forte elevação da carga tributária brasileira ocorrida entre o final dos anos 1990 e meados da década seguinte – refletindo a necessidade de uma expressiva consolidação fiscal e amparada em boa medida em tributos indiretos, muitos deles com características nocivas (cumulatividade e regressividade, por exemplo).

Com efeito, desde meados da década de 2000, observa-se a convivência, no Brasil, de dois aspectos deletérios do sistema tributário: uma carga atipicamente elevada, dado nosso nível de desenvolvimento econômico (ver gráfico a seguir, obtido em um estudo recente do FMI) e desproporcionalmente concentrada na tributação sobre consumo (ver gráfico seguinte); e um sistema altamente complexo e com vários atributos ruins, o que acaba magnificando os impactos da carga mais elevada sobre a atividade, a competitividade, o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade.

Gráfico 1 – Tax revenue collection

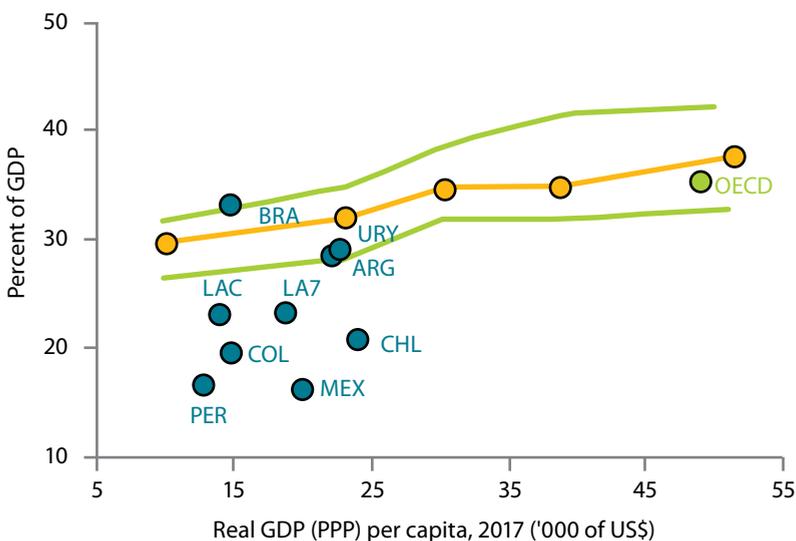
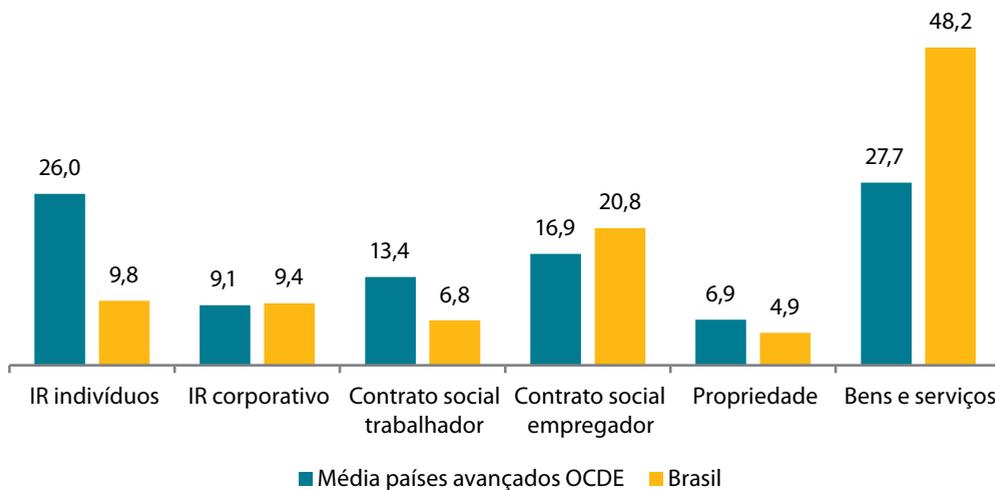


Gráfico 2 – Composição relativa da carga tributária em 2019

Somatório das bases indicadas = 100



Fonte: Elaborado a partir de dados de Carvalho Junior, 2022.

Vale notar que, quando se discute o assunto “reforma tributária” no Brasil, deve ficar claro que isso significa, hoje, promover alterações no desenho do sistema, de modo a torná-lo menos distorcivo para a atividade e a eficiência econômicas, bem como para torná-lo mais progressivo e menos complexo. Infelizmente não há espaço, no momento atual, para qualquer redução da carga tributária agregada, dada a restrição imposta por uma despesa obrigatória bastante elevada e relativamente rígida e pelo elevado endividamento público (ainda que alguma realocação da carga entre as várias bases de incidência – consumo, renda, folha salarial e patrimônio – possa trazer impactos líquidos favoráveis para a economia brasileira e para a própria sustentabilidade fiscal).

Embora não seja possível alterar a carga agregada, há um espaço expressivo para a promoção de melhorias no desenho do sistema, como deixa evidente, por exemplo, um levantamento realizado desde 2016 pela LMU Munich e pela Universidade Paderborn, na Alemanha. Embora tenhamos melhorado nos últimos anos, ainda assim o Brasil ocupou, em 2020, a 60ª posição, entre 69 países avaliados, no *ranking* do indicador de complexidade tributária. Vale notar que, para construir esse indicador, são avaliados 20 aspectos distintos do sistema tributário, como revela a tabela a seguir (quanto mais próximo de 1, mais complexo – tanto no indicador geral, como nos subcomponentes).

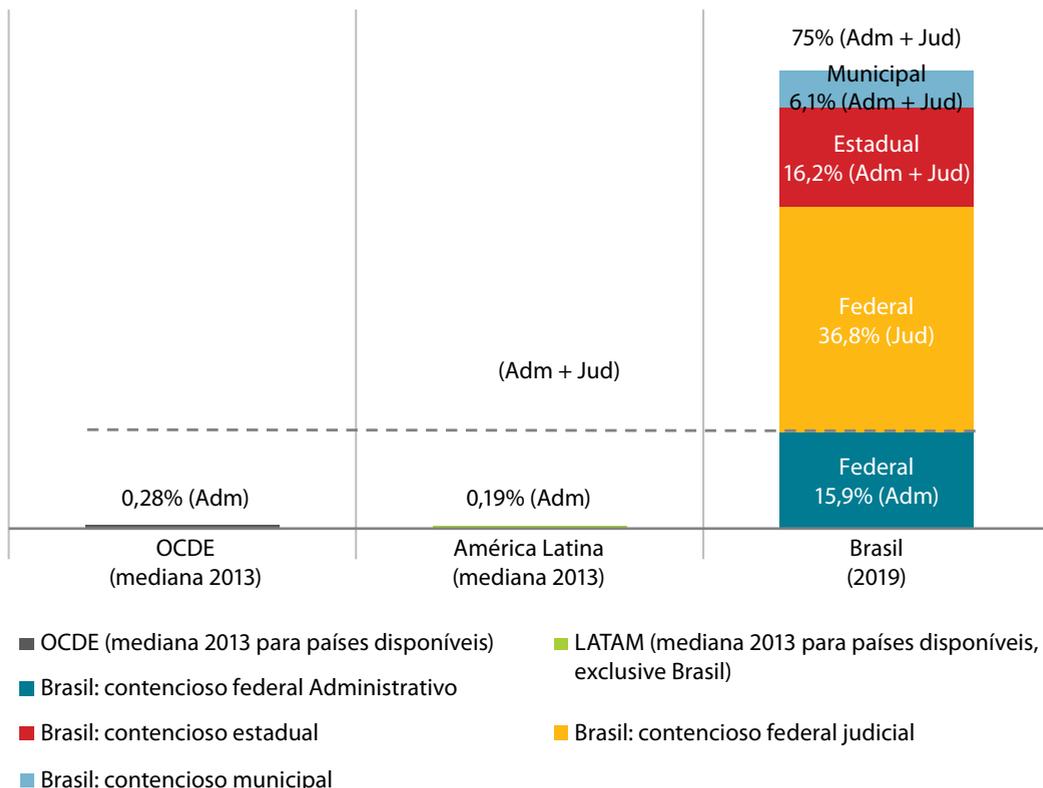
Tabela 1 – Indicador de complexidade tributária

Brasil	2016	2018	2020
Overall tax complexity	■ 0,53	■ 0,49	■ 0,44
Tax code complexity	■ 0,61	■ 0,55	■ 0,43
Additional taxes	■ 0,42	■ 0,39	■ 0,11
(Alternative) Minimum tax	■ 0,25	■ 0,15	■ 0,09
Capital gains	■ 0,63	■ 0,52	■ 0,36
CFC-rules	■ 0,77	■ 0,70	■ 0,67
Corporate reorganization	■ 0,70	■ 0,69	■ 0,59
Depreciation	■ 0,56	■ 0,48	■ 0,40
Dividends	■ 0,53	■ 0,39	■ 0,24
General anti-avoidance	■ 0,58	■ 0,47	■ 0,30
Group treatment	■ 0,49	■ 0,32	■ 0,27
Interest	■ 0,64	■ 0,61	■ 0,47
Investment incentives	■ 0,68	■ 0,70	■ 0,60
Loss offset	■ 0,56	■ 0,41	■ 0,36
Royalties	■ 0,63	■ 0,58	■ 0,51
Statutory tax rate	■ 0,54	■ 0,43	■ 0,30
Transfer pricing	■ 0,82	■ 0,87	■ 0,71
Tax framework complexity	■ 0,46	■ 0,44	■ 0,44
Guidance	■ 0,33	■ 0,46	■ 0,48
Enactment	■ 0,44	■ 0,38	■ 0,38
Payment & filling	■ 0,49	■ 0,42	■ 0,41
Audits	■ 0,60	■ 0,53	■ 0,47
Appeals	■ 0,42	■ 0,39	■ 0,46

Refletindo essa elevada e persistente complexidade, o contencioso tributário brasileiro (isto é, o montante de tributos cujo pagamento é alvo de disputa administrativa ou judicial entre governo e empresas) é um dos mais elevados do mundo, distanciando-se consideravelmente da média observada nos países para os quais essa informação está disponível – segundo

levantamento recente realizado por pesquisadores do Insper (ver gráfico a seguir). Além de gerar um enorme custo de transação para a sociedade (ao demandar a contratação de especialistas para administrar esses contenciosos e exigindo, em alguns casos, a constituição de provisões nos balanços), isso acaba gerando uma enorme insegurança jurídica – o que impacta, negativamente, as decisões de investimento de várias empresas.

Gráfico 3 – Comparativo entre o valor do contencioso tributário, para uma amostra de países da OCDE, da América Latina (exclusive Brasil) e Brasil (% PIB)



Fontes: OCDE (2015), secretarias estaduais e municipais de Fazenda, Siconfi/STN, PGFN e RFB.

Vale ainda ressaltar outros aspectos do sistema tributário brasileiro. Começando pela tributação corporativa, o quadro corrente é um em que a alíquota estatutária brasileira do IRPJ/CSLL (tributos com a mesma base de incidência) é de 34% para empresas não financeiras optantes pelos regimes de lucro real e lucro presumido, cerca de 10,5 p.p. acima da média simples global, segundo dados da Tax Foundation. Vale destacar que, para empresas financeiras, essa alíquota é ainda mais elevada no Brasil, próxima de 45%.

Não obstante, é preciso ter algum cuidado nessas comparações diretas das alíquotas nominais. Isso porque muitas vezes a alíquota efetivamente paga pelas corporações é bem menor,

por conta de várias deduções legais que podem ser aplicadas sobre o lucro contábil para se chegar ao lucro tributável.

De fato, no Brasil essas deduções legais são maiores do que em outros países: além dos ágios em aquisições, as empresas optantes pelo lucro real também podem abater os juros associados a empréstimos e os juros sobre capital próprio (ou JCP, que corresponde, grosso modo, à TJLP aplicada ao patrimônio líquido da empresa – sobre os quais incide uma alíquota de IR de 15%), entre outras possibilidades de abatimentos. Vale notar que não são muitos os países que adotam esquemas semelhantes aos JCP brasileiros (conhecidos em inglês como *allowances for corporate equity*, ACE) – embora o debate de “fronteira” esteja caminhando na direção de expandir o uso desse tipo de mecanismo (ainda que de forma distinta do modelo brasileiro, por meio de esquemas mais eficientes, que limitam o tamanho do benefício e o vinculam mais diretamente ao investimento efetivamente para reduzir o custo fiscal).

Ademais, no regime de lucro presumido, o percentual do faturamento que é “presumido” como lucro contábil muitas vezes subestima o lucro/excedente operacional dessas empresas, várias delas “pejotinhas” (isto é, trabalhadores organizados sob a forma de empresas para escapar da expressiva cunha fiscal incidente sobre a folha salarial no setor formal brasileiro) – o que gera, na prática, uma desoneração da tributação corporativa incidente sobre várias das empresas inseridas nesse regime (bem como no regime Simples/MEI). A tabela a seguir, obtida em trabalho recente do FMI (COELHO, 2021), revela que o alcance do regime Simples/MEI no Brasil, em termos de faturamento das empresas, é bem mais generoso do que na maior parte dos países.

Tabela 2 – **Brazil and comparators: simplified tax regimes for SMEs**

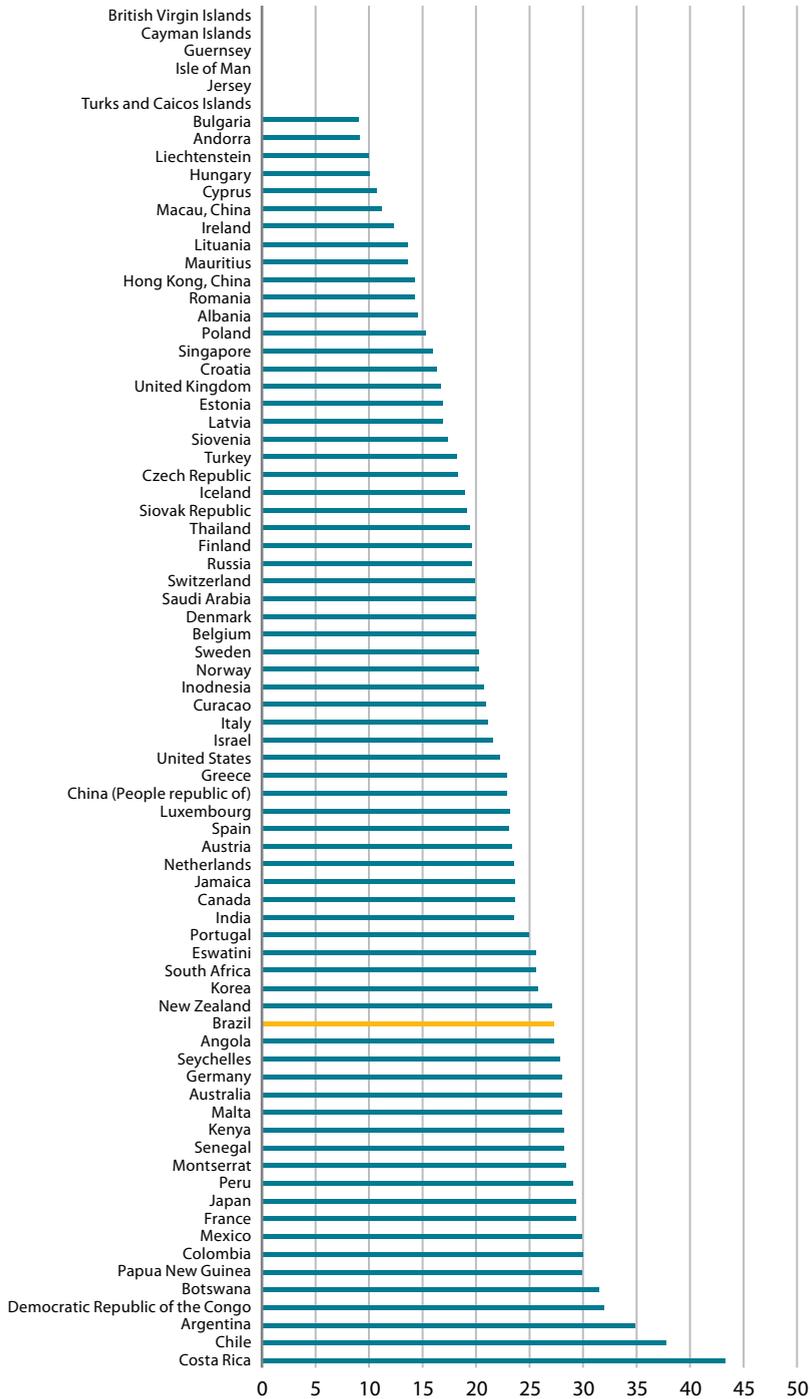
Country	Tax rate over turnover	Maximum participation threshold (turnover, US\$)
Argentina	Fixed amount (max 6,55)	600.000
Armenia	5 (trading), 3,5 (production)	122.400
Bolivia	5	36.221
Brazil	4 - 33 (progressive rates)	951.928
China	4	154.567
Colombia	2 - 14,5 (progressive and sector specific)	775.668
Costa Rica	3 - 9	108.369
Ecuador	0,43 - 5,21	60.000

Country	Tax rate over turnover	Maximum participation threshold (turnover, US\$)
France	1,7 (ind./comm.), 2,2 (non-comm.)	94.400
Indonesia	1	331.200
India	2 (general), 12,5 (professional services)	269.701
Italy	6 (food), 11,7 (professionals)	77.441
Mexico	Graduated tax discount up to 10 years	97.180
Nicaragua	Max 5,5	34.358
Peru	0,4 - 0,63 (fixed amount)	24.508
Portugal	3,15 (retail), 16 (professional services)	238.238
Russia	4 (B2C sales), 6 (B2B sales)	2.061.000
South Africa	Max 3	70.250
Uruguay	Max 3,5	34.543

A OCDE estima que uma empresa “nova” brasileira (sem deduções oriundas de exercícios anteriores que podem reduzir o lucro tributável), que opera no regime de lucro real, apresenta uma carga efetiva de cerca de 27%, 6,5 p.p. acima da média simples mundial (diferença que recua para 5 p.p. quando são desconsideradas, na média mundial, as jurisdições com alíquotas nulas). Como o Brasil atualmente é um dos poucos países a isentar totalmente os dividendos distribuídos (excluindo os JCP, que são tributados a 15%), na prática a distância da carga efetiva brasileira sobre a renda corporativa (considerando IRPJ/CSLL e IRPF de forma integrada) em relação à média mundial diminui ainda mais, com essa magnitude dependendo da política de distribuição adotada por cada empresa.

Gráfico 4 – Composite effective average tax rate (%)

Tributação sobre empresas, em 2020



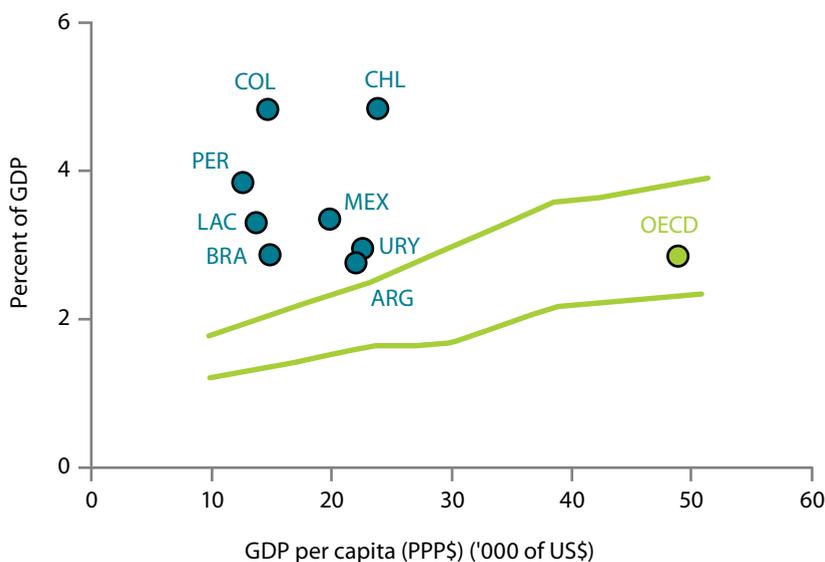
Fonte: OCDE.

Levando-se em consideração esses aspectos, bem como um volume de renúncias fiscais de quase 1% do PIB ao ano na tributação corporativa – associada em boa medida à desoneração para as empresas optantes pelo regime Simples/MEI –, a arrecadação brasileira de tributos corporativos, que foi de 2,9% do PIB em 2019, era bem próxima à média ponderada dos países da OCDE, de 3,1%.

Contudo, embora esteja bem próxima da arrecadação média dos países da OCDE – grupo composto majoritariamente por países avançados –, a arrecadação de tributos corporativos no Brasil é superior ao sugerido pelo patamar de desenvolvimento econômico, como apontou estudo recente de economistas do FMI (de onde foi extraído o gráfico a seguir). Segundo esse trabalho, a arrecadação no Brasil deveria estar pouco abaixo de 2% do PIB (ponto médio entre as linhas pontilhadas azuis, dado o PIB *per capita* brasileiro), quase metade dos 3% do produto efetivamente observados.

Gráfico 5 – **Too reliant on corporate income tax revenue**

Corporate income tax collection in LAC is high relative to the region's level of development (CIT taxation and income levels)

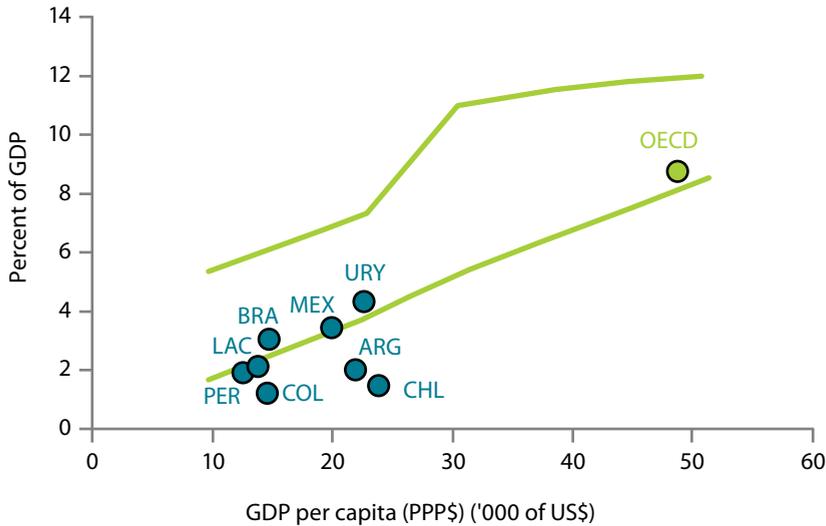


Fonte: IMF staff calculations building on Acosta-Ormaechea, Sola and Yoo (2019).

Já no caso da tributação da renda na pessoa física, a arrecadação do IRPF no Brasil – que tem uma incidência progressiva – equivale atualmente a cerca de 3% do PIB, bastante abaixo dos 8% observados na média da OCDE. De fato, o mesmo estudo de economistas citado acima indica que a arrecadação do imposto de renda sobre pessoas físicas no Brasil poderia ser algo maior, mais próxima dos 4% do PIB (considerando o ponto médio entre as linhas pontilhadas e o PIB *per capita* brasileiro atual, no gráfico a seguir).

Gráfico 6 – **Low personal income taxes**

The collection of personal income taxes remains largely untapped in LAC countries
(PIT collection and income levels)



Fonte: IMF staff calculations building on Acosta-Ormaechea, Sola and Yoo (2019).

O Brasil arrecada relativamente pouco no caso do IRPF em função de vários fatores, tais como a isenção aplicada aos dividendos distribuídos e mesmo uma estrutura que conta com poucas alíquotas e com uma alíquota máxima baixa na comparação com outros países, como aponta a tabela a seguir preparada por Carvalho Junior (2022).

Tabela 3 – **Imposto de renda da pessoa física: características em economias avançadas da OCDE e na América Latina, países selecionados – 2020**

País	Número de alíquotas	Crédito tributário	Parcela isenta ^a	Alíquota mínima	Alíquota máxima	Faixa máxima ^b
Austrália	4		1,03	19	45	10,2
Bélgica	4		0,99	25	50	4,57
Canadá	5	x	0,93	15	33	15,13
França	4		1,14	11	45	17,94
Alemanha	3 ^c		1,06	14	45	30,48
Itália	5	x	1,01	23	43	9,47
Japão	7		0,39	5	45	32,42
Coreia	7		0,14	6	42	48,24

País	Número de alíquotas	Crédito tributário	Parcela isenta ^a	Alíquota mínima	Alíquota máxima	Faixa máxima ^b
Holanda	3	x	2,94	9,7	49,5	7,2
Portugal	7		0	14,5	48	11,61
Espanha ^d	5		0,74	19	45	7,99
Suécia	1	x	4,85	52	52	4,85
Reino Unido	3		1,44	20	45	17,3
Estados Unidos ^e	7		0	10	37	43,2
Colômbia	6		2,39	19	39	68,04
Chile	6		1,61	4	35	14,33
México	19	x	0,03	1,9	35	30,93
Brasil	4		0,81	7,5	27,5	1,98
Média OCDE-14	5		1,19	17,4	44,6	18,61
Média AL-4	9		1,21	8,1	34,1	28,82

Fonte: OCDE (2021c), elaboração Ipea.

a) Parcela isenta mensal, em milhares de dólares internacionais (1 Int\$ = 2,36 BRL, 2020).

b) Faixa mensal onde começa a ser aplicada a alíquota máxima, em milhares de dólares internacionais.

c) Alemanha: Na primeira faixa, entre 14% e 42% a alíquota aumenta linearmente à renda.

d) Espanha: imposto de renda central e regional somados. Exemplo para Madri.

e) Estados Unidos: apenas o imposto de renda federal.

Por outro lado, o Brasil tem uma das maiores cargas tributárias do mundo, em % do PIB, quando se observa a tributação indireta (incidente sobre consumo de bens e serviços), a qual é altamente regressiva: 14,2% do PIB em 2019, contra 10,8% do PIB no agregado dos países integrantes da OCDE e 11,4% na América Latina e Caribe (incluindo o próprio Brasil).

Um reequilíbrio entre esses três grandes grupos (IRPJ/CSLL, IRPF e tributos sobre o consumo) seria altamente desejável, para melhorar a progressividade de nosso sistema tributário agregado, o dinamismo econômico e o bem-estar da sociedade (algo que também poderia ser reforçado por uma tributação maior do patrimônio). Mas isso demandaria reavaliar também os regimes Simples/MEI e do lucro presumido e mesmo a tributação sobre a folha salarial, tendo em vista o fenômeno da “pejotização”.

Vale notar, contudo, que a elevada tributação indireta no Brasil em relação aos demais países acaba não sendo observada onde seria desejável que isso ocorresse: nas *excise taxes*. Como aponta a tabela a seguir, preparada por Carvalho Junior (2022), a tributação sobre cigarros no Brasil está próxima da média internacional, mas a carga sobre combustíveis de origem fóssil (que geram diversas externalidades negativas, associadas à poluição e aos congestionamentos) é relativamente baixa.

Tabela 4 – Tributos (excise + IVA) como percentual do preço final ao consumidor, 2019

País	Gasolina	Diesel	Cigarro
Austrália	35,9	37,5	58,9
Bélgica	58,1	56,8	77,5
Canadá	32	27	66,2
França	62,5	58,9	80,3
Alemanha	61,3	52,3	70,4
Itália	64,3	59,8	75,9
Japão	47	34	63,1
Coreia	50,8	48,5	73,9
Holanda	64,9	53,8	72,2
Portugal	61,8	54,3	73,6
Espanha	53,8	48,5	78,3
Suécia	61,8	49,7	68,5
Reino Unido	63,1	60,7	80,5
Estados Unidos	18,6	20,1	43
Chile	48,9	28,1	89,1
Colômbia	22	14,4	n.d.
México	13,8	13,8	67,6
Brasil	36,8 ^a	21,0 ^a	71,0 ^b
Média OCDE-14	52,6	47,3	70,2
Média AL-4	30,4	19,3	75,9

Fonte: OCDE (2020b).

a) Fonte: Petrobras (bit.ly/3JbE3c6).

b) Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil (bit.ly/3ySNEQt).

Portanto, como fica evidente pela discussão feita nos parágrafos anteriores, a expressão “reforma tributária”, ao menos no caso brasileiro, não deve ser utilizada genericamente, sob o risco de ser altamente imprecisa. Isso porque são vários os tipos de reformas necessárias no caso brasileiro, quais sejam:

- reforma da tributação indireta (principalmente IPI/PIS/Cofins/ICMS e ISS), que envolve o desenho dos tributos incidentes sobre bens/serviços/consumo, englobando também o tema da guerra fiscal entre as unidades da Federação (em função do fato

de que boa parte desses tributos é cobrado na origem, onde bens e serviços são produzidos, e não no destino, onde são consumidos);

- reforma da tributação direta (IRPF/IRPJ-CSLL): adaptação ao “race to the bottom” global observado na tributação sobre as empresas/capital desde os anos 80. No caso brasileiro, dada a necessidade de manutenção da carga agregada, uma redução da tributação sobre as empresas envolveria reavaliar a isenção na tributação de lucros e dividendos distribuídos (algo que acaba também tendo reflexo do ponto de vista da progressividade do sistema, na medida em que hoje essa isenção impacta negativamente a equidade horizontal na tributação da renda na pessoa física);
- reforma da tributação sobre a folha de pagamentos: a cunha fiscal e de encargos sobre a folha de salários no setor formal no Brasil é atipicamente elevada, desestimulando a formalização (com reflexos sobre a arrecadação previdenciária, sobretudo quando se leva em conta o subsídio implícito em várias faixas do Simples/MEI) e induzindo a uma substituição de mão de obra por capital fixo nos setores que atuam na formalidade;
- regimes Simples/MEI e lucro presumido: a expressiva ampliação de setores e faixas de faturamento para o Simples/MEI ao longo dos últimos anos pode estar gerando má alocação de recursos, ao desestimular o crescimento das empresas, já que há um “salto” descontínuo da tributação efetiva entre a última faixa do Simples/MEI e o regime de lucro presumido. Ademais, as faixas inferiores do Simples/MEI funcionam na prática como uma política assistencial (com um subsídio quase integral para as contribuições previdenciárias), mas pouco focalizada. Por fim, o sistema atual gera um grande estímulo à “pejotização” (e o incentivo ficou ainda maior após a aprovação da chamada “lei da terceirização”, no começo de 2017), o que prejudica a arrecadação previdenciária; e
- tributação sobre patrimônio: há farta evidência apontando para uma subarrecadação de IPTU pelos governos locais (por questões de ônus político) e de ITR. Ademais, há baixa progressividade na tributação sobre heranças (alíquota máxima de 8%, quando a alíquota marginal em vários países está entre 40% e 50% – ver tabelas a seguir, obtidas em Carvalho Junior, 2022). Por fim, há espaço para alguma guerra fiscal no IPVA, em especial no setor de locação de automóveis.

Tabela 4 – Alíquota máxima dos impostos sobre a propriedade, 2019

Países	Heranças (para filhos)	Transferência de imóveis	Transferência financeira	Riqueza líquida
Austrália	-	7%	-	-
Bélgica	30%	13%	0,35%	-
Canadá	-	5%	-	-
França	45%	6%	0,30%	-
Alemanha	30%	9%	-	-
Itália	4%	18%	0,20%	-
Japão	55%	6%	-	-
Coreia	50%	13%	0,45%	-
Holanda	20%	6%	-	-
Noruega	-	-	-	0,85%
Portugal	-	8%	-	-
Espanha	32%	11%	0,20%	3,25%
Suécia	-	4%	-	-
Suíça	-	-	0,30%	1%
Reino Unido	36%	12%	0,50%	-
Estados Unidos	40% ^a	-	-	-
Argentina	-	-	1,2% ^b	0,75%
Chile	25%	-	-	-
Colômbia	-	2%	0,4% ^c	1%
México	-	4,50%	-	-
Brasil	8%	3%	-	-
Média OCDE-16	21,40%	7,40%	0,14%	0,30%
Média AL-5	6,60%	1,90%	0,32%	0,40%

Fontes: OCDE (2018b; 2021b) e Morgan e Carvalho Junior (2021), elaboração do autor.

a) Nos Estados Unidos, somente grandes heranças são tributadas (acima de US\$ 11,4 milhões).

b) Na Argentina, no caso de depósitos e saques, a alíquota é de 0,6%.

c) Na Colômbia, o imposto incide tanto sobre depósitos quanto para saques.

Tabela 5 – Arrecadação dos impostos sobre a propriedade pelo PIB
(em %, por categoria, 2019)

Países	Predial e territorial	Heranças e doações	Transferência de capital	Riqueza líquida	Total
Austrália	1,7	-	1,0	-	2,7
Bélgica	1,3	0,62	1,1	-	3,4
Canadá	3,0	-	0,3	-	3,9
França	2,4	0,62	0,8	-	3,9
Alemanha	0,4	0,20	0,5	-	1,1
Itália	1,2	0,04	1,0	-	2,4
Japão	1,9	0,41	0,3	-	2,6
Coreia	0,9	0,43	0,8	-	3,1
Holanda	0,9	0,22	0,4	-	1,5
Noruega	0,4	-	0,3	0,6	1,3
Portugal	0,8	-	0,7	-	1,4
Espanha	1,1	0,20	0,8	0,2	2,5
Suécia	0,7	-	0,3	-	0,9
Suíça	-	-	0,2	1,4	2,1
Reino Unido	3,1	0,23	0,7	-	4,1
Estados Unidos	2,6	0,10	-	-	2,9
Argentina	0,4	-	-	0,2	2,6
Chile	0,8	0,03	0,3	-	1,1
Colômbia	0,8	-	0,8	0,1	1,8
México	0,2	-	0,1	-	0,3
Brasil	0,7	0,12	0,7 ^a	-	1,5
Média OCDE-16	1,4	0,19	0,6	0,14	2,5
Média AL-5	0,6	0,03	0,4	0,06	1,5

Fonte: OCDE, elaboração do autor.

a) No Brasil, 76% da arrecadação da categoria correspondeu ao IOF e 24% ao ITBI.

Embora os cinco grandes temas de reforma tributária elencados acima tenham sua própria lógica, na medida em que se referenciam em bases de incidência distintas, é importante notar que, na prática, pode acabar havendo alguma sobreposição entre os tipos de reforma apontados nos parágrafos anteriores – tanto por questões de “equilíbrio geral” (por exemplo, uma

eventual compensação da desoneração da folha por meio da elevação de outros tributos, dada a restrição de manutenção da carga agregada), como por questões de economia política (ou seja, no processo de barganha política, para viabilizar algumas dessas reformas). Ademais, a própria mudança de mix entre as bases de incidência pode ter efeitos importantes em termos de desempenho econômico e bem-estar social.

3. Potenciais impactos macroeconômicos de reformas tributárias e as evidências empíricas mais recentes

A tabela a seguir, obtida em Gemmel, Kneller e Sanz (2009), ilustra muito bem a complexidade associada à identificação dos possíveis efeitos macroeconômicos de reformas fiscais, entre as quais as reformas dos sistemas de tributação. Além de várias combinações possíveis de resultados – reflexo da interação das políticas de tributação, gastos e, ainda, da sustentabilidade fiscal –, emergem ainda algumas possíveis não linearidades, associadas ao nível numérico da taxação.

Tabela 6 – Gemmell, Kneller, and Sanz (2009)'s classification of the growth effects of various fiscal policies combinations

Financed by:		Public spending:		Budget
		Productive	Unproductive	Surpluses
Taxes	Distortionary	Positive/negative (at low/high gov. size)	Negative	Ambiguous
	Non-distortionary	Positive	Zero	Positive
Budget deficits		Ambiguous	Negative	–

Ainda assim, a tabela acima não apresenta todas as dimensões envolvidas nesse tipo de discussão, tais como os impactos distributivos (redistributivos), que podem até mesmo não afetar diretamente o desempenho econômico, mas podem gerar efeitos relevantes sobre o bem-estar social (e isso, por sua vez, pode gerar efeitos macroeconômicos indiretos relevantes, via maior ou menor estabilidade política).

Há, ainda, outros tipos de efeitos, como aqueles destacados por Lisi (2014): em sociedades nas quais a confiança mútua entre contribuintes e autoridade fiscal é maior (o que passa pela própria efetividade percebida da atuação do Estado), a conformidade tributária é mais elevada e isso, por sua vez, permite que se arrecade um mesmo montante de recursos com uma alíquota efetiva mais baixa – reduzindo as distorções agregadas associadas a diversos tipos de tributos e aumentando os recursos disponíveis para o setor privado consumir, poupar e investir.

Alinaghi e Reed (2021) utilizaram a taxonomia ilustrada pela tabela acima para identificar os efeitos de reformas tributárias por meio de uma meta-análise de 979 estimativas contidas em 49 estudos realizados para países integrantes da OCDE. O principal resultado encontrado pelos autores é que um aumento de 10% na tributação reduz a taxa de crescimento do PIB em 0,2 p.p. ao ano quando se leva em conta a combinação “tributos distorcivos e gastos improdutos”. Já um aumento da mesma ordem de grandeza da tributação eleva o crescimento do PIB em 0,2 p.p. ao ano quando se leva em conta a combinação “tributos não distorcivos e gastos produtivos ou neutros”. Para além dessa diferenciação do sinal dos efeitos a depender do “pacote fiscal”, é digno de nota o fato de que os autores identificaram um claro viés de publicação, com uma preferência pela divulgação de estudos que revelam impactos negativos de elevações de tributos.

A despeito dessa tentativa de Alinaghi e Reed (2021) de analisar os impactos de mudanças no sistema tributário em um contexto de equilíbrio geral, ainda assim o estudo deles é questionável em certos aspectos, sobretudo o fato de terem classificado como “distorcivas” a taxação corporativa, as contribuições sociais, a taxação sobre a folha de pagamento e a taxação sobre propriedades. Além disso, por se tratar de uma meta-análise, não há muita clareza sobre eventuais não linearidades, associadas a limiares de alíquotas, entre outros aspectos.

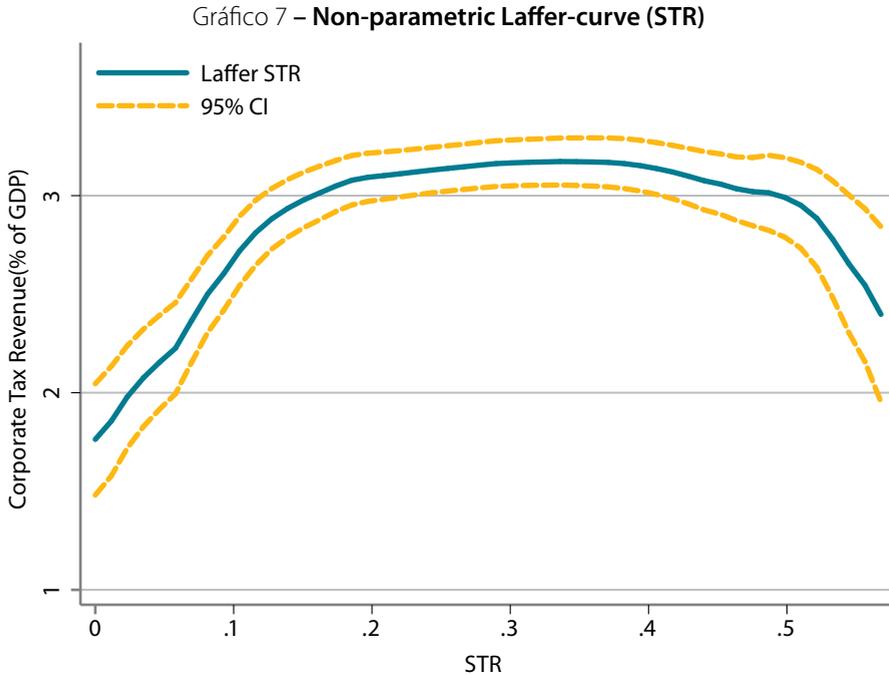
Assim, é interessante observar também os achados empíricos de alguns outros estudos realizados em um contexto de equilíbrio parcial (ou seja, sem levar em conta a forma como tais recursos tributários são utilizados), até mesmo porque esses outros trabalhos, por serem mais específicos, também ajudam a orientar o processo de desenho das reformas.

Johansen *et al.* (2008), por exemplo, buscaram avaliar empiricamente se a composição do sistema tributário, entre as várias bases distintas de incidência, tem impacto sobre o desempenho do PIB *per capita* no médio e longo prazos. De um modo geral, os autores apontaram que o “desenho ótimo” de um sistema tributário deveria contar com um peso menor, na arrecadação total, de tributos corporativos e sobre a renda, e um peso maior de tributos sobre consumo e propriedade.

Steinmüller, Thuncke e Wanser (2018) buscaram testar empiricamente a existência de “curvas de Laffer” associadas à tributação corporativa. Ou seja: buscaram avaliar se haveria algum nível de alíquota a partir do qual majorações adicionais poderiam ser contraproducentes, reduzindo até mesmo a arrecadação (seja por impactar negativamente a atividade econômica, seja por incentivar ainda mais a elisão, evasão e informalidade). Os autores lançaram mão de uma base contando com 142 países, ao longo de 2004 a 2016, adotando também informações no nível da firma da base Orbis.

Levando em conta a alíquota nominal (estatutária) praticada pelos países e sem impor nenhum tipo de restrição aos dados (por meio de uma abordagem não paramétrica), os autores de fato identificaram a existência de uma curva de Laffer, com um ponto de inflexão localizado na faixa de alíquotas de 30% a 40% e uma arrecadação máxima de pouco mais de 3% do PIB com esse tipo de tributo, como aponta o gráfico a seguir. É digno de nota o fato de que o formato

estimado dessa curva, embora emule razoavelmente bem a ideia conceitual proposta por Arthur Laffer nos anos 1970 (formato de “U” invertido), aponta que, em determinados níveis de tributação, os ganhos/perdas decorrentes de reduções/aumentos são relativamente pequenos. Ademais, somente alíquotas claramente acima dos 40% seriam contraproducentes do ponto de vista da arrecadação/dinamismo econômico.



Os autores também estimaram curvas de Laffer paramétricas, levando em conta estimativas de alíquotas estatutárias e efetivas. De um modo geral, os achados deles apontam para uma alíquota máxima de cerca de 31% para a alíquota nominal (estatutária) e de cerca de 27% para a alíquota efetiva, com uma receita máxima de aproximadamente 3,5% do PIB. Com efeito, à luz desse trabalho, o Brasil de fato parece estar bem próximo do ponto de inflexão – embora aquém dele.

Um outro trabalho recente confirma essa impressão com relação ao Brasil, além de chamar a atenção para o fato de que em economias emergentes a presença de elevadas taxas de informalidade é um elemento que não pode ser ignorado na análise. Alba e McKnight (2022) calibraram curvas de Laffer para Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, chegando à conclusão de que em todos esses países o espaço para elevar a arrecadação de tributos incidentes sobre a renda do capital e sobre o consumo é bem pequeno (quando se levam em conta valores usuais para as estimativas de elasticidade de substituição entre bens/serviços formais e informais).

Chamou a atenção, para o caso brasileiro, a sinalização de que uma redução da tributação sobre a folha salarial poderia elevar a arrecadação com esse tributo em cerca de 6% – na medida em que isso reduziria a informalidade no mercado de trabalho e desestimularia a “pejotização”.

Vale notar que durante boa parte dos últimos 40 anos o argumento da curva de Laffer sustentou, na prática, uma espécie de “guerra fiscal global” (também conhecida como “race to the bottom”, em alusão à direção adotada para as alíquotas) na tributação corporativa. Esse movimento, por sua vez, foi uma reação ao forte aumento da tributação colocada em prática no pós II Guerra, que em alguns países envolveu a adoção de alíquotas marginais “confiscatórias”.

Esse movimento de “race to the bottom” era amparado na visão que ficou conhecida como *supply-side economics* ou *trickle-down economics*, que apregoava que a redução da tributação sobre o capital e sobre os mais ricos (“capitalistas”) estimularia investimentos e aumentaria o PIB no médio e longo prazos, fazendo com que a desoneração original fosse mais do que compensada pelo efeito do PIB maior sobre a arrecadação de todos os demais tributos governamentais.

Não obstante, embora o conceito de curva de Laffer tenha orientado esse movimento, praticamente nenhuma estimativa empírica do formato dessa curva amparou esse debate. Na prática, partiu-se do pressuposto – altamente questionável – de que a tributação corporativa já havia superado, por larga margem, o ponto de inflexão sugerido por esse conceito, de modo que reduções expressivas de tributação sobre as corporações e sobre a renda do capital seriam altamente produtoras, estimulando um maior dinamismo econômico e até mesmo elevando a base de arrecadação total de todos os tributos.

Isso, contudo, passou a ser alvo de diversos questionamentos empíricos. Gechert e Heimberger (2021) realizaram uma meta-análise envolvendo 42 estudos sobre o tema e chegaram à conclusão de que não houve impacto inequívoco sobre o crescimento decorrente da redução da tributação corporativa. Hope e Limberg (2020), por sua vez, usando dados para 18 países da OCDE ao longo de quase 50 anos concluíram que reduções da tributação sobre os mais ricos, “capitalistas” (corporativa, impostos de renda, patrimônio e herança), não geraram impactos sobre o crescimento do PIB, mas aumentaram a desigualdade de renda e riqueza. Ademais, Torslov, Wier e Zucman (2021) apontaram que a prática conhecida como *profit shifting* (utilização de planejamento tributário pelas corporações entre países) gerou uma redução de cerca de 9% da coleta de tributos corporativos naqueles países que não são “paraísos fiscais” (o percentual brasileiro é semelhante à média global).

A limitação do “race to the bottom” na tributação corporativa ficou evidente com a celebração em outubro de 2021 de um acordo que vinha sendo negociado e costurado pela OCDE há muitos anos e que envolveu 136 países, responsáveis por mais de 90% do PIB mundial. Foi definida uma alíquota mínima da tributação corporativa de 15%, além de novos critérios de alocação dos lucros e direitos de tributação das multinacionais entre os países, começando a vigorar a partir de 2023.

A preocupação crescente com a estabilidade financeira, em especial após a grande recessão de 2008/09, também tem suscitado maior escrutínio sobre a estrutura de capital das empresas (na medida em que um maior endividamento das empresas aumenta a vulnerabilidade dos sistemas financeiros em momentos de forte recessão, elevando o risco de crises sistêmicas – as quais podem amplificar o choque econômico negativo inicial). Nessa linha, um trabalho empírico recente (BOISSEL; MATRAY, 2021), que utilizou microdados de empresas operando na França entre 2008 e 2017, apontou que a elevação da tributação sobre dividendos colocada em prática em 2013 aumentou os investimentos e o caixa das empresas, além de melhorar a alocação de capital. Ou seja: houve uma melhora da saúde financeira das empresas e impulso a um maior dinamismo econômico.

Outra mudança importante a ser destacada no debate global sobre tributação corporativa está associada ao choque gerado pela recessão da pandemia do novo coronavírus, que, entre vários outros aspectos deletérios, elevou expressivamente o endividamento corporativo mundo afora – algo que pode limitar novos investimentos das empresas daqui em diante e, com isso, limitar a própria recuperação global na saída desta grande crise (fenômeno conhecido como *debt overhang*). O aprofundamento das desigualdades entre os países e dentro dos países por conta da pandemia também tem influenciado bastante o debate sobre mudanças nos sistemas tributários, levando inclusive a uma reavaliação da discussão sobre taxação de grandes fortunas¹ e sobre ganhos de capital não realizados (especialmente valorização de ativos financeiros).²

4. Considerações finais

Conforme foi apontado ao longo deste capítulo, o desenho do sistema tributário brasileiro é um dos principais fatores a inibir um maior desenvolvimento econômico e social de nosso país, na medida em que ele se distancia, em diversos aspectos, dos atributos de um sistema ideal.

Desse modo, há bastante espaço para aprimorar nosso sistema, por meio de diversas reformas. As restrições de ordem macroeconômica, associadas à sustentabilidade fiscal intertemporal, apontam que tais reformas, neste momento, deveriam apenas gerar alterações no desenho de nosso sistema, sem redução da arrecadação agregada do setor público (ainda que alterações nas participações relativas das diversas bases de incidência possam acontecer, caso isso leve a uma maior eficiência econômica, bem como a uma maior equidade).

¹No caso do Reino Unido, chegou a ser criada uma comissão para avaliar essa cobrança (Wealth Tax Commission), que soltou um relatório no final de 2020 recomendando uma cobrança *one-off* (ainda que parcelada em alguns anos).

²Essa proposta está sendo ativamente discutida nos EUA, inclusive com uma proposta formal apresentada pelo Executivo.

Com tantas reformas tributárias possíveis e desejáveis, naturalmente emerge a questão do sequenciamento: qual deve ser a sua ordem, na medida em que algumas certamente demandarão enorme esforço político para que sejam aprovadas?

Parece haver um razoável grau de consenso entre os analistas e demais agentes de que a prioridade deve ser a reforma da tributação indireta, incidente sobre o consumo de bens e serviços. Isso porque essa base de incidência responde por cerca de metade de toda a arrecadação de tributos brasileira (contra cerca de 1/3 na média dos países integrantes da OCDE) e os potenciais ganhos com essa reforma são bastante elevados (oscilando entre 4% e 20% a mais de PIB no médio prazo, conforme levantamento feito por Borges, 2020). De fato, pelo menos desde 2017, a OCDE, em seus relatórios anuais sobre o Brasil, vem apontando o seguinte diagnóstico e recomendação, na área tributária:

Reduce distortions in the tax system:

Less onerous and distortive indirect taxes would contribute to faster productivity gains by reducing tax compliance costs and raise productivity

Recommendations:

Consolidate indirect taxes at the state and federal levels and work towards one value added tax with a broad base, full refund for input VAT and zero-rating for exports

Desde 2019 estão em tramitação no Congresso Nacional pelo menos duas propostas de reforma abrangente da tributação indireta, as PECs 45/2019 e 110/2019, além da reforma mais modesta proposta pelo Executivo em 2020 (PL 3.887/2020, que engloba apenas PIS e Cofins). Tais reformas já vêm sendo amplamente debatidas na sociedade e no Congresso pelo menos desde 2017/18.³

Uma comissão mista instalada em fevereiro de 2020 e encerrada em maio de 2021 produziu um relatório bastante detalhado, consolidando essas três propostas. Ademais, há diversas estimativas públicas disponíveis orientando o desenho e a calibragem numérica dessas reformas, apontando não somente os impactos redistributivos, mas também os econômicos de médio e longo prazos. Convém destacar, ainda, que uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou ser inconstitucional a cobrança de ICMS majorado sobre energia elétrica e telecomunicações (a partir de 2024, já considerando a modulação da decisão), praticamente sacramenta a necessidade de que esse tipo de reforma seja aprovada até o final de 2023.

Isso, contudo, não significa dizer que as demais reformas necessárias do sistema tributário brasileiro não devam ser avaliadas e eventualmente encaminhadas/implementadas nos próximos

³A proposta preparada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), que deu origem à PEC 45/2019, foi apoiada por todos os principais candidatos a presidente nas eleições gerais de 2018, com exceção notória do presidente eleito, Jair Bolsonaro. A PEC 110/2019, embora tenha diversas diferenças em relação à PEC 45/2019, guarda também muitas semelhanças.

anos. Uma aproximação da carga tributária indireta brasileira em relação àquela observada em outros países com renda semelhante – ou seja, dos pouco mais de 14% do PIB atuais para cerca de 10 a 11% do PIB de arrecadação de tributos sobre o consumo – necessariamente envolveria, por questões de sustentabilidade fiscal, um aumento da arrecadação de outros tributos, notadamente sobre a renda de pessoas físicas e sobre o patrimônio (ambos atipicamente baixos no Brasil, como foi apontado na segunda seção deste capítulo). Ou seja: talvez fosse interessante acoplar às propostas de reforma da tributação indireta algumas das discussões associadas às outras bases de incidência (algo que já é feito de forma bastante sutil na PEC 110/2019).

No caso da reforma da tributação corporativa, parece ser pouco razoável alterar apenas alguns aspectos do regime de lucro real e aumentar ainda mais as vantagens de empresas menores. O ideal seria uma reforma que também reavaliasse o regime de lucro presumido e mesmo o Simples/MEI e que levasse em conta as tendências internacionais recentes – tais como a perspectiva de disseminação de esquemas de ACE. Sem abdicar da progressividade, é preciso introduzir uma curva de tributação efetiva mais contínua em relação ao tamanho/faturamento das empresas – corrigindo as expressivas discontinuidades de tributação observadas hoje no Brasil entre a última faixa do Simples/MEI e o lucro presumido, bem como deste para o lucro real.

Ademais, em contraste com o observado ao longo da tramitação do PL 2.337/21 (proposta do Executivo para reforma IRPJ/CSLL e IRPF), é importante que o debate sobre esse tipo de reforma seja alimentado por diversas estimativas de impacto econômico de médio e longo prazos sobre investimentos, PIB e emprego (e não somente dos impactos fiscais “estáticos”, redistributivos). Sem esse tipo de estimativa, o debate faz parecer que as reformas tributárias são meramente “jogos de soma zero”, quando na verdade elas podem trazer benefícios agregados para todos ou quase todos os agentes econômicos ao longo do tempo (ou malefícios, caso sejam mal desenhadas).

A tributação da renda da pessoa física também deveria ser reavaliada levando em conta, de forma conjunta, os regimes de tributação de lucro presumido e Simples/MEI, a reintrodução da tributação dos dividendos, além da própria tributação da folha de pagamentos. Uma redução da subarrecadação dos tributos sobre o patrimônio no Brasil (notadamente IPTU e ITR), bem como a criação de alíquotas marginais mais elevadas no IRPF e a redução das deduções/abatimentos, poderia abrir espaço para reduzir os encargos sobre a folha de pagamentos, reduzindo os incentivos à informalidade e à “pejotização” (algo que também deveria ser complementado por uma reformulação de alguns benefícios assistenciais não contributivos). A reintrodução da tributação sobre os dividendos deveria ser utilizada para “financiar” uma redução das alíquotas no IRPJ/CSLL.

Por fim, há muito espaço para reduzir diversas obrigações acessórias, que geram elevados custos de conformidade – um tipo de alteração institucional menos abrangente, mais incremental, mas não menos importante e que é mais fácil de ser implementada (já que muitas vezes não demanda o envolvimento do Congresso).

Referências bibliográficas

- ALBA, C.; MCKNIGHT, S. Laffer curve in emerging market economies: The role of informality. *Journal of Macroeconomics*, v. 72, 2022.
- ALINAGHI, N.; REED, W. R. Taxes and economic growth in OECD countries: A meta-analysis. *Working Paper in Economics*, n. 16/37, 2021. University of Canterbury, Department of Economics and Finance.
- BOISSEL, C.; MATRAY, A. *Higher dividend taxes, no problem!* Evidence from taxing entrepreneurs in France. Proceedings of Paris. Dec. 2020. Finance meeting Eurofidai – Essec. 2021.
- BORGES, B. *Réplica à nota técnica de Pedro Valls e Emerson Marçal (estudo sobre a PEC 45/2019)*. Blog do IBRE, 14/12/2020.
- CARVALHO JUNIOR, P. H. B. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. *Nota Técnica Dinte/Ipea*, 2022.
- COELHO, M. D. Brazil: Tax expenditure rationalization within broader tax reform. *IMF Working Paper*, n. 21/240, 2021.
- GECHERT, S.; HEIMBERGER, P. Do corporate tax cuts boost economic growth? *IMF Working Paper*, n. 210, 2021.
- GEMMEL, N.; KNELLER, R.; SANZ, I. The composition of government expenditure and economic growth: some new evidence for OECD countries”. In: European Commission, the quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual workshop on public finances, European Economy. *Occasional Papers*, n. 45, 2009.
- HOPE, D; LIMBERG, J. The economic consequences of major tax cuts for the rich. *LSE International Inequalities Institute Working Paper*, n. 55, 2020.
- IMF. Tax policy for inclusive growth in Latin America and Caribbean. In: *Regional economic outlook for Latin America and Caribbean*, Oct. 2021.
- JOHANSEN, A. *et al.* Taxation and economic growth. *OECD Economic Department Working Paper*, n. 620, 2008.
- LISI, G. The interaction between trust and power: Effects on tax compliance and macroeconomic implications. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, vol.53, pages 24-33, 2014.
- MESSIAS, L. S. *et al.* *Contencioso tributário no Brasil – relatório 2020*. Núcleo de Tributação do Insper, 2021.
- OECD. *Corporate tax statistics*. 3. ed., 2021.
- STEINMÜLLER, E.; THUNECKE, G. U.; WANSER, G. Corporate income taxes around the world – a survey on forward-looking tax measures and two applications. *Cesifo Working Papers*, n. 7050, 2018.
- TORSLOV, T. R.; WIER, L. S.; ZUCMAN, G. The missing profits of nations. *NBER Working Paper*, n. 24701, 2021.

Modificações na composição da carga tributária brasileira: efeitos econômicos e distributivos

Débora Freire Cardoso, Guilherme Silva Cardoso e Tailiny Ventura

1. Introdução

São muitos os problemas do sistema tributário brasileiro. Entre os mais eminentes estão a baixa qualidade da tributação indireta e seu caráter distorcivo, dada a presença relevante de impostos cumulativos. Nesse sentido, a redução dos impostos cumulativos com o respectivo aumento da participação dos tributos cuja base de incidência seja o valor adicionado (IVA), é desejável e tem sido discutida na literatura, como em Appy (2015), Giambiaggi e Além (2016), Orair e Gobetti (2018) e Lukic (2018).

Atualmente, existem duas propostas tramitando no Legislativo: PEC 45 e PEC 110. Os estudos de Domingues e Freire Cardoso (2020), Borges (2020), Oliveira (2020), Campos (2021), Libânio (2021) avaliam os impactos de uma reforma da tributação do consumo ampla, que substitua a maior parte dos tributos indiretos por um IVA. Em geral, esses estudos sugerem impactos econômicos positivos. Esse tipo de reforma, no entanto, exige o equacionamento da questão federativa, já que, por englobar tributos dos três entes federados, poderia implicar certa perda de autonomia tributária dos estados e municípios, tema delicado que tem barrado o avanço das tentativas de reformas nesse sentido.

Outra questão recorrentemente debatida relaciona-se ao ICMS, que, ao ser regido por leis subnacionais, tem suscitado a guerra fiscal, gerando distorções alocativas e resultando em aumento do custo social *vis-à-vis* o custo privado da produção. Além disso, ao trazer impactos arrecadatórios tem reduzido a provisão de bens públicos nas unidades subnacionais, como sugere Porsse, Haddad e Ribeiro (2008), além de distorcer a alocação regional de investimentos, como sugerido por Domingues e Haddad (2003). A discussão a respeito do ICMS tem gerado propostas alternativas, como a adoção do princípio de destino na cobran-

ça e a harmonização da legislação, cujos potenciais impactos econômicos foram avaliados em Paes e Siqueira (2005) e Palermo, Porsse e Portugal (2013), que embora apontem estados ganhadores e perdedores diante de tais medidas, realçam o ganho de bem-estar das famílias. O ponto mais delicado da discussão sobre a modificação da tributação interestadual é como assegurar uma transição que não inviabilize a execução financeira das unidades que sofreriam perda de receita.

Este artigo, no entanto, traz enfoque à questão da justiça fiscal ou, em outros termos, da alta regressividade do sistema tributário brasileiro, associada à elevada participação dos impostos sobre consumo *vis-à-vis* a baixa representatividade dos chamados tributos progressivos. A maior parte da carga tributária brasileira é composta por tributos indiretos, de modo que os tributos sobre a renda e o patrimônio ocupam parcela mais exígua, seja da arrecadação total ou da carga tributária (*vide* seção 2). A tributação indireta viola o princípio da equidade vertical, visto que trata igual os desiguais, onerando, proporcionalmente a suas rendas, mais os pobres do que os ricos (GOBETTI e ORAIR, 2015). O imposto de renda sobre pessoa física, por seu turno, deveria ser progressivo, ao estar alicerçado sobre os princípios da equidade horizontal, isto é, as alíquotas efetivas devem ser idênticas para contribuintes com um mesmo nível de renda e o da equidade vertical, que requer tratamento tributário desigual para os desiguais. Assim, é um instrumento que deveria compensar, em parte, a regressividade da tributação sobre bens e serviços. No entanto, muito tem sido discutido sobre o caráter pouco progressivo do IRPF no Brasil.

Para Silveira (2012), Medeiros e Souza (2013), Medeiros *et al.* (2015) e Castro e Bugarin (2017), que analisaram uma série de índices de progressividade, a estrutura do IRPF brasileiro seria progressiva. Payeras (2010) entretanto, destaca que, embora progressiva, as alíquotas efetivas se distanciam muito das alíquotas nominais aplicadas, o que tem diminuído de forma significativa o potencial progressivo do imposto. Já Gobetti e Orair (2015), ao utilizarem dados mais desagregados para os estratos com renda mais elevada divulgados pela Receita Federal, além de considerarem a composição e peso dos rendimentos isentos nesses estratos, concluem que, atualmente, a estrutura do IRPF chega a ser regressiva no topo da distribuição, já que mostram que a alíquota efetiva média para o 0,05% mais rico da população brasileira é quase duas vezes menor do que a alíquota que incide sobre o 1% mais rico. Todos esses autores consideram que o IRPF, da forma que está estruturado, é insuficiente para compensar a alta regressividade dos tributos indiretos, tendo sua capacidade redistributiva limitada, principalmente, pelo pequeno peso desse imposto na carga tributária total.

Além da pequena representatividade do IRPF na carga tributária, sugere-se que muito da baixa progressividade, ou até mesmo da regressividade no topo apontada por Gobetti e Orair (2015), está associada a algumas ineficiências na sua legislação, sobretudo por medidas tributárias adotadas na década de 1990, sendo a principal delas a isenção de IRPF na

distribuição dos rendimentos de lucros e dividendos. A isenção foi adotada em 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso, em um contexto de preponderância do pensamento econômico liberal, que defendia uma menor tributação sobre os rendimentos oriundos do capital com vistas a incentivar o investimento, argumentando que o lucro já era tributado pelo IRPJ e que a nova tributação na ocasião da distribuição dos dividendos aos acionistas/proprietários configuraria bitributação. No entanto, ao longo do tempo, a maioria dos países que adotou a isenção, voltou a tributar lucros e dividendos distribuídos, sendo que, atualmente, no âmbito da OCDE, apenas a Estônia ainda isenta completamente esse tipo de rendimento. Países de renda média, como o Chile, por exemplo, aplicam alíquotas superiores a 20% sobre os dividendos distribuídos aos acionistas. Além de limitar a capacidade redistributiva do IRPF, as ineficiências na legislação têm sido apontadas como a causa da chamada “pejotização”.¹

Freire Cardoso (2020) mostra que cerca de 60% dos rendimentos das classes que auferem acima de 80 salários mínimos são isentos de IRPF, sendo que a maior parte da renda isenta de tributação é constituída por lucros e dividendos, e que mais da metade desta é de propriedade daqueles que detêm rendimentos superiores a 80 salários mínimos. O estudo da autora avalia os impactos econômicos e sobre a distribuição de renda de uma maior progressividade do IRPF, em um arcabouço de equilíbrio geral computável. Para isso reinsere-se a tributação sobre os lucros e dividendos (nos moldes anteriores à isenção) com respectiva redução da alíquota do IRPF para as classes em que a quase totalidade de seus rendimentos é proveniente do trabalho, simulando uma política progressiva e fiscalmente neutra.

Os resultados das simulações de Freire Cardoso (2020) indicam que uma tributação mais progressiva da renda de pessoa física produziria queda da desigualdade de renda familiar na economia brasileira, no entanto, com efeito de baixa magnitude. Isso ocorreria porque a representatividade do IRPF na base tributária brasileira é pequena, de modo que os impactos sobre a redução da desigualdade e econômicos também seriam baixos. O trabalho conclui que, para mudanças efetivas na direção de uma estrutura tributária mais progressiva no Brasil, com efeitos significativos para a queda da desigualdade da renda familiar, deve-se estudar uma maior tributação da renda do capital, conforme Piketty (2014) e Atkinson (2015) chamam a atenção em seus trabalhos, concomitantemente à redução na tributação indireta sobre o consumo de bens e serviços.

Este é o ponto de partida deste estudo. Simulamos, a partir de um modelo de equilíbrio geral computável, os efeitos da inserção da tributação de lucros e dividendos distribuídos à pessoa física com respectiva desoneração, a partir da receita angariada, da tributação do consumo,

¹Tendência de prestadores de serviços se tornarem empresas para ofertar seus serviços como empresas e não como pessoas físicas.

de forma fiscalmente neutra. Simulamos, assim, uma política de aumento da progressividade do sistema tributário brasileiro, ao aumentar a tributação sobre a renda dos mais ricos, que são aqueles que efetivamente recebem remuneração de dividendos, e desonerar a tributação sobre consumo, que afeta a todos, mas que impacta proporcionalmente mais os indivíduos de menor renda. O uso de um modelo de equilíbrio geral computável especialmente capacitado para tratar questões tributárias e distributivas nos possibilita avaliar tanto os impactos econômicos quanto distributivos dessa medida. A nosso conhecimento, este é o primeiro trabalho que propõe este tipo de exercício a partir da metodologia de EGC, que permite acessar os efeitos generalizados e sistêmicos da política avaliada.

2. Composição da carga tributária brasileira

A composição da carga tributária brasileira é altamente baseada em impostos sobre bens e serviços. A tabela 1 exibe as participações dos tributos na carga tributária bruta (CTB) em 2019 por base de incidência. Segundo dados da Receita Federal do Brasil (SRFB, 2022), a CTB brasileira foi de 33,19% do PIB em 2019. A predominância é dos impostos indiretos, especialmente daqueles que incidem sobre bens e serviços. Em 2019, da CTB de 33,19% do PIB, 14,4% do PIB couberam aos tributos indiretos sobre bens e serviços; 9,2% à folha de salários; 7,5% aos tributos diretos sobre a renda, sendo o IRPF 3,1% do PIB; 1,6% sobre a propriedade e 0,6% sobre as transações financeiras.

Analisando pela participação na arrecadação total segundo a base de incidência, quase metade de toda a receita tributária é proveniente dos tributos sobre bens e serviços. Em 2019, os tributos sobre bens e serviços representaram quase 44% da receita tributária. Os tributos sobre a folha de salários representaram 27,7% de toda a arrecadação, com a contribuição para a Previdência Social sendo responsável, sozinha, por quase 20% da receita. Os tributos sobre a renda, por sua vez, representaram 22,5% da receita, sendo que destes, 9,3% couberam ao IRPF, 8,6% ao IRPJ e 4,5% às retenções não alocáveis. Os tributos sobre a propriedade representaram 4,8% e os sobre as transações financeiras, 1,7% da arrecadação.

Tabela 1 – Receita tributária, por base de incidência, 2019

Base de incidência	R\$ bi	% do PIB	% da arrecadação
Total da receita tributária	2.408,4	33,19%	100%
Tributos sobre a renda	540,7	7,45%	22,45%
Pessoa física	224,6	3,09%	9,32%
Pessoa jurídica	207,5	2,86%	8,62%
Retenção de não alocáveis	108,7	1,50%	4,51%
Tributos sobre a folha de salários	667,9	9,20%	27,73%
Previdência Social	476,1	6,56%	19,77%
Seguro-desemprego	134,1	1,85%	5,56%
Outros	57,8	0,80%	2,40%
Tributos sobre a propriedade	116,1	1,60%	4,82%
Propriedade imobiliária	48,6	0,67%	2,02%
Propriedade de veículos automotores	46,2	0,64%	1,92%
Transferências patrimoniais	21,2	0,29%	0,88%
Tributos sobre bens e serviços	1.042,7	14,37%	43,3%
Gerais	755,8	10,42%	31,38%
Seletivos	164,3	2,26%	6,82%
Comércio exterior	42,9	0,59%	1,78%
Taxas de prestação serviços e poder de polícia	54,5	0,75%	2,26%
Contribuições previdenciárias	11,7	0,16%	0,49%
Outras contribuições sociais e econômicas	13,5	0,19%	0,56%
Tributos sobre transações financeiras	40,9	0,56%	1,70%
Outros tributos	26,4	0,00%	0,00%

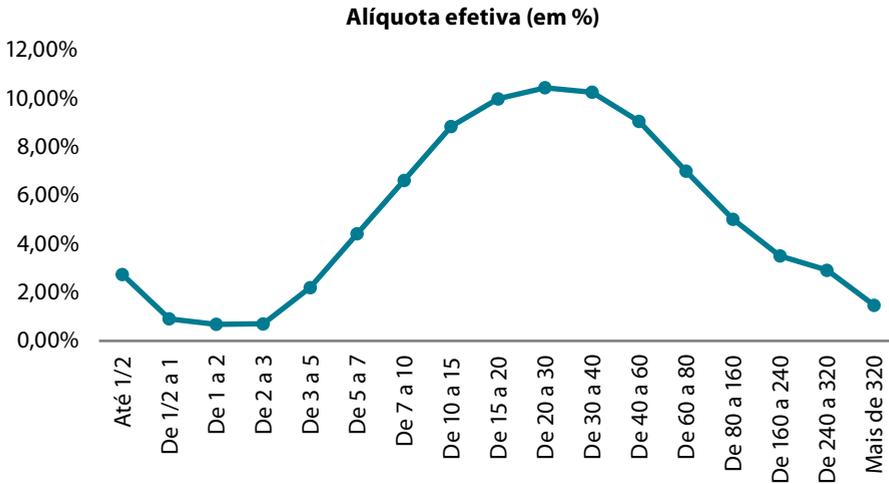
Fonte: Adaptado de SRFB, 2022.

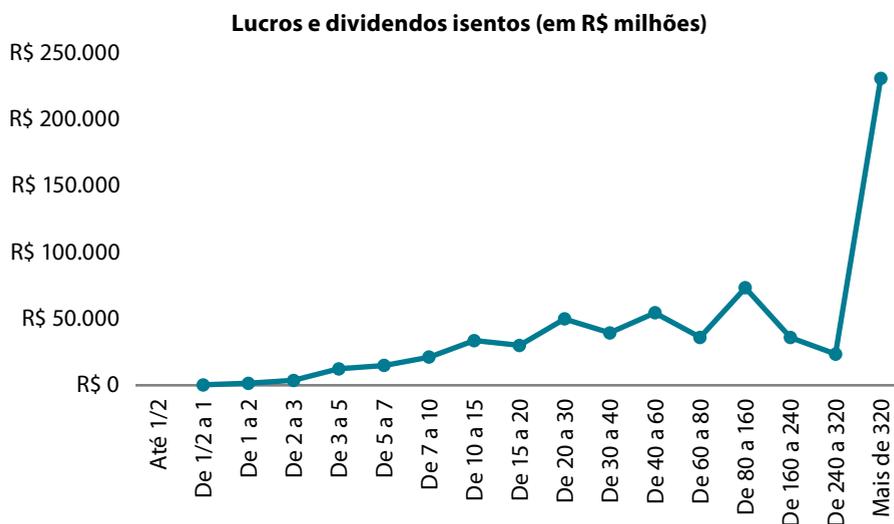
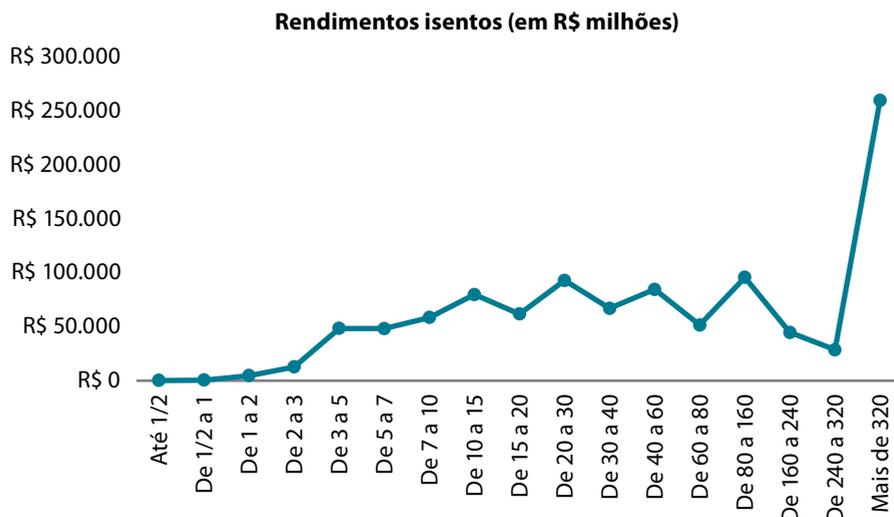
Comparativamente, segundo dados da SRFB (2022), a CTB do Brasil está marginalmente acima daquela observada na média para os países da OCDE, mas significativamente mais elevada do que a média da América Latina. Quando se compara a tributação por base de incidência, observa-se que o Brasil tributa menos a base de renda do que a maioria dos países da OCDE, enquanto, para a base de bens e serviços, tributa mais.

Além de terem participação mais exígua na CTB comparativamente aos tributos indiretos, os tributos diretos (renda e patrimônio) apresentam problemas, em especial quanto à progressividade, que, por definição e princípio (capacidade de pagamento), deveriam possuir.

Quando se analisa o imposto de renda de pessoa física desagregado por classes salariais, por exemplo, verifica-se que as alíquotas efetivas crescem conforme se avança na estrutura distributiva, até atingirem um ponto de inflexão (de 20 a 30 s.m., alíquota efetiva de 10,45%), a partir do qual passam a decrescer (gráfico 1). Isso significa que o topo da distribuição de renda apresenta uma alíquota efetiva de IRPF menor do que as classes anteriores, implicando que o tributo é regressivo no topo. Quando se avalia o gráfico 1, observa-se que a regressividade observada no topo está em linha com o aumento da parcela de rendimentos isentos nesses estratos de renda comparativamente aos demais. Grande parte desses rendimentos isentos são oriundos da lucros e dividendos distribuídos à pessoa física, rendimentos característicos desses estratos da distribuição, que são atualmente isentos de IRPF, conforme realça Freire Cardoso (2020). No gráfico 1, é possível observar a sobreposição da curva de lucros e dividendos isentos entre as classes de rendimentos (incluindo rendimento de sócio e titular de microempresa) em relação à curva de rendimentos isentos totais.

Gráfico 1 – Características das declarações do imposto de renda de pessoa física (IRPF), por faixas de salário mínimo mensal, ano-calendário 2019





Notas: *Alíquota efetiva: imposto pago/rendimento total (rendimento tributável + rendimento tributação exclusiva + rendimentos isentos).

**Lucros e dividendos isentos: resumo das declarações de recebedores de lucros e dividendos + rendimento sócio e titular microempresa por faixa de rendimento total.

Fonte: Grandes Números DIRPF, SRFB (2022).

As informações apresentadas nesta seção realçam a composição da CTB brasileira, muito baseada em tributos indiretos e uma tributação direta que, além de participar com pouco, tem problemas relacionados à progressividade, em especial devido aos rendimentos de lucros e dividendos, isentos de tributação na pessoa física. Isso indica que existe espaço para tributar rendimentos isentos característicos do topo da distribuição, ao passo que a receita auferida pode ser utilizada

para reduzir o peso dos tributos indiretos, regressivos por natureza, sem alterar a carga tributária como um todo. A princípio, pode-se dizer que essa modificação na composição da CTB atuaria no sentido de reduzir a regressividade da tributação brasileira, no entanto, é desejável avaliar se isso ocorre quando levamos em conta os efeitos econômicos desse tipo de modificação, como na renda disponível das famílias e seu respectivo consumo, os efeitos setoriais e de interdependências derivados, além dos efeitos sobre o uso de fatores e sua remuneração. A adoção de um modelo de simulação de equilíbrio geral computável adaptado para lidar com questões tributárias e distributivas é o mais adequado para avaliar esses efeitos de forma interdependente.

3. Modelo de simulação

O objetivo geral deste estudo é avaliar os impactos de uma modificação na composição da carga tributária brasileira de forma progressiva, isto é, aumentando a participação dos tributos diretos e reduzindo a parcela de indiretos, mantendo a carga tributária total. Para isso, simulamos a inserção de tributação nos rendimentos provenientes de lucros e dividendos distribuídos à pessoa física, com respectiva desoneração da tributação que incide sobre o consumo das famílias, de forma fiscalmente neutra. Utilizamos o Bright, modelo de EGC desenvolvido e apresentado em Freire Cardoso (2020), para a simulação.

Modelos de equilíbrio geral computável têm sido amplamente utilizados para projetar impactos econômicos de políticas públicas e de modificações tributárias, como em Domingues e Haddad (2003); Porsse, Haddad e Ribeiro (2008); Souza, Freire Cardoso e Domingues (2016) e Freire Cardoso (2020). O modelo utilizado neste estudo, conta, em especial, com diversos elementos que o tornam adequado às análises dos impactos de modificações na tributação direta e indireta e aos temas relacionados à distribuição de renda.

A base de dados do modelo Bright tem 2015 como ano-base. As informações utilizadas para calibrar o modelo são provenientes da matriz insumo produto de 2015 do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, Contas Econômicas Integradas de 2015 do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, matriz de contabilidade social de 2015 (BURKOWSKY; PEROBELLI; PEROBELLI, 2016) divulgada pelo grupo de pesquisa Lates da UFJF e os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017/2018 divulgados pelo IBGE.²

Trata-se de um modelo EGC multiproduto, calibrado a partir de uma matriz de contabilidade social com 11 famílias representativas definidas por classes de renda, especialmente es-

²Mais informações sobre a MCS utilizada na calibração do modelo Bright podem ser encontradas em Freire Cardoso (2020). A matriz, construída por esta autora, partiu da matriz de contabilidade social e financeira (MCS-F) desenvolvida por Burkowsky, Perobelli e Perobelli (2016), sendo que Freire Cardoso (2020) insere detalhamento do setor institucional famílias por 10 classes de renda.

truturado para interconectar os fluxos de renda entre os setores produtivos, as 11 famílias e os demais setores institucionais (governo, empresas, resto do mundo) da economia brasileira.³

Especificamente, pode-se enumerar algumas das importantes especificações incorporadas ao Bright para o estudo de impactos de políticas tributárias e redistributivas: i) o modelo caracteriza a renda por todas as suas fontes para os diversos setores institucionais. Além da apropriação de salários pelas famílias, o modelo conta com a distribuição do excedente operacional bruto (EOB) entre famílias (por suas 11 classes), empresas e governo e adiciona a renda proveniente de transferências institucionais, entre estas as transferências do governo; ii) na apropriação dos rendimentos do trabalho pelas famílias, o modelo atrela os salários pagos por cada setor produtivo ao tipo de família, definida por classe de renda (usualmente, modelos EGC não fazem essa distinção), o que possibilita captar impactos de mudanças estruturais na distribuição pessoal da renda; iii) o modelo detalha o uso da renda dos diversos setores institucionais. Além do gasto em consumo com bens e serviços domésticos e importados pelas famílias e governo, e o conseqüente pagamento de impostos indiretos, detalham-se os demais dispêndios, como as transferências aos demais agentes e o pagamento de impostos diretos sobre a renda, importante para este trabalho; iv) o consumo das famílias passa a ser função da renda disponível. Usualmente, essa relação é tomada como implícita no fechamento dos modelos EGC. No Bright, insere-se uma função de consumo que liga diretamente o consumo à renda disponível; v) o consumo do governo pode ser endógeno, em função da receita total com impostos diretos e indiretos, ou exógeno.

A estrutura teórica e de banco de dados ainda detalha três fatores produtivos primários (terra, trabalho e capital), dois setores de margens (comércio e transportes), importações por produto para cada um dos setores e componentes da demanda final, impostos indiretos (desagregados em IPI, ICMS e outras taxas e subsídios) e sobre produção (dois tipos: sobre produção e outros custos e subsídios), além de impostos diretos (impostos sobre renda e patrimônio pagos pelas famílias e empresas).

O Bright segue a tradição australiana em modelos EGC e foi construído com base nas estruturas teóricas dos modelos Bridge (DOMINGUES *et al.*, 2014) e Philgem (CORONG; HARRISON; PEARSON, 1994), o qual permite acessar as soluções como taxas de crescimento. A estrutura teórica é composta por blocos de equações que determinam relações de oferta e demanda, derivadas de hipóteses de otimização e condições de equilíbrio de mercado (*market clearing*). O modelo

³Mais detalhes sobre o modelo Bright, ver Freire Cardoso (2020).

possui equações específicas para os vários agregados nacionais, como emprego, PIB, balança comercial e índices de preços.

A demanda de cada família representativa é especificada a partir de funções de utilidade não homotéticas Stone-Geary (PETER *et al.*, 1996). Essa especificação divide o consumo dos bens e serviços em parcelas de “luxo” e “subsistência”, reservando uma parcela fixa do gasto em subsistência e uma parcela residual em “gasto de luxo”, o que permite que modificações na renda causem modificações diferenciadas no consumo dos produtos. Na composição do consumo do produto entre doméstico e importado, utilizam-se funções de elasticidade de substituição constante (CES), com base em elasticidades de Armington.

Uma característica distinta do modelo Bright que atende aos requisitos para sua aplicação à temática deste trabalho é a especificação dos dispêndios familiares, tanto do consumo das famílias como demais despesas, e dos rendimentos em suas diversas fontes, por 11 grupos de classes de renda, além dos tributos pagos pelas famílias, tanto diretos quanto indiretos. Os dados para essa especificação são provenientes da combinação de dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017/2018, também do IBGE, mantendo a consistência do SCN. A tipologia das 11 classes de renda segundo faixas de salário mínimo pode ser visualizada na tabela 2.

Tabela 2 – **Tipologia das famílias segundo faixas de renda em termos de salário mínimo (s.m.)**

Classes familiares	Faixas salariais
H1	0-1 s.m.
H2	1-2 s.m.
H3	2-3 s.m.
H4	3-5 s.m.
H5	5-6 s.m.
H6	6-8 s.m.
H7	8-10 s.m.
H8	10-15 s.m.
H9	15-20 s.m.
H10	20-30 s.m.
H11	Acima de 30 s.m.

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, o modelo também identifica a estrutura de consumo, as rendas de capital, do trabalho e de transferências (tanto do governo como demais setores institucionais) recebidas por cada grupo familiar. Para a renda do trabalho, essa identificação por grupo familiar é setorial. Assim, modificações nas fontes de renda e na estrutura produtiva geram modificações na distribuição de renda entre as classes.

Importante para este estudo são os fluxos de tributação direta (imposto sobre renda e patrimônio) pagos pelas classes (pessoa física), apresentados na tabela 3. As classes 10 e 11 detêm 56% do total pago de imposto de renda e patrimônio. Interessante notar, no entanto, que a classe de maior nível de renda (H11) tem uma alíquota efetiva (7,5%) menor que a classe imediatamente anterior (H10) (8,5%). Isto é, a estrutura de tributação direta na pessoa física é progressiva até a classe que detém remuneração até 30 s.m. Acima desse montante, a tributação direta torna-se regressiva.

Tabela 3 – Distribuição do valor total pago de impostos diretos na pessoa física entre as classes de renda no Brasil em 2015 (ano-base do modelo)

Classes familiares	Valor total pago de impostos diretos – pessoa física (R\$ milhões)	Participação de cada classe no valor total pago de impostos diretos pessoa física (em %)	Alíquotas efetivas (valor total pago/renda total, em %)
H1	24	0,01%	0,00%
H2	74	0,03%	0,00%
H3	303	0,14%	0,10%
H4	3.701	1,71%	0,40%
H5	3.655	1,69%	0,90%
H6	10.886	5,03%	1,60%
H7	12.827	5,93%	2,70%
H8	34.586	15,99%	4,30%
H9	28.835	13,33%	6,50%
H10	42.854	19,81%	7,50%
H11	78.589	36,33%	6,70%
Total	216.334	100,00%	3,40%

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do modelo Bright (SCN, 2018) e POF (2017/2018) – IBGE.

Também importante é a estrutura de tributação sobre o consumo das famílias, apresentada na tabela A1, em anexo. De acordo com os dados do IBGE, a alíquota efetiva média sobre o consumo das famílias foi de 10,7% em 2015 (aqui não acumula as alíquotas incidentes sobre demais usos, como o consumo intermediário, por exemplo). Os produtos que sofrem tributação seletiva,

apresentam alíquotas mais elevadas, como bebidas e fumo. Em relação aos demais, é possível observar, de modo geral, alíquotas menores (abaixo da média) em relação ao consumo de serviços e produtos agropecuários e alíquotas maiores (acima da média) para produtos industrializados.

3.1. Estratégia de simulação

Nosso objetivo é simular os impactos de uma política de modificação na estrutura tributária no Brasil, especificamente, analisar os potenciais efeitos de uma imposição de um imposto sobre lucros e dividendos (com alíquotas de 15% e 20%) às classes de famílias que recebem esse tipo de rendimento e, a partir da receita auferida, reduzir a tributação sobre o consumo das famílias, em uma abordagem de neutralidade fiscal.

Trata-se de uma simulação de modificação permanente nas alíquotas tanto da tributação direta quanto da tributação sobre o consumo das famílias. As simulações são de estática comparativa, portanto, não existe horizonte temporal explícito. Trata-se de como estaria a economia com essa modificação na composição tributária, após todas as decisões dos agentes econômicos serem realizadas, modificando preços e quantidades. Assim, os resultados representam as modificações do sistema econômico brasileiro após a completa implementação da modificação simulada.

Nas simulações são inseridos choques que modificam a estrutura da tributação direta (renda e patrimônio) entre as classes, pela modificação nas suas alíquotas. Essa modificação significa colocar um imposto de 15% e 20% sobre lucros e dividendos para as classes familiares que recebem esses rendimentos e uma redução do imposto sobre o consumo de bens e serviços de todas as classes de forma linear, isto é, uma redução homogênea e linear nas alíquotas efetivas pagas sobre o consumo, sem escolha de setores, com perda de receita fiscal equivalente àquela que foi angariada com a tributação de lucros e dividendos. Essa segunda parte da simulação foi feita de modo iterativo, por tentativa e erro, até encontrar a redução de alíquota na tributação do consumo que geraria perda de receita fiscal de mesma magnitude do ganho de receita com a imposição da tributação sobre lucros e dividendos (mensurada *a priori* com base nos dados das DIRPF e do modelo), de forma a obter efeito nulo na receita tributária do governo.

No modelo Bright não há diferenciação quanto à natureza do imposto de renda pago pelas famílias (*i.e.*, imposto sobre rendimentos do trabalho e rendimentos do capital, como lucros e dividendos), de forma que foi preciso adotar um cálculo ponderado, com base nos dados dos Grandes Números das Declarações de Imposto de Renda sobre Pessoa Física da Receita Federal (DIRPF), para viabilizar a simulação de implementação do novo imposto.

O primeiro passo foi compatibilizar as informações das DIRPF de 2017 nas classes de renda do modelo Bright (11 classes de renda), cuja base de dados para a simulação foi atualizada para o mesmo ano. A tabela 5 mostra essa compatibilização. Apenas as classes 8, 9, 10 e 11

receberiam o choque de imposição do imposto sobre lucros e dividendos, pois nas demais esse componente de renda é irrelevante. A compatibilização foi feita de modo que 92% dos rendimentos de lucros e dividendos isentos pudessem ser compatibilizados com as classes 8, 9, 10 e 11 de renda do modelo.⁴

Em seguida, subtraíram-se desses rendimentos de lucros e dividendos isentos, nas 11 classes do modelo, a parcela correspondente aos rendimentos de sócio e titular de microempresa, de modo a evitar que os rendimentos do microempreendedor entrassem na simulação e fossem tributados. Essa é uma hipótese assumida nesta simulação: os rendimentos desta categoria não seriam tributados. As informações das DIRPF por classe salarial não separam os lucros e dividendos dos rendimentos de sócio e titular de microempresa, enquanto nas informações agregadas essa separação é feita. Assim, para fazer a separação, assumimos a hipótese de que a estrutura de distribuição dos rendimentos de sócio e titular de microempresa para as 11 classes do modelo é a mesma encontrada para os rendimentos totais (lucros e dividendos isentos mais rendimentos de sócio e titular de microempresa). As alíquotas efetivas dos dados das DIRPF para as 11 classes do modelo foram mensuradas antes e após a colocação do imposto (de 15% e 20%), de modo a se obter a variação percentual nas alíquotas, considerando os dados da Receita apenas. Em seguida, esses choques foram mensurados em relação à base de dados do modelo, para avaliar o ganho de receita auferida no ambiente econômico representado na base de dados do modelo.

A tabela 4 mostra a primeira parte da compatibilização dos dados das DIRPF 2017 nas classes do modelo (classes que sofreriam modificações: 8, 9, 10 e 11). Mostra também as alíquotas efetivas iniciais e finais (pós imposto sobre lucros e dividendos) e as variações percentuais (choques) mensuradas nessas alíquotas que corresponderiam à imposição do tributo de 15% sobre lucros e dividendos no IRPF. Esses choques foram utilizados para o cálculo da variação na alíquota efetiva de tributação direta no modelo Bright (tabela 5). Na tabela 5 também é possível visualizar a modificação em pontos percentuais nas alíquotas efetivas do modelo com a simulação e o montante de receita que seria angariada, a partir da base de dados do modelo: o tributo de 15% geraria uma receita adicional de R\$ 82,2 bilhões,⁵ sendo a maior parte (cerca de 81%) custeada pela classe mais alta (H11 – acima de 30 s.m.), que sofreria a maior variação na alíquota efetiva de tributação direta na pessoa física (5,7 p.p.). Nas classes de H8 a H10, o aumento de alíquotas seria bem mais modesto. Os mesmos cálculos para a alíquota de 20% sobre lucros e dividendos está disponível nos anexos (tabelas A2 e A3).

⁴Os demais 8% não puderam ser compatibilizados pois há intersecção entre as faixas de renda 7 e 8 do modelo em relação à tipologia de faixas dos dados das DIRPF. Assim, foi impossível separar a qual faixa do modelo os rendimentos pertenciam.

⁵Esse montante foi estabelecido a partir dos procedimentos detalhados e da compatibilização com a base de dados do modelo. Assim, não deve ser comparado com cálculos realizados apenas a partir dos dados da Receita.

Resumindo, para as simulações da colocação do imposto sobre lucros e dividendos foram necessários, portanto, dois conjuntos de dados: das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (DIRPF) de 2017, disponibilizados pela Receita Federal (SRFB, 2020) e os dados das alíquotas efetivas do imposto direto sobre pessoa física (classes familiares) da base de dados do modelo Bright (cujo montante arrecadado total e alíquotas implícitas das famílias foi obtido das Contas Econômicas Integradas (CEI) do SCN e da abertura das 11 classes de renda pelos dados da POF – 2017/2018).

Tabela 4 – **Compatibilização dos dados das DIRPF 2017 por classes salariais com as classes de renda do modelo Bright e variação nas alíquotas efetivas de IRPF sobre rendimento tributável decorrente do imposto de 15% sobre lucros e dividendos**

Classes familiares	Rendimento total (em milhões)	Rendimentos tributáveis (em milhões)	L&D (em milhões)	Imposto devido inicial (em milhões)	Alíquota efetiva s/ rendimento total inicial	Alíquota efetiva s/ rendimento tributável inicial	15% em L&D (em milhões)	Imposto devido final (em milhões)	Alíquota efetiva s/ rendimento total final	Alíquota efetiva s/ rendimento tributável final	Variação nas alíquotas s/ rendimento tributável
H8	R\$ 331.809	R\$ 261.938	R\$ 22.895	R\$ 28.020	8,4%	10,7%	R\$ 3.434	R\$ 31.454	9,5%	12,0%	12,3%
H9	R\$ 218.635	R\$ 164.747	R\$ 20.478	R\$ 21.854	10,0%	13,3%	R\$ 3.072	R\$ 24.925	11,4%	15,1%	14,1%
H10	R\$ 282.594	R\$ 200.533	R\$ 34.538	R\$ 29.640	10,5%	14,8%	R\$ 5.181	R\$ 34.821	12,3%	17,4%	17,5%
H11	R\$ 1.019.855	R\$ 466.074	R\$ 347.145	R\$ 61.575	6,0%	13,2%	R\$ 52.072	R\$ 113.647	11,1%	24,4%	84,6%
Total	R\$ 1.852.893	R\$ 1.093.291	R\$ 425.055	R\$141.088	-	-	R\$ 63.758	R\$ 204.847	-	-	-

Nota: L&D – Lucros e dividendos excluindo rendimentos de sócio e titular de microempresa.

Fonte: Grandes Números DIRPF, SRFB (2020).

Tabela 5 – **Compatibilização dos choques nas alíquotas sobre rendimento tributável com a estrutura de impostos diretos sobre pessoa física do modelo Bright (2017) – alíquota de 15%**

Classes familiares	Valor total pago de imposto direto – PF inicial (milhões)	Montante a ser pago com a alíquota de 15% sobre L&D	Valor total pago de imposto direto – PF final (milhões)	Alíquota efetiva imposto direto – PF inicial	Alíquota efetiva imposto direto – PF final	Choque em %	Diferença nas alíquotas final e inicial em p.p.
H8	R\$ 34.586	R\$ 4.239	R\$ 38.825	4,3%	4,9%	12,3%	0,5
H9	R\$ 28.835	R\$ 4.053	R\$ 32.887	6,5%	7,4%	14,1%	0,9
H10	R\$ 42.854	R\$ 7.490	R\$ 50.345	7,5%	8,8%	17,5%	1,3
H11	R\$ 78.589	R\$ 66.460	R\$ 145.049	6,7%	12,4%	84,6%	5,7
Total	R\$ 184.864	R\$ 82.242	R\$ 267.106	-	-	-	-

Notas: L&D – Lucros e dividendos excluindo rendimentos de sócio e titular de microempresa.

PF – pessoa física.

Fonte: Base de dados do modelo Bright (SCN e POF).

A receita adicional gerada nesta primeira etapa (R\$ 82,2 bilhões para a alíquota de 15%) foi utilizada para reduzir a tributação sobre o consumo das famílias, de forma fiscalmente neutra. Por tentativa e erro, encontramos que uma variação uniforme de 1,2% no poder da tarifa⁶ do imposto sobre o consumo das famílias de forma linear entre os produtos, seria aquela que geraria perda de receita equivalente ao montante angariado com a tributação de lucros e dividendos. A tabela 6 mostra as participações dos tributos por tipo no modelo, antes e depois da simulação com alíquota de 15%. Pelo próprio desenho da simulação, os impostos diretos ganham participação e os impostos indiretos perdem. Os choques são atribuídos aos impostos diretos sobre pessoa física (positivo) e nos tributos sobre consumo (negativo), de modo que se observa uma queda de 4,3 p.p. na participação do total de impostos sobre o consumo das famílias (e, portanto, no total de impostos indiretos sobre produtos) no total de tributos do modelo e aumento de mesma magnitude na participação dos tributos diretos sobre pessoa física.

Tabela 6 – Participações na estrutura de tributos do modelo Bright

simulação com alíquota de 15%

Tributos	Participação inicial no total do imposto pago	Participação final no total do imposto pago	Varição na % (em p.p.)
1. Total de impostos sobre produtos	46,2%	41,9%	-4,3
1.1. Total de impostos sobre o consumo das famílias (produtos)	24,0%	19,7%	-4,3
2. Total de impostos sobre a produção	4,2%	4,2%	0,0
3. Total de impostos sobre a folha	24,9%	24,9%	0,0
4. Total de impostos diretos (renda e patrimônio) na pessoa física	10,3%	14,6%	4,3
5. Total de impostos diretos (renda e patrimônio) na pessoa jurídica	14,4%	14,4%	0,0
Total (1+2+3+4+5)	100,0%	100,0%	0,0

Nota: Total de impostos sobre o consumo das famílias é uma parcela do total de impostos sobre produtos.

Fonte: Base de dados do modelo Bright com base nos dados e estrutura de impostos do SCN.

Vale ressaltar, adicionalmente, que as simulações adotam algumas hipóteses de funcionamento da economia, que determinam a sua forma de ajuste aos choques: i) estática comparativa de “longo prazo”: realocação de fatores, produção, consumo e mudanças de preços relativos; ii) emprego setorial endógeno e salário real fixo (oferta elástica de trabalho); iii) capital e

⁶O poder da tarifa de um imposto é igual a um mais a taxa *ad valorem*. É a forma de medir modificações em tributos sobre os usuários finais no modelo na forma linearizada.

investimento setorial endógeno (ajustamento/realocação via diferencial de taxas de retorno); iv) consumo das famílias endógeno com ajustamento determinado pela renda e preços; v) consumo do governo fixo; vi) importações endógenas via preços relativos e atividade setorial; exportações respondem a preços domésticos (país pequeno em comércio internacional).

A próxima seção apresenta os resultados das simulações.

4. Resultados

Conforme ressaltado, as simulações são de estática comparativa, portanto, não existe horizonte temporal explícito. Trata-se de como estaria a economia com essa modificação na composição tributária, após todas as decisões dos agentes econômicos serem realizadas, modificando preços e quantidades. São dois efeitos causais iniciais exercidos pela simulação:

- i) redução inicial da renda disponível dos grupos familiares H8, H9, H10 e H11 devido ao aumento da alíquota de tributação direta nessas classes, dada a simulação de tributação dos rendimentos de lucros e dividendos. A redução da renda disponível reduz o consumo dessas classes, o que reverbera efeitos de redução de preços e da produção setorial, impactando principalmente setores mais associados ao consumo das famílias do topo, mais tributadas. O efeito contracionista na demanda e produção, afeta negativamente o investimento e a contratação de fatores produtivos, capital e trabalho, o que, por sua vez, impacta negativamente a renda das famílias;
- ii) por outro lado, ao se utilizar a receita angariada para reduzir a tributação sobre o consumo das famílias como um todo, temos um impulso expansionista. O preço ao consumidor dos bens e serviços consumidos por todas as classes cai, aumentando a renda real das famílias e ampliando seu consumo, o que reverbera efeitos sobre a produção setorial, impactando principalmente setores mais associados ao consumo das famílias de forma geral, mas com peso relevante associado às famílias da base da distribuição, já que essas famílias consomem a maior parte da renda. O efeito expansionista na demanda e produção, afeta positivamente o investimento e a contratação de fatores produtivos, capital e trabalho, exercendo efeito nos custos de produção e preços. O efeito expansionista na renda de fatores impacta a renda das famílias.

O efeito líquido dos dois choques, contracionista ou expansionista, dependerá de qual efeito, considerando os de segunda ordem (efeitos de equilíbrio geral), se sobreporá. Ainda, os efeitos de primeira (modificação tributária) e segunda ordem sobre a renda das famílias, tanto em (i) quanto em (ii), ao serem heterogêneos, modificam potencialmente a estrutura distributiva, podendo afetar a desigualdade de rendimentos entre as 11 classes de renda.

A tabela 7 mostra os resultados macroeconômicos para as duas simulações, que diferem na alíquota colocada sobre os rendimentos de lucros e dividendos: 15% e 20%. Uma modificação

na composição da carga tributária que aumente a participação da tributação direta e reduza a participação da tributação indireta sobre o consumo das famílias teria impacto positivo no PIB. Na simulação de alíquota de 15% o efeito no PIB seria de 1,2%, enquanto na segunda simulação, com alíquota de 20%, o efeito seria de 1,9%. Os impactos no PIB devem ser interpretados como os ganhos que a economia teria nesse indicador com a completa efetivação da modificação tributária e as respostas dos agentes econômicos a ela. O efeito mais elevado na segunda simulação está associado à maior receita gerada com a tributação de lucros e dividendos, que proporcionou queda na tributação do consumo das famílias de maior magnitude. Assim, de acordo com nossos resultados, o exercício de simulação que permitiu maior queda da participação da tributação no consumo com efeito fiscal neutro gerou impactos econômicos positivos mais elevados.

O impacto positivo no PIB seria conduzido pelo aumento do consumo das famílias e investimentos. Ao passo que as exportações sofreriam queda devido ao aumento do seu preço em relação aos internacionais. As importações, por sua vez, sofreriam expansão decorrente do aumento da renda doméstica. A elevação do preço das exportações decorre do aumento dos custos de produção (impacto positivo no índice de custo dos fatores) dada a maior demanda doméstica (consumo e investimento) em relação a uma oferta inelástica de fatores produtivos (capital e trabalho) e substituição imperfeita de insumos e fatores. Assim, os resultados indicam impactos negativos no saldo comercial, na margem. Se destacam em relação aos demais indicadores, a expansão no emprego (2,14% na simulação 1 e 3,25% na simulação 2) e no consumo das famílias (2,24% na simulação 1 e 3,49% na simulação 2).

A expansão da atividade econômica seria acompanhada de elevação na utilização de fator trabalho, refletindo o aumento do emprego (horas trabalhadas), e do investimento, relativamente à situação da economia em que a modificação simulada não ocorresse. A utilização de capital cairia no agregado, em resposta à elevação em seu preço. Assim, dada a queda projetada no preço do trabalho *vis-à-vis* o aumento no preço do capital, setores com maior flexibilidade em substituir capital por trabalho tenderiam a ser mais beneficiados.

A receita real do governo responderia de forma endógena positivamente. Isto é, mesmo com o desenho das simulações sendo fiscalmente neutro, o aumento da atividade econômica exerceria impacto final na arrecadação acima da variação de preços na economia. Vale lembrar que, por hipótese, o gasto do governo está mantido fixo na simulação, assim, o aumento na receita real não implica aumento do gasto público.

Portanto, os resultados sugerem que o efeito líquido de um desenho de política que combine um aumento da tributação das rendas do topo da distribuição com redução da tributação sobre o consumo das famílias de maneira geral, de forma fiscalmente neutra, teria impacto expansionista.

Um ponto importante a se destacar, é que o efeito da colocação de um tributo sobre lucros e dividendos, ou o aumento na alíquota de tributação da renda das famílias do topo, captado

pelo modelo, ocorre pela via da redução na renda disponível das famílias e seus efeitos encaeados no consumo e produção. Isto é, o modelo não capta possíveis respostas dos agentes via desestímulo à oferta de trabalho ou capital (investimento das empresas) dada a tributação nas classes mais ricas, que tiveram majoração de alíquotas tributárias. Estudos empíricos recentes têm mostrado, no entanto, que a tributação às rendas características do topo, como os dividendos distribuídos na pessoa física, não gera desincentivos significantes ao investimento, como em Chatty e Saez (2010); Yagan (2015) e Matray e Boissel (2020). Esses últimos autores encontram, pelo contrário, que a tributação de dividendos pode estimular o investimento ao aumentar a retenção de lucros e reduzir a má alocação de capital, uma vez que proporciona mais liquidez para as firmas, propiciando o aproveitamento de boas oportunidades de investimento. Ainda, outra evidência recente importante é de que a tributação das rendas do topo tem baixo impacto econômico, como em Zidar (2019).

Tabela 7 – **Resultados macroeconômicos das simulações de mudança de composição da carga tributária, alíquotas de 15% e 20% sobre lucros e dividendos com respectiva redução da carga tributária sobre o consumo das famílias (em %)**

Variáveis		Alíquota de 15% sobre L&D (1)	Alíquota de 20% sobre L&D (2)
PIB	var. % real	1,20	1,94
Consumo famílias	var. % real	2,24	3,49
Investimento	var. % real	1,55	2,49
Exportações	var. % real	-1,37	-1,77
Importações	var. % real	2,32	3,53
Emprego	var. % real	2,14	3,25
Capital	var. % real	-1,38	-1,32
Deflator PIB	var. % relativa	-0,16	-0,33
Índice de preços ao consumidor	var. % relativa	-0,70	-1,06
Índice de preços das exportações	var. % relativa	0,93	1,20
Preço do capital	var. % relativa	6,65	9,35
Preço do trabalho	var. % relativa	-0,70	-1,06
Índice de custo dos fatores	var. % relativa	2,36	3,26
Receita real do governo	var. % real	0,84	1,08

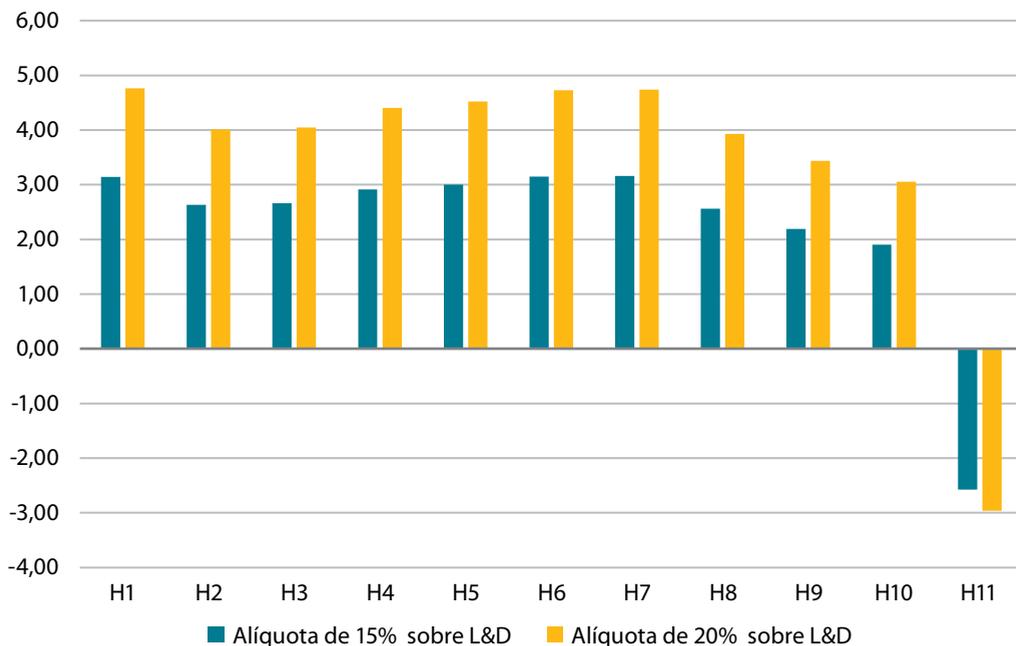
Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

O gráfico 2 exibe o impacto real na renda disponível das famílias para as duas simulações. A renda disponível é composta pelos rendimentos totais das famílias (do trabalho, do capital, de dividendos distribuídos por empresas às famílias e de transferências dos demais setores institucionais, inclusive o governo, para as famílias) descontados os tributos diretos e as transferências feitas das famílias ao governo.

Os resultados mostram que a classe familiar mais beneficiada em termos de renda disponível seria a da base da distribuição, H1, nas duas simulações. O efeito nas demais classes, até H7, também seria de expansão, relativamente homogênea entre os grupos. A partir de H8 o impacto positivo começa a decrescer e, para H11, classe que receberia o maior aumento de alíquota na tributação direta, dada a relevante participação de rendimentos de dividendos nessa classe, observaria-se queda na renda disponível em relação à situação em que a modificação simulada não ocorresse.

Vale lembrar que são dois os efeitos atuando sobre a renda disponível das famílias: i) redução de renda disponível nas classes de H8 a H11 devido ao aumento da tributação nessas classes; ii) ganho de renda pelo efeito expansionista na economia gerado pela redução da tributação no consumo, para todas as classes. O gráfico 2 mostra o efeito líquido. Assim, naturalmente, as famílias que mais ganhariam seriam aquelas que não sofreriam maior tributação e absorveriam apenas os efeitos da expansão da renda, com destaque para a classe mais baixa. É importante notar, entretanto, que as classes de H8 a H10, mesmo mais tributadas, teriam efeito líquido na renda disponível positivo. Isso significa que o ganho de renda pelo efeito atividade na economia se sobreporia à perda de renda devido à maior tributação. O mesmo não ocorreria para a classe mais alta, H11. A diferença está na magnitude dos choques nas simulações. Os rendimentos provenientes de dividendos são de baixa magnitude para H8, H9 e H10, embora cresçam conforme avançamos entre as classes, enquanto 82% desses rendimentos estão concentrados em H11. Assim, mesmo que também absorva os impactos expansionistas de renda na economia, este efeito não se sobrepõe ao de aumento da alíquota.

Gráfico 2 – Impacto real na renda das famílias das simulações de mudança de composição da carga tributária, alíquotas de 15% e 20% sobre lucros e dividendos com respectiva redução da carga tributária sobre o consumo das famílias, por classe familiar (em %)



Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

O ganho mais expressivo para a classe mais baixa e o impacto negativo na classe mais alta sugere que uma modificação na composição da carga tributária brasileira, com aumento da participação da tributação direta *vis-à-vis* queda de mesma magnitude na tributação sobre o consumo das famílias, teria impacto de redução da desigualdade. Esse efeito é averiguado pela mensuração e comparação do Índice de Gini da distribuição de renda entre as 11 classes (tabela 8).

Os resultados para o Índice de Gini⁷ sugerem que uma maior participação de tributos diretos, que levam em conta a capacidade de pagamento dos contribuintes, associada a uma menor participação dos tributos sobre o consumo das famílias, que tributa igual desiguais, com efeito neutro na magnitude da carga tributária total, teria efeitos de redução da desigualdade no país. Na simulação com a alíquota de 15%, o impacto no Índice de Gini entre as 11 classes seria de 1,11%, isto é, a desigualdade seria 1,11% menor do que em uma situação em que essa modificação de composição da carga tributária não ocorresse.

⁷Importante observar que, como as famílias estão traduzidas por agentes representativos, os valores obtidos para o Índice de Gini são relativos às 11 classes de renda (considerando o número de famílias em cada classe), e não à desigualdade entre indivíduos, comumente estimada. Assim, cabe ressaltar que neste caso, o valor obtido para a desigualdade difere daquele estimado pelas fontes oficiais (HOFFMAN, 1998).

Tabela 8 – Impacto no Índice de Gini da renda disponível entre as 11 classes familiares

Cenários	Índice de Gini da renda disponível entre as 11 classes familiares	Variação % em relação ao Índice de Gini pré-simulação
Pré-simulação	0,4803	-
Simulação de alíquota de 15% sobre L&D	0,475	-1,11%
Simulação de alíquota de 20% sobre L&D	0,4732	-1,47%

Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

Uma vez que a renda disponível como um todo se expande e o consumo também está mais barato, dada a redução de alíquotas, a combinação desses efeitos reverbera no consumo das famílias, que também aumenta. Em termos setoriais, a hierarquia de setores mais beneficiados com a expansão do consumo das famílias também depende da combinação desses dois efeitos. Embora a redução de alíquotas sobre o consumo seja uniforme entre os produtos, a variação da renda é heterogênea, de modo que alguns setores seriam mais estimulados, dado o padrão de consumo relativamente heterogêneo entre as classes de renda.

A tabela 9 mostra que serviços de alimentação, intermediação financeira e seguros, saúde privada, carne processada, educação privada, transporte de passageiros, automóveis, caminhões e utilitários e artigos de vestuário seriam os produtos que teriam maior ganho no consumo das famílias, em ambas as simulações. Na tabela estão os 20 produtos mais beneficiados, ordenados de acordo com a magnitude do impacto.

Tabela 9 – Impacto no consumo das famílias das simulações de mudança de composição da carga tributária, alíquotas de 15% e 20% sobre lucros e dividendos com respectiva redução da carga tributária sobre o consumo das famílias, setores mais impactados (em %)

Produtos	Alíquota de 15% sobre L&D	Produtos	Alíquota de 20% sobre L&D
100 SerAlimen	1,96	100 SerAlimen	2,98
105 IntFinaSeg	1,58	105 IntFinaSeg	2,52
121 SaudPrivada	1,4	121 SaudPrivada	2,16
21 CarneBoiOut	1,35	21 CarneBoiOut	2,05
119 EducPriv	1,15	119 EducPriv	1,75
95 TransPass	0,95	81 AutoCamUti	1,47
81 AutoCamUti	0,94	95 TransPass	1,43
40 ArtVestAces	0,87	40 ArtVestAces	1,33

Produtos	Alíquota de 15% sobre L&D	Produtos	Alíquota de 20% sobre L&D
60 PerfSabLimp	0,81	60 PerfSabLimp	1,23
103 TelecomOut	0,76	103 TelecomOut	1,18
34 OutrAlimen	0,7	34 OutrAlimen	1,06
61 ProdFarm	0,67	47 Gasoalcool	1,04
47 Gasoalcool	0,65	61 ProdFarm	1,02
85 Moveis	0,63	85 Moveis	0,96
26 OutrLaticin	0,56	123 OrgPatrSind	0,84
123 OrgPatrSind	0,54	26 OutrLaticin	0,84
52 EtanolBio	0,49	52 EtanolBio	0,75
93 ComAtaVar	0,45	93 ComAtaVar	0,72
74 MatEleCom	0,44	88 EletGasOut	0,71
88 EletGasOut	0,44	74 MatEleCom	0,67

Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

A tabela 10, por sua vez, exhibe os impactos no consumo dos produtos mais beneficiados por classe familiar na simulação de 15%. Observam-se impactos positivos nas classes de H1 a H10, e impactos negativos, para todos os produtos, no consumo de H11. Isso realça que, mesmo com a redução geral na alíquota dos bens e serviços consumidos por todas as famílias, o efeito não compensaria a queda na renda disponível em H11, classe com maior aumento de alíquota na tributação direta. Nota-se que as magnitudes dos impactos estão associadas ao padrão de consumo de cada classe familiar. Por exemplo, os produtos com maiores ganhos no consumo da classe mais pobre, H1, são carne processada, serviços de alimentação, transporte de passageiros e artigos de vestuário. O efeito sobre o consumo desses bens e serviços cai conforme se avança na estrutura distributiva, à exceção de serviços de alimentação. Para as classes do meio para o topo, destaca-se o ganho de consumo de maior magnitude em serviços de intermediação financeira e seguros, saúde privada, educação privada, serviços de alimentação e automóveis. Para a classe H11, que exhibe impactos negativos no consumo, serviços de intermediação financeira e seguros seria a atividade mais prejudicada. A tabela A4 em anexo mostra os resultados sobre o consumo setorial para a simulação de 20%. O padrão de resultados analisados para a alíquota de 15% se mantém para a simulação de 20%.

Tabela 10 – Impacto no consumo das famílias das simulações de mudança de composição da carga tributária, alíquotas de 15% sobre lucros e dividendos com respectiva redução da carga tributária sobre o consumo das famílias, setores mais impactados, por classe de renda (em %)

Produtos	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	Total
100 SerAlimen	0,25	0,26	0,21	0,26	0,29	0,26	0,24	0,23	0,14	0,14	-0,08	1,96
105 IntFinaSeg	0,11	0,18	0,15	0,22	0,20	0,25	0,29	0,27	0,17	0,15	-0,31	1,58
121 SaudPrivada	0,09	0,09	0,11	0,15	0,15	0,20	0,21	0,23	0,20	0,18	-0,12	1,40
21 CarneBoiOut	0,37	0,26	0,20	0,16	0,14	0,12	0,11	0,08	0,08	0,05	-0,03	1,35
119 EducPriv	0,07	0,06	0,08	0,09	0,21	0,27	0,25	0,10	0,11	0,10	-0,07	1,15
95 TransPass	0,16	0,14	0,11	0,13	0,13	0,12	0,10	0,08	0,08	0,04	-0,02	0,95
81 AutoCamUti	0,06	0,05	0,06	0,11	0,14	0,16	0,19	0,15	0,18	0,17	-0,10	0,94
40 ArtVestAces	0,16	0,13	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10	0,08	0,08	0,07	-0,06	0,87
60 PerfSabLimp	0,14	0,11	0,15	0,13	0,11	0,10	0,09	0,07	0,06	0,05	-0,03	0,81
103 TelecomOut	0,07	0,08	0,08	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,09	0,06	-0,06	0,76
34 OutrAlimen	0,15	0,11	0,11	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,04	-0,03	0,70
61 ProdFarm	0,11	0,11	0,09	0,11	0,08	0,08	0,08	0,06	0,06	0,04	-0,02	0,67
47 Gasoalcool	0,06	0,06	0,05	0,09	0,09	0,10	0,10	0,08	0,08	0,05	-0,09	0,65
85 Moveis	0,07	0,05	0,11	0,09	0,09	0,08	0,07	0,05	0,05	0,04	0,00	0,63
26 OutrLaticin	0,14	0,11	0,08	0,07	0,06	0,04	0,05	0,03	0,03	0,02	-0,01	0,56
123 OrgPatrSind	0,06	0,04	0,05	0,06	0,08	0,07	0,08	0,08	0,06	0,08	-0,08	0,54
52 EtanolBio	0,01	0,01	0,05	0,07	0,09	0,09	0,10	0,09	0,05	0,06	-0,02	0,49
93 ComAtaVar	0,01	0,01	0,03	0,04	0,05	0,07	0,09	0,09	0,08	0,09	-0,06	0,45
74 MatEleCom	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,03	-0,02	0,44
88 EletGasOut	0,12	0,08	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04	0,03	0,02	0,01	-0,04	0,44
77 Eltrodom	0,05	0,04	0,09	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04	0,03	0,02	-0,02	0,41

Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

Por fim, na tabela A5, nos anexos, é possível acessar os impactos no nível de atividade setorial, nas duas simulações. Os setores mais estimulados em termos de sua produção seriam aqueles relacionados ao consumo das famílias, portanto, setores voltados para o mercado interno, como educação privada, transporte terrestre, serviços de alimentação, saúde privada. Por outro lado, os setores relativamente desestimulados seriam, de forma geral, aqueles relacionados ao mercado externo, como açúcar, minério de ferro e fumo.

5. Considerações finais

O objetivo deste estudo foi projetar os impactos econômicos e distributivos de uma modificação na composição da carga tributária brasileira na direção de aumento da participação da tributação direta e redução da indireta, mantendo a carga tributária total. Para isso, utilizamos um modelo de equilíbrio geral computável especialmente adaptado para tratar questões relacionadas à tributação e distribuição de renda e simulamos a colocação de um imposto sobre lucros e dividendos com respectiva redução das alíquotas sobre a tributação no consumo das famílias, que promovesse queda de receita tributária de mesma magnitude que o ganho proporcionado pela tributação de lucros e dividendos distribuídos à pessoa física.

Os resultados sugerem que modificações nesses moldes teriam efeito líquido expansionista no PIB, isto é, os impactos expansionistas da redução da tributação indireta para as famílias como um todo se sobreporiam, no agregado, aos impactos contracionistas da maior tributação de rendas características do topo da distribuição. Consumo das famílias e investimento contribuiriam para o ganho de PIB. O efeito atividade gerado pela modificação se reverteria em renda para as famílias, de modo que estas ganhariam também pelo efeito renda, além da redução das alíquotas sobre consumo, tornando-o mais barato. Apenas para a classe mais alta, no modelo aquela que angaria rendimentos acima de 30 salários mínimos, o efeito renda gerado pela expansão da atividade econômica não compensaria o efeito de queda na renda disponível devido à maior alíquota de imposto de renda na pessoa física. Dada essa configuração de impactos, com ganhos para a base e o meio e perda para o topo da distribuição, uma modificação nesses moldes teria efeitos de redução na desigualdade de renda no país.

Os resultados também sugerem ampliação do consumo de bens e serviços relevantes para as classes mais baixas, como serviços de alimentação, carne processada e transporte de passageiros e também em serviços que pesam no orçamento das classes que se situam no meio da distribuição, como educação e saúde privada. Dado esses efeitos, os setores voltados para o mercado interno teriam sua produção relativamente mais estimulada *vis-à-vis* setores mais direcionados ao mercado externo.

São muitos os problemas do sistema tributário brasileiro, sendo premente uma reforma tributária justa que atue sobre diversos aspectos do sistema, mas que prime por maior justiça social, de modo que a tributação possa ser utilizada como instrumento de mitigação das nossas profundas desigualdades sociais e não como reforçadora dessa condição. Os resultados deste estudo sugerem que uma modificação na composição da carga tributária pode ser uma agenda de política pública importante, com efeitos distributivos. Sugerem também que, em um contexto de restrição fiscal e demandas sociais crescentes e urgentes, mais importante do que discutir potenciais reduções da carga tributária, seria discutir uma mudança adequada e ponderada em sua composição.

Naturalmente, não seria viável reduzir enormemente a tributação do consumo às expensas do aumento da tributação da renda ou patrimônio, com o risco de distorcer efeitos, desestimular o investimento e estimular elisão fiscal. O consumo é a base que proporciona maior certeza no campo

tributário, característica importante em países em desenvolvimento, com grande parcela de informalidade e maior volatilidade de investimentos. No entanto, a atual estrutura do sistema tributário brasileiro, com rendas características do topo da distribuição, como os dividendos, isentas, e com uma tributação sobre o patrimônio pouco funcional e aquém do que é considerado desejável, abre espaço para que alguma modificação seja feita de modo a reduzir o demasiado peso que colocamos na tributação indireta. Os resultados de nosso estudo mostram que uma modificação desse tipo poderia, além de gerar impactos distributivos e de maior acesso ao consumo das famílias menos favorecidas, o que é importante em um país de enormes desigualdades, gerar efeitos econômicos positivos.

Vale notar que nenhuma das reformas tributárias que têm sido discutidas com maior notoriedade na agenda pública propõem uma estratégia conjunta que caracterize uma reforma verdadeiramente ampla, isto é, que combine modificações na tributação da renda e do consumo, conjuntamente. Este estudo não analisa e não propõe nenhuma reforma e nem tem essa intenção, mas procura contribuir trazendo subsídios para que essas duas partes que configuram o todo da tributação sejam pensadas em conjunto, de forma a amplificar os efeitos distributivos de uma potencial reforma e fazer com que o sistema tributário seja um mecanismo de justiça, não o contrário.

Vale ponderar que outros desenhos de modificações nessas duas esferas da tributação podem ser pensados, inclusive com maior potencial redistributivo. Uma escolha criteriosa de bens e serviços que afetam mais a cesta de consumo dos mais pobres para absorverem maiores reduções de alíquotas poderia ser uma opção interessante de estudo. Ou mesmo um mecanismo de devolução de tributos sobre o consumo aos mais pobres, como uma espécie de transferência, a partir de uma maior tributação direta no topo da distribuição. Esse tipo de política, ao ser focalizada, poderia gerar impactos distributivos mais expressivos.

Referências bibliográficas

- APPY, B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Revista Interesse Nacional*, v. 8, n. 31, 2015.
- ATKINSON, A. B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* Leya, 2016.
- BORGES, B. Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária substanciada na PEC 45/2019. *Nota técnica preparada para o Centro de Cidadania Fiscal*, CCiF, jun. 2020.
- BURKOWSKI, E.; PEROBELLI, F. F. C.; PEROBELLI, F. S. Matriz de contabilidade social e financeira: Brasil, 2005 a 2009. *Estudos Econômicos*, v. 46, n. 4, p. 937-971, 2016.
- CAMPOS, C. V. C.; JÚNIOR, R. T. Cálculo de impactos econômico-tributários setoriais provocados por alterações tributárias: modelo de equilíbrio geral computável aplicado à economia brasileira. *Cadernos de Finanças Públicas*, v. 21, n. 01, 2021.
- CASTRO, F. A. D.; BUGARIN, M. S. A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, n. 47, p. 259-293, 2017.

- CHETTY, R.; SAEZ, E. Dividend and corporate taxation in an agency model of the firm. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 2, n. 3, p. 1-31, 2010.
- CORONG, E. L.; HORRIDGE, M. Philgem: A SAM-based computable general equilibrium model of the Philippines. Melbourne: Centre of Policy Studies/Monash University, *General Paper*, n. G-227, Apr. 2012.
- _____. *Tariff elimination, gender and poverty in the Philippines: A computable general equilibrium (CGE) microsimulation analysis*. Melbourne: Center of Policy Studies, 2014.
- DIXON, P. B. *et al.* Effects on the U.S. of an H1N1 Epidemic: Analysis with a Quarterly CGE Model. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, v. 7, n. 1, 2010.
- DOMINGUES, E. P.; HADDAD, E. A. Política tributária e realocização. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 849-871, 2003.
- _____. *et al.* The world financial crisis in Brazil: Industry and regional economic impacts. *Journal of International Business and Economics*, Madison, v. 2, p. 57-94, 2014.
- DOMINGUES, E.; FREIRE CARDOSO, D. Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019. *Nota Técnica*, Centro de Cidadania Fiscal, 2020.
- FREIRE CARDOSO, D. *Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva*. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. 388p.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. In: Prêmio Tesouro Nacional, 20., primeiro lugar. Brasília: STN, 2015.
- HARRISON, W. J.; PEARSON, K. R. Computing solutions for large general equilibrium models using Gempack. *Computational Economics*, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 83-127, 1994.
- HOFFMAN, R. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- LIBÂNIO, A. T. P. *Eficiência e equidade: impactos econômicos de uma reforma tributária com imposto sobre valor adicionado (IVA)*. 2021. Dissertação (Mestrado). UFMG, Belo Horizonte.
- LUKIC, M. R. A tributação sobre bens e serviços no Brasil: problemas atuais e propostas de reformas. *Desafios da nação: artigos de apoio*, v. 2, Ipea, 2018.
- MATRAY, A; BOISSEL, C. Higher dividend taxes, no problem! Evidence from taxing entrepreneurs in France. *Working Paper*, 2020.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil. *Texto para Discussão*, n. 1844. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

- _____; _____. CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.
- _____; _____. State transfers, taxes and income inequality in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, p. 3-29, 2015.
- OLIVEIRA, J. M. de. *Efeitos da equalização tributária regional/setorial no Brasil: uma aplicação de equilíbrio geral dinâmico*. 2020. Tese (Doutorado em Economia). UnB, Brasília.
- ORAIR, R.; GOBETTI, S. Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para debate. *Desafios da nação: artigos de apoio*, v. 2, Ipea, 2018.
- PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. Análise dos efeitos econômicos da implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações sobre a pobreza e a desigualdade de renda. *Revista Anpec*, v. 6, p. 91-126, 2005.
- PALERMO, P. U.; PORSSE, A.; PORTUGAL, M. Impactos regionais da reforma tributária: lições de uma análise EGC para o Rio Grande do Sul. *Pesquisa e Planejamento Econômico, PPE*, v. 43, n. 3, p. 585-624, dez. 2013.
- PAYERAS, J. A. P. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 40, n. 2, p.153-186, 2010.
- PORSSE, A. A.; HADDAD, E. A.; RIBEIRO, E. P. Competição tributária no Brasil: análise a partir de um modelo EGC inter-regional. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 3, p. 351-387, 2008.
- SILVEIRA, F. G. *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. In: Prêmio Tesouro Nacional, 27., 3. lugar. Brasília (DF): STN, 2012.
- SOUZA, K. B. D.; FREIRE CARDOSO, D.; DOMINGUES, E. P. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável. *Revista Brasileira de Economia*, n. 70, p. 99-125, 2016.
- SRFB – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Estudos tributários e aduaneiros*. Carga tributária no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- _____. *Estudos tributários e aduaneiros*. Grandes números das declarações do IRPF. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-capa>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- YAGAN, D. Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut. *American Economic Review*, v. 105, n. 12, p. 3531-63, 2015.
- ZIDAR, O. Tax cuts for whom? Heterogeneous effects of tax changes on growth and employment. *Journal of Political Economy*, v. 127, n. 3, p. 1437-1472, 2019.

Anexos

Tabela A1 – Consumo das famílias e tributos sobre o consumo, 126 produtos, Brasil, 2015 (ano-base do modelo)

Produtos	Consumo a preço básico (1)	Margens (2)	Tributos sobre consumo (3)	Consumo a preço do consumidor (4) = (1) + (2) + (3)	Alíquotas (3)/(4)
1 ArrozTriCer	R\$ 460,10	R\$ 121,00	R\$ 11,90	R\$ 593,00	2,00%
2 MilhoGrao	R\$ 3.869,00	R\$ 496,00	R\$ 39,00	R\$ 4.404,00	0,90%
3 AlgFibTemp	R\$ 6,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 6,00	0,00%
4 Canadeacu	R\$ 1.316,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.316,00	0,00%
5 SojaGrao	R\$ 86,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 86,00	0,00%
6 OutTempor	R\$ 36.289,70	R\$ 17.928,00	R\$ 1.454,30	R\$ 55.672,00	2,60%
7 Laranja	R\$ 1.471,00	R\$ 749,00	R\$ 63,00	R\$ 2.283,00	2,80%
8 CafeGrao	R\$ 376,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 376,00	0,00%
9 OutPerman	R\$ 17.515,90	R\$ 7.703,00	R\$ 1.204,10	R\$ 26.423,00	4,60%
10 BovOutAni	R\$ 733,00	R\$ 205,00	R\$ 87,00	R\$ 1.025,00	8,50%
11 LeiteVacOut	R\$ 10.240,00	R\$ 1.875,00	R\$ 256,00	R\$ 12.371,00	2,10%
12 Suinos	R\$ 213,00	R\$ 34,00	R\$ 14,00	R\$ 261,00	5,40%
13 AvesOvos	R\$ 6.869,00	R\$ 1.610,00	R\$ 567,00	R\$ 9.046,00	6,30%
14 ProdExpISilv	R\$ 6.453,00	R\$ 1.305,00	R\$ 1.121,00	R\$ 8.879,00	12,60%
15 PescAgric	R\$ 10.934,00	R\$ 2.310,00	R\$ 960,00	R\$ 14.204,00	6,80%
16 CarvMinera	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
17 MinerNMet	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
18 PetrGasServ	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
19 MinerFerro	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
20 MinMetNFer	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
21 CarneBoiOut	R\$ 75.213,50	R\$ 31.929,00	R\$ 10.808,50	R\$ 117.951,00	9,20%
22 CarneSuino	R\$ 5.709,00	R\$ 1.574,00	R\$ 683,00	R\$ 7.966,00	8,60%
23 CarneAves	R\$ 22.145,00	R\$ 8.128,00	R\$ 3.163,00	R\$ 33.436,00	9,50%
24 Pesclndus	R\$ 5.979,40	R\$ 1.346,00	R\$ 1.076,60	R\$ 8.402,00	12,80%
25 LeiteResPas	R\$ 11.135,00	R\$ 3.828,00	R\$ 2.505,00	R\$ 17.468,00	14,30%
26 OutrLaticin	R\$ 38.758,00	R\$ 14.143,00	R\$ 8.898,00	R\$ 61.799,00	14,40%
27 Acucar	R\$ 4.115,30	R\$ 4.143,00	R\$ 1.135,70	R\$ 9.394,00	12,10%
28 ConsFruLeg	R\$ 13.962,40	R\$ 9.561,00	R\$ 4.633,60	R\$ 28.157,00	16,50%
29 OleoGord	R\$ 13.987,20	R\$ 3.803,00	R\$ 2.665,80	R\$ 20.456,00	13,00%

Modificações na composição da carga tributária brasileira: efeitos econômicos e distributivos

Produtos	Consumo a preço básico (1)	Margens (2)	Tributos sobre consumo (3)	Consumo a preço do consumidor (4) = (1) + (2) + (3)	Alíquotas (3)/(4)
30 CafeBenef	R\$ 6.905,10	R\$ 4.711,00	R\$ 1.777,90	R\$ 13.394,00	13,30%
31 ArrozBenef	R\$ 11.805,00	R\$ 7.115,00	R\$ 1.527,00	R\$ 20.447,00	7,50%
32 ProdTrigMan	R\$ 16.339,70	R\$ 10.074,00	R\$ 2.651,30	R\$ 29.065,00	9,10%
33 RacoesAnim	R\$ 7.866,60	R\$ 4.072,00	R\$ 1.230,40	R\$ 13.169,00	9,30%
34 OutrAlimen	R\$ 83.279,70	R\$ 46.417,00	R\$ 17.246,30	R\$ 146.943,00	11,70%
35 Bebidas	R\$ 43.115,20	R\$ 15.527,00	R\$ 16.938,80	R\$ 75.581,00	22,40%
36 Fumo	R\$ 12.205,90	R\$ 2.695,00	R\$ 7.808,10	R\$ 22.709,00	34,40%
37 FioFibraTex	R\$ 49,70	R\$ 21,00	R\$ 10,30	R\$ 81,00	12,70%
38 Tecidos	R\$ 963,20	R\$ 165,00	R\$ 244,80	R\$ 1.373,00	17,80%
39 ArtTexDom	R\$ 16.876,80	R\$ 12.498,00	R\$ 4.683,20	R\$ 34.058,00	13,80%
40 ArtVestAces	R\$ 67.265,80	R\$ 49.204,00	R\$ 18.835,20	R\$ 135.305,00	13,90%
41 CalcCouro	R\$ 27.755,30	R\$ 19.320,00	R\$ 8.911,70	R\$ 55.987,00	15,90%
42 ProdMandei	R\$ 1.645,30	R\$ 642,00	R\$ 338,70	R\$ 2.626,00	12,90%
43 Celulose	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
44 PapelEmbalag	R\$ 10.209,50	R\$ 4.241,00	R\$ 2.958,50	R\$ 17.409,00	17,00%
45 SerImpres	R\$ 288,90	R\$ 339,00	R\$ 55,10	R\$ 683,00	8,10%
46 CombAviac	R\$ 293,00	R\$ 87,00	R\$ 177,00	R\$ 557,00	31,80%
47 Gasoalcool	R\$ 70.006,00	R\$ 27.075,00	R\$ 29.413,00	R\$ 126.494,00	23,30%
48 NaftasPetro	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
49 OleoComb	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
50 DieselComb	R\$ 4.501,00	R\$ 992,00	R\$ 862,00	R\$ 6.355,00	13,60%
51 OutRefPetro	R\$ 10.540,30	R\$ 13.617,00	R\$ 4.778,70	R\$ 28.936,00	16,50%
52 EtanolBio	R\$ 27.549,40	R\$ 7.060,00	R\$ 10.094,60	R\$ 44.704,00	22,60%
53 PrQuilno	R\$ 12,00	R\$ 9,00	R\$ 5,00	R\$ 26,00	19,20%
54 AduboFert	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
55 PrQuimOrg	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
56 ResElasFib	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
57 DefAgrDesinf	R\$ 419,20	R\$ 90,00	R\$ 103,80	R\$ 613,00	16,90%
58 PrQuimDiv	R\$ 402,90	R\$ 65,00	R\$ 107,10	R\$ 575,00	18,60%
59 TinVerEsm	R\$ 254,00	R\$ 98,00	R\$ 21,00	R\$ 373,00	5,60%
60 PerfSabLimp	R\$ 35.831,40	R\$ 28.462,00	R\$ 17.858,60	R\$ 82.152,00	21,70%
61 ProdFarm	R\$ 53.131,60	R\$ 25.072,00	R\$ 11.609,40	R\$ 89.813,00	12,90%
62 ArtBorracha	R\$ 4.865,00	R\$ 2.488,00	R\$ 2.186,00	R\$ 9.539,00	22,90%

Progressividade tributária e crescimento econômico

Produtos	Consumo a preço básico (1)	Margens (2)	Tributos sobre consumo (3)	Consumo a preço do consumidor (4) = (1) + (2) + (3)	Alíquotas (3)/(4)
63 ArtPlastico	R\$ 6.032,00	R\$ 895,00	R\$ 1.613,00	R\$ 8.540,00	18,90%
64 Cimento	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
65 ArtCimen	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
66 VidCerm	R\$ 1.710,50	R\$ 1.379,00	R\$ 820,50	R\$ 3.910,00	21,00%
67 FerroGussa	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
68 SemiLamAco	R\$ 107,00	R\$ 93,00	R\$ 41,00	R\$ 241,00	17,00%
69 PrMetNFer	R\$ 282,00	R\$ 206,00	R\$ 20,00	R\$ 508,00	3,90%
70 PAcoNFer	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
71 ProdMetal	R\$ 11.305,10	R\$ 4.746,00	R\$ 2.874,90	R\$ 18.926,00	15,20%
72 ComEleetro	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
73 MaqEquilnf	R\$ 8.833,20	R\$ 7.439,00	R\$ 3.397,80	R\$ 19.670,00	17,30%
74 MatEleCom	R\$ 27.627,40	R\$ 14.725,00	R\$ 11.082,60	R\$ 53.435,00	20,70%
75 EquTesMed	R\$ 2.673,80	R\$ 2.188,00	R\$ 782,20	R\$ 5.644,00	13,90%
76 MaqMatElet	R\$ 2.419,50	R\$ 814,00	R\$ 1.116,50	R\$ 4.350,00	25,70%
77 Eltrodom	R\$ 17.384,80	R\$ 13.779,00	R\$ 7.336,20	R\$ 38.500,00	19,10%
78 TratorOut	R\$ 184,00	R\$ 67,00	R\$ 50,00	R\$ 301,00	16,60%
79 MarExtMin	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
80 OutMaq	R\$ 4.307,60	R\$ 1.156,00	R\$ 1.774,40	R\$ 7.238,00	24,50%
81 AutoCamUti	R\$ 83.105,40	R\$ 31.048,00	R\$ 25.496,60	R\$ 139.650,00	18,30%
82 CamOnibus	R\$ 915,80	R\$ 399,00	R\$ 262,20	R\$ 1.577,00	16,60%
83 PecasAutom	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
84 AeroEmbOut	R\$ 8.849,40	R\$ 4.855,00	R\$ 4.250,60	R\$ 17.955,00	23,70%
85 Moveis	R\$ 30.816,90	R\$ 25.572,00	R\$ 6.306,10	R\$ 62.695,00	10,10%
86 IndDiversas	R\$ 18.541,80	R\$ 17.254,00	R\$ 7.125,20	R\$ 42.921,00	16,60%
87 ManuRep	R\$ 472,00	R\$ 0,00	R\$ 32,00	R\$ 504,00	6,30%
88 EletGasOut	R\$ 75.642,00	R\$ 794,00	R\$ 24.150,00	R\$ 100.586,00	24,00%
89 AguaEsgRec	R\$ 24.685,00	R\$ 0,00	R\$ 1.150,00	R\$ 25.835,00	4,50%
90 Edificacoes	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
91 InfraEstr	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
92 ServContr	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
93 ComAtaVar	R\$ 41.924,00	R\$ 0,00	R\$ 807,00	R\$ 42.731,00	1,90%
94 TranspCarga	R\$ 3.195,00	R\$ 0,00	R\$ 317,00	R\$ 3.512,00	9,00%
95 TransPass	R\$ 81.016,00	R\$ 0,00	R\$ 7.869,00	R\$ 88.885,00	8,90%

Modificações na composição da carga tributária brasileira: efeitos econômicos e distributivos

Produtos	Consumo a preço básico (1)	Margens (2)	Tributos sobre consumo (3)	Consumo a preço do consumidor (4) = (1) + (2) + (3)	Alíquotas (3)/(4)
96 TransAere	R\$ 9.920,00	R\$ 0,00	R\$ 487,00	R\$ 10.407,00	4,70%
97 ArSAuxTrans	R\$ 23.340,00	R\$ 0,00	R\$ 1.508,00	R\$ 24.848,00	6,10%
98 CorreioEnt	R\$ 2.116,00	R\$ 0,00	R\$ 153,00	R\$ 2.269,00	6,70%
99 SerAlojam	R\$ 10.378,00	R\$ 0,00	R\$ 903,00	R\$ 11.281,00	8,00%
100 SerAlimen	R\$ 195.946,00	R\$ 0,00	R\$ 21.293,00	R\$ 217.239,00	9,80%
101 LivrJorRevis	R\$ 11.829,20	R\$ 5.874,00	R\$ 433,80	R\$ 18.137,00	2,40%
102 SerCineRad	R\$ 1.720,20	R\$ 0,00	R\$ 122,80	R\$ 1.843,00	6,70%
103 TelecomOut	R\$ 88.553,00	R\$ 0,00	R\$ 28.171,00	R\$ 116.724,00	24,10%
104 DesSistOut	R\$ 162,00	R\$ 227,00	R\$ 28,00	R\$ 417,00	6,70%
105 IntFinaSeg	R\$ 254.285,00	R\$ 0,00	R\$ 31.037,00	R\$ 285.322,00	10,90%
106 AlugEfet	R\$ 92.497,00	R\$ 0,00	R\$ 297,00	R\$ 92.794,00	0,30%
107 AlugImp	R\$ 400.237,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 400.237,00	0,00%
108 SerJuridTab	R\$ 13.823,00	R\$ 0,00	R\$ 783,00	R\$ 14.606,00	5,40%
109 PeDesenv	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
110 SerArqEng	R\$ 574,00	R\$ 0,00	R\$ 39,00	R\$ 613,00	6,40%
111 PubOutTec	R\$ 1.620,00	R\$ 0,00	R\$ 38,00	R\$ 1.658,00	2,30%
112 AluNImob	R\$ 4.548,00	R\$ 0,00	R\$ 160,00	R\$ 4.708,00	3,40%
113 Condomin	R\$ 29.938,00	R\$ 0,00	R\$ 20,00	R\$ 29.958,00	0,10%
114 OutAdmin	R\$ 8.695,00	R\$ 0,00	R\$ 533,00	R\$ 9.228,00	5,80%
115 ServVigSeg	R\$ 411,00	R\$ 0,00	R\$ 18,00	R\$ 429,00	4,20%
116 SerAdmPub	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
117 ServPrevid	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
118 EducPubl	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
119 EducPriv	R\$ 102.081,00	R\$ 0,00	R\$ 1.823,00	R\$ 103.904,00	1,80%
120 SaudPublica	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
121 SaudPrivada	R\$ 169.117,00	R\$ 0,00	R\$ 4.383,00	R\$ 173.500,00	2,50%
122 SerArtCultur	R\$ 30.901,00	R\$ 0,00	R\$ 6.298,00	R\$ 37.199,00	16,90%
123 OrgPatrSind	R\$ 77.832,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 77.832,00	0,00%
124 ManComp	R\$ 9.531,00	R\$ 0,00	R\$ 269,00	R\$ 9.800,00	2,70%
125 ServPess	R\$ 38.664,00	R\$ 0,00	R\$ 525,00	R\$ 39.189,00	1,30%
126 ServDom	R\$ 61.996,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 61.996,00	0,00%
Total	R\$ 2.894.958,80	R\$ 528.457,00	R\$ 411.777,20	R\$ 3.835.193,00	10,70%

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do modelo Bright (SCN, IBGE, 2018).

Tabela A2 – Compatibilização dos dados da DIRPF 2017 por classes salariais com as classes de renda do modelo Bright e variação nas alíquotas efetivas de IRPF sobre rendimento tributável decorrente do imposto de 20% sobre lucros e dividendos

Classes familiares	Rendimento total (em milhões)	Rendimentos Tributáveis (em milhões)	L&D (em milhões)	Imposto devido inicial (em milhões)	Alíquota efetiva s/ rendimento total inicial	Alíquota efetiva s/ rendimento tributável inicial	20% em L&D (em milhões)	Imposto devido final (em milhões)	Alíquota efetiva s/ rendimento total final	Alíquota efetiva s/ rendimento tributável final	Varição nas alíquotas s/ rendimento tributável
H8	R\$331.809	R\$261.938	R\$22.895	R\$28.020	8,4%	10,7%	R\$4.579	R\$32.598	9,8%	12,4%	16,3%
H9	R\$218.635	R\$164.747	R\$20.478	R\$21.854	10,0%	13,3%	R\$4.096	R\$25.949	11,9%	15,8%	18,7%
H10	R\$282.594	R\$200.533	R\$34.538	R\$29.640	10,5%	14,8%	R\$6.908	R\$36.548	12,9%	18,2%	23,3%
H11	R\$1.019.855	R\$466.074	R\$347.145	R\$61.575	6,0%	13,2%	R\$69.429	R\$131.004	12,8%	28,1%	112,8%
Total	R\$1.852.893	R\$1.093.291	R\$425.055	R\$141.088	-	-	R\$85.011	R\$226.099	-	-	-

Nota: L&D – lucros e dividendos excluindo rendimentos de sócio e titular de microempresa.

Fonte: Grandes Números DIRPF, SRFB (2020).

Tabela A3 – Compatibilização dos choques nas alíquotas sobre rendimento tributável com a estrutura de impostos diretos sobre pessoa física do modelo Bright (2017) – alíquota de 20%

Classes familiares	Valor total pago de imposto direto – PF inicial (milhões)	Montante a ser pago com a alíquota de 20% sobre L&D	Valor total pago de imposto direto – PF final (milhões)	Alíquota efetiva imposto direto – PF inicial	Alíquota efetiva imposto direto – PF final	Choque em %	Diferença nas alíquotas final e inicial em p.p.
H8	R\$ 34.586	R\$ 5.652	R\$ 40.238	4,3%	5,0%	16,3%	0,7
H9	R\$ 28.835	R\$ 5.404	R\$ 34.238	6,5%	7,7%	18,7%	1,2
H10	R\$ 42.854	R\$ 9.987	R\$ 52.842	7,5%	9,2%	23,3%	1,7
H11	R\$ 78.589	R\$ 88.613	R\$ 167.202	6,7%	14,3%	112,8%	7,6
Total	R\$184.864	R\$109.656	R\$325.990	-	-	-	-

Notas: L&D – lucros e dividendos excluindo rendimentos de sócio e titular de microempresa.

PF – pessoa física.

Fonte: Base de dados do modelo Bright (SCN e POF).

Tabela A4 – Impacto no consumo das famílias das simulações de mudança de composição da carga tributária, alíquotas de 20% sobre lucros e dividendos com respectiva redução da carga tributária sobre o consumo das famílias, setores mais impactados, por classe de renda (em %)

Produtos	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	Total
100 SerAlimen	0,38	0,39	0,32	0,40	0,43	0,39	0,36	0,35	0,22	0,22	-0,07	2,98
105 IntFinaSeg	0,17	0,27	0,24	0,33	0,30	0,38	0,44	0,42	0,28	0,25	-0,33	2,52
121 SaudPrivada	0,13	0,14	0,17	0,22	0,23	0,31	0,32	0,36	0,32	0,29	-0,12	2,16
21 CarneBoiOut	0,55	0,40	0,30	0,24	0,21	0,18	0,16	0,12	0,12	0,08	-0,03	2,05
119 EducPriv	0,10	0,09	0,11	0,13	0,31	0,40	0,38	0,14	0,17	0,16	-0,05	1,75
81 AutoCamUti	0,09	0,08	0,10	0,16	0,21	0,23	0,29	0,22	0,27	0,27	-0,10	1,47
95 TransPass	0,24	0,21	0,17	0,20	0,19	0,18	0,14	0,13	0,12	0,06	-0,02	1,43
40 ArtVestAces	0,24	0,20	0,18	0,17	0,17	0,16	0,15	0,13	0,13	0,12	-0,06	1,33
60 PerfSabLimp	0,20	0,16	0,23	0,19	0,17	0,15	0,14	0,10	0,09	0,08	-0,03	1,23
103 TelecomOut	0,11	0,12	0,12	0,18	0,17	0,18	0,17	0,15	0,14	0,10	-0,06	1,18
34 OutrAlimen	0,22	0,17	0,16	0,14	0,12	0,11	0,10	0,08	0,08	0,07	-0,03	1,06
47 Gasoolcool	0,10	0,09	0,08	0,14	0,15	0,15	0,16	0,13	0,13	0,10	-0,10	1,04
61 ProdFarm	0,16	0,16	0,14	0,16	0,12	0,13	0,11	0,09	0,09	0,06	-0,02	1,02
85 Moveis	0,10	0,08	0,17	0,14	0,13	0,12	0,11	0,08	0,09	0,06	0,00	0,96
123 OrgPatrSind	0,09	0,07	0,08	0,09	0,11	0,11	0,12	0,12	0,09	0,13	-0,09	0,84
26 OutrLaticin	0,22	0,17	0,12	0,10	0,08	0,07	0,08	0,05	0,04	0,03	-0,01	0,84
52 EtanolBio	0,02	0,02	0,07	0,10	0,14	0,13	0,15	0,14	0,08	0,09	-0,02	0,75
93 ComAtaVar	0,01	0,01	0,04	0,06	0,08	0,10	0,14	0,13	0,13	0,14	-0,06	0,72
88 EletGasOut	0,20	0,13	0,08	0,10	0,09	0,08	0,06	0,05	0,04	0,02	-0,05	0,71
74 MatEleCom	0,09	0,09	0,07	0,09	0,09	0,08	0,08	0,07	0,08	0,04	-0,02	0,67
77 Eltrodom	0,07	0,07	0,14	0,10	0,09	0,08	0,08	0,05	0,04	0,04	-0,02	0,62

Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

Tabela A5 – Impactos no nível de atividade setorial das simulações de mudança de composição da carga tributária, alíquotas de 15% e 20% sobre lucros e dividendos com respectiva redução da carga tributária sobre o consumo das famílias, setores mais impactados (em %)

Setores	Alíquota de 15% sobre L&D	Setores	Alíquota de 20% sobre L&D
61 EducPrivada	3,64637	61 EducPrivada	5,62902
41 TranspTerr	2,96796	41 TranspTerr	4,55304
46 Alimentacao	2,50274	46 Alimentacao	3,88196
63 SauPrivada	2,43701	63 SauPrivada	3,78932
23 FabProdLim	2,21471	23 FabProdLim	3,48461
38 AguaEsgResid	2,07309	38 AguaEsgResid	3,24188
35 FabMovOutr	1,98203	35 FabMovOutr	3,13546
64 AtivArtCria	1,8519	64 AtivArtCria	2,9923
47 EdIntImpres	1,83284	47 EdIntImpres	2,88521
40 ComOut	1,82153	40 ComOut	2,88472
8 AbateCarne	1,80544	8 AbateCarne	2,83877
65 ServPesDom	1,75613	65 ServPesDom	2,81699
14 Vestuario	1,6998	14 Vestuario	2,68767
2 Pecuaria	1,65972	2 Pecuaria	2,62523
31 FabMaqEqEle	1,59138	31 FabMaqEqEle	2,57783
20 FabBiocom	1,57861	20 FabBiocom	2,57629
55 OutProfCien	1,50395	55 OutProfCien	2,4287
39 Construcão	1,45003	39 Construcão	2,34459
30 FabEqInform	1,34624	30 FabEqInform	2,21122
44 AAuxTransp	1,27386	44 AAuxTransp	2,09777
13 Texteis	1,21158	18 ImpRGrava	2,00169
18 ImpRGrava	1,21145	13 Texteis	2,00021
24 FabFarmoFar	1,21011	24 FabFarmoFar	1,98536
33 FabAutoCam	1,15146	33 FabAutoCam	1,91916
29 FabProdMet	1,13043	29 FabProdMet	1,91021
57 OutAtivAdm	1,09557	57 OutAtivAdm	1,83689
50 DesenSisInf	1,07801	50 DesenSisInf	1,82574
42 TransAqua	1,05038	42 TransAqua	1,76638
26 FabMinNMet	1,03914	26 FabMinNMet	1,7485
48 AtiTVRadio	1,02283	48 AtiTVRadio	1,74191
58 AtiVigSegInv	1,01673	43 TranspAere	1,71851

Modificações na composição da carga tributária brasileira: efeitos econômicos e distributivos

Setores	Alíquota de 15% sobre L&D	Setores	Alíquota de 20% sobre L&D
25 FabBorPlast	1,00073	25 FabBorPlast	1,70031
43 TranspAere	0,99515	58 AtiVigSegInv	1,66259
11 Bebidas	0,97849	11 Bebidas	1,65219
15 FabCCalcado	0,95062	49 Telecomun	1,63589
49 Telecomun	0,94382	53 AtiConCons	1,6178
53 AtiConCons	0,94132	19 RefPetCoq	1,58891
10 OutAliment	0,93474	15 FabCCalcado	1,57579
19 RefPetCoq	0,90731	10 OutAliment	1,53465
36 MRepMaqEq	0,72592	36 MRepMaqEq	1,3148
32 FabMaqEqMec	0,67792	32 FabMaqEqMec	1,23989
16 FabProdMad	0,63738	16 FabProdMad	1,15854
17 FabCelPapel	0,60967	17 FabCelPapel	1,12515
34 FabPecAcVei	0,57335	34 FabPecAcVei	1,07099
22 FabDDesinf	0,48696	22 FabDDesinf	0,97531
37 EnerEleGasN	0,43085	37 EnerEleGasN	0,90135
54 SerArqEng	0,40001	54 SerArqEng	0,80435
3 PrFloPesSil	0,3513	3 PrFloPesSil	0,74606
21 FabQuiOrlno	0,28687	21 FabQuiOrlno	0,65435
1 Agricultura	0,24415	1 Agricultura	0,58785
45 Alojamento	0,20782	45 Alojamento	0,56838
5 ExtPetrGas	0,10532	5 ExtPetrGas	0,43041
4 ExtCarMi	0,05471	4 ExtCarMi	0,34573
27 ProFerrFde	0,01591	27 ProFerrFde	0,24856
51 IntFinSegPr	0	52 AtivImobili	0,22889
59 AdmPublica	0	51 IntFinSegPr	0
60 EducPublica	0	59 AdmPublica	0
62 SauPublica	0	60 EducPublica	0
52 AtivImobili	-0,04983	62 SauPublica	0
28 Metalurgia	-0,18732	28 Metalurgia	-0,02047
6 ExtMinFerro	-0,3904	6 ExtMinFerro	-0,28678
56 Alugueis	-0,49013	56 Alugueis	-0,38414
12 ProdFumo	-0,55265	12 ProdFumo	-0,5004
7 ExtMMetNF	-0,74866	7 ExtMMetNF	-0,84441
9 FabRefAcu	-0,84828	9 FabRefAcu	-1,00823

Fonte: Resultados das simulações com o modelo Bright.

Tabela A6 – Descrição dos Produtos do Modelo BRIGHT

Numeração	Abreviação	Nome
1	ArrozTriCer	Arroz, trigo e outros cereais
2	MilhoGrao	Milho em grão
3	AlgFibTemp	Algodão herbáceo, outras fibras da lavoura temporária
4	Canadeacu	Cana-de-açúcar
5	SojaGrao	Soja em grão
6	OutTempor	Outros produtos e serviços da lavoura temporária
7	Laranja	Laranja
8	CafeGrao	Café em grão
9	OutPerman	Outros produtos da lavoura permanente
10	BovOutAni	Bovinos e outros animais vivos, produtos animal, caça e serviços
11	LeiteVacOut	Leite de vaca e de outros animais
12	Suinos	Suínos
13	AvesOvos	Aves e ovos
14	ProdExplSilv	Produtos da exploração florestal e da silvicultura
15	PescAgric	Pesca e aquicultura (peixe, crustáceos e moluscos)
16	CarvMinera	Carvão mineral
17	MinerNMet	Minerais não metálicos
18	PetrGasServ	Petróleo, gás natural e serviços de apoio
19	MinerFerro	Minério de ferro
20	MinMetNFer	Minerais metálicos não ferrosos
21	CarneBoiOut	Carne de bovinos e outros produtos de carne
22	CarneSuino	Carne de suíno
23	CarneAves	Carne de aves
24	Pesclndus	Pescado industrializado
25	LeiteResPas	Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado
26	OutrLaticin	Outros produtos do laticínio
27	Acucar	Açúcar
28	ConsFruLeg	Conservas de frutas, legumes, outros vegetais e sucos de frutas
29	OleoGord	Óleos e gorduras vegetais e animais
30	CafeBenef	Café beneficiado
31	ArrozBenef	Arroz beneficiado e produtos derivados do arroz

Numeração	Abreviação	Nome
32	ProdTrigMan	Produtos derivados do trigo, mandioca ou milho
33	RacoesAnim	Rações balanceadas para animais
34	OutrAlimen	Outros produtos alimentares
35	Bebidas	Bebidas
36	Fumo	Produtos do fumo
37	FioFibraTex	Fios e fibras têxteis beneficiadas
38	Tecidos	Tecidos
39	ArtTexDom	Artigos têxteis de uso doméstico e outros têxteis
40	ArtVestAces	Artigos do vestuário e acessórios
41	CalcCouro	Calçados e artefatos de couro
42	ProdMandei	Produtos de madeira, exclusive móveis
43	Celulose	Celulose
44	PapelEmbalag	Papel, papelão, embalagens e artefatos de papel
45	SerImpres	Serviços de impressão e reprodução
46	CombAviac	Combustíveis para aviação
47	Gasoolcool	Gasoolcool
48	NaftasPetro	Naftas para petroquímica
49	OleoComb	Óleo combustível
50	DieselComb	Diesel - biodiesel
51	OutRefPetro	Outros produtos do refino do petróleo
52	EtanolBio	Etanol e outros biocombustíveis
53	PrQuilno	Produtos químicos inorgânicos
54	AduboFert	Adubos e fertilizantes
55	PrQuimOrg	Produtos químicos orgânicos
56	ResElasFib	Resinas, elastômeros e fibras artificiais e sintéticas
57	DefAgrDesinf	Defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários
58	PrQuimDiv	Produtos químicos diversos
59	TinVerEsm	Tintas, vernizes, esmaltes e lacas
60	PerfSabLimp	Perfumaria, sabões e artigos de limpeza
61	ProdFarm	Produtos farmacêuticos
62	ArtBorracha	Artigos de borracha
63	ArtPlastico	Artigos de plástico

Numeração	Abreviação	Nome
64	Cimento	Cimento
65	ArtCimen	Artefatos de cimento, gesso e semelhantes
66	VidCerm	Vidros, cerâmicos e outros produtos de minerais não metálicos
67	FerroGussa	Ferro gusa e ferroligas
68	SemiLamAco	Semi acabados, laminados planos, longos e tubos de aço
69	PrMetNFer	Produtos da metalurgia de metais não ferrosos
70	PAcoNFer	Peças fundidas de aço e de metais não ferrosos
71	ProdMetal	Produtos de metal, exclusive máquinas e equipamentos
72	ComEletro	Componentes eletrônicos
73	MaqEquInf	Máquinas para escritório e equipamentos de informática
74	MatEleCom	Material eletrônico e equipamentos de comunicações
75	EquTesMed	Equipamentos de medida, teste e controle, ópticos e eletromédicos
76	MaqMatElet	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos
77	Elrodom	Eletrodomésticos
78	TratorOut	Tratores e outras máquinas agrícolas
79	MarExtMin	Máquinas para a extração mineral e a construção
80	OutMaq	Outras máquinas e equipamentos mecânicos
81	AutoCamUti	Automóveis, camionetas e utilitários
82	CamOnibus	Caminhões e ônibus, inclusive cabines, carrocerias e reboques
83	PecasAutom	Peças e acessórios para veículos automotores
84	AeroEmbOut	Aeronaves, embarcações e outros equipamentos de transporte
85	Moveis	Móveis
86	IndDiversas	Produtos de indústrias diversas
87	ManuRep	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos
88	EletGasOut	Eletricidade, gás e outras utilidades
89	AguaEsgRec	Água, esgoto, reciclagem e gestão de resíduos
90	Edificacoes	Edificações
91	InfraEstr	Obras de infraestrutura
92	ServContr	Serviços especializados para construção
93	ComAtaVar	Comércio por atacado e varejo
94	TranspCarga	Transporte terrestre de carga
95	TransPass	Transporte terrestre de passageiros

Numeração	Abreviação	Nome
96	TransAere	Transporte aéreo
97	ArSAuxTrans	Armazenamento e serviços auxiliares aos transportes
98	CorreioEnt	Correio e outros serviços de entrega
99	SerAlojam	Serviços de alojamento em hotéis e similares
100	SerAlimen	Serviços de alimentação
101	LivrJorRevis	Livros, jornais e revistas
102	SerCineRad	Serviços cinematográficos, música, rádio e televisão
103	TelecomOut	Telecomunicações, TV por assinatura e outros serviços relacionados
104	DesSistOut	Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação
105	IntFinaSeg	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar
106	AlugEfet	Aluguel efetivo e serviços imobiliários
107	AlugImp	Aluguel imputado
108	SerJuridTab	Serviços jurídicos, contabilidade e consultoria
109	PeDesenv	Pesquisa e desenvolvimento
110	SerArqEng	Serviços de arquitetura e engenharia
111	PubOutTec	Publicidade e outros serviços técnicos
112	AluNImob	Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual
113	Condomin	Condomínios e serviços para edifícios
114	OutAdmin	Outros serviços administrativos
115	ServVigSeg	Serviços de vigilância, segurança e investigação
116	SerAdmPub	Serviços coletivos da administração pública
117	ServPrevid	Serviços de previdência e assistência social
118	EducPubl	Educação pública
119	EducPriv	Educação privada
120	SaudPublica	Saúde pública
121	SaudPrivada	Saúde privada
122	SerArtCultur	Serviços de artes, cultura, esporte e recreação
123	OrgPatrSind	Organizações patronais, sindicais e outros serviços associativos
124	ManComp	Manutenção de computadores, telefones e objetos domésticos
125	ServPess	Serviços pessoais
126	ServDom	Serviços domésticos

Fonte: Sistema de Contas Nacionais (IBGE).

Tabela A7 – Descrição dos Setores do Modelo BRIGHT

Numeração	Abreviação	Nome
1	Agricultura	Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita
2	Pecuaria	Pecuária, inclusive o apoio à pecuária
3	PrFloPesSil	Produção florestal; pesca e aquicultura
4	ExtCarMi	Extração de carvão mineral e de minerais não metálicos
5	ExtPetrGas	Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio
6	ExtMinFerro	Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração
7	ExtMMetNF	Extração de minerais metálicos não ferrosos, inclusive beneficiamentos
8	AbateCarne	Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca
9	FabRefAcu	Fabricação e refino de açúcar
10	OutAliment	Outros produtos alimentares
11	Bebidas	Fabricação de bebidas
12	ProdFumo	Fabricação de produtos do fumo
13	Texteis	Fabricação de produtos têxteis
14	Vestuario	Confecção de artefatos do vestuário e acessórios
15	FabCCalcado	Fabricação de calçados e de artefatos de couro
16	FabProdMad	Fabricação de produtos da madeira
17	FabCelPapel	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel
18	ImpRGrava	Impressão e reprodução de gravações
19	RefPetCoq	Refino de petróleo e coquerias
20	FabBiocom	Fabricação de biocombustíveis
21	FabQuiOrlno	Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros
22	FabDDesinf	Fabricação de defensivos, desinfestantes, tintas e químicos diversos
23	FabProdLim	Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal
24	FabFarmoFar	Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos
25	FabBorPlast	Fabricação de produtos de borracha e de material plástico
26	FabMinNMet	Fabricação de produtos de minerais não metálicos
27	ProFerrFde	Produção de ferro gusa/ferroligas, siderurgia e tubos de aço sem costura
28	Metalurgia	Metalurgia de metais não ferrosos e a fundição de metais
29	FabProdMet	Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos

Numeração	Abreviação	Nome
30	FabEqInform	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos
31	FabMaqEqEle	Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos
32	FabMaqEqMec	Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos
33	FabAutoCam	Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças
34	FabPecAcVei	Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores
35	FabMovOutr	Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas
36	MRepMaqEq	Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos
37	EnerEleGasN	Energia elétrica, gás natural e outras utilidades
38	AguaEsgResid	Água, esgoto e gestão de resíduos
39	Construcao	Construção
40	ComOut	Comércio por atacado e varejo
41	TranspTerr	Transporte terrestre
42	TransAqua	Transporte aquaviário
43	TranspAere	Transporte aéreo
44	AAuxTransp	Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio
45	Alojamento	Alojamento
46	Alimentacao	Alimentação
47	EdIntImpres	Edição e edição integrada à impressão
48	AtiTVRadio	Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem
49	Telecomun	Telecomunicações
50	DesenSisInf	Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação
51	IntFinSegPr	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar
52	AtivImobili	Atividades imobiliárias
53	AtiConCons	Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas
54	SerArqEng	Serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P & D
55	OutProfCien	Outras atividades profissionais, científicas e técnicas
56	Alugueis	Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual
57	OutAtivAdm	Outras atividades administrativas e serviços complementares
58	AtiVigSegInv	Atividades de vigilância, segurança e investigação
59	AdmPublica	Administração pública, defesa e seguridade social
60	EducPublica	Educação pública

Numeração	Abreviação	Nome
61	EducPrivada	Educação privada
62	SauPublica	Saúde pública
63	SauPrivada	Saúde privada
64	AtivArtCria	Atividades artísticas, criativas e de espetáculos
65	ServPesDom	Serviços pessoais, domésticos e Organizações associativas

Fonte: Sistema de Contas Nacionais (IBGE).

Espaço fiscal e reforma tributária: uma breve análise

Manoel Pires, Rodrigo Orair e Sérgio Wulff Gobetti

1. Introdução

O crescimento expressivo e, até certo ponto, inesperado das receitas tributárias em 2021, tanto na esfera federal, quanto na estadual e municipal, abriu uma dúvida e um debate colateral às discussões envolvendo as várias propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso: haveria afinal espaço fiscal para promover mudanças na tributação que reduzissem a carga tributária brasileira?

Primeiramente, é importante observar que há duas questões prévias importantes envolvidas nesse debate:

1. a primeira delas diz respeito não só à trajetória das receitas, mas também das despesas e, de modo integrado, ao déficit fiscal, que embora tenha se reduzido em 2021, permanece em patamar desafiador para a política macroeconômica;
2. a segunda delas está relacionada à impertinência de, considerando as características altamente regressivas do sistema tributário brasileiro, promover uma reforma que desonere relativamente as rendas em comparação ao consumo, como indicam as análises preliminares sobre o projeto de reforma do IR aprovado pela Câmara dos Deputados.

De acordo com estimativas divulgadas pela Instituição Fiscal Independente (IFI) e pelo Comitê dos Secretários Estaduais de Fazenda (Comsefaz), por exemplo, a perda de arrecadação decorrente das mudanças no projeto original de reforma do IR/CSLL estaria na faixa de R\$ 41 a R\$ 45 bilhões, sendo parte desse valor compensado com revisão de benefícios do PIS/Cofins. Além disso, a nova proposta de correção da tabela do IRPF apresentada pelo relator do PL no Senado, implicaria – segundo seus próprios cálculos – uma renúncia adicional de R\$ 35 bilhões anuais, reduzindo expressivamente a tributação direta no país em detrimento da elevada

taxação do consumo, que tende a se manter inalterada pela outra reforma em tramitação, a do ICMS, ISS e PIS/Cofins.

Perdas de receita dessa dimensão, após uma década de estagnação que agravou o desequilíbrio das contas públicas, deveriam preocupar a todos. Contudo, o Ministério da Economia divulgou em setembro de 2021 um comunicado no qual tenta minimizar os impactos fiscais argumentando que teria ocorrido um aumento estrutural de arrecadação da ordem de R\$ 110 bilhões, sendo R\$ 58 bilhões no imposto de renda (SPE, 2021).

O tratamento dado ao assunto é estranho porque não faz sentido que o Executivo minimize alterações tão profundas no seu projeto original, que além de onerosas possuem impacto praticamente neutro sobre a progressividade do sistema.¹ De todo o modo, a abordagem técnica dada pelo ministério requer duas considerações adicionais.

A primeira é se as estimativas obtidas de ganho de arrecadação estrutural fazem sentido. Como iremos demonstrar, tal alegação e cifra estão longe de encontrar respaldo na realidade, decorrendo do uso equivocado de métodos comparativos e também do uso inadequado do termo “estrutural” para se referir ao efeito da alta inflação sobre a arrecadação. O estudo parece confundir ganho estrutural com surpresa de arrecadação.

Além disso, o ganho que estimamos após várias correções mostra que a arrecadação estrutural continua inferior aos níveis de arrecadação outrora observados no Brasil. Assim, o fato de haver ganho de arrecadação não significa que a arrecadação seja excessiva.

A segunda consideração é observar que o aumento de arrecadação estrutural não é sinônimo de sobra de recursos. Assim, cabe discutir se o caminho proposto na reforma do IR (e em outras reformas) é o melhor para utilização da arrecadação que surpreendeu o governo no último ano.

O fato é que a forma inadequada no tratamento do tema está confundindo as pessoas e gerando uma ampla gama de pressões tributárias que piorarão o perfil distributivo da economia e a sua eficiência, com impactos negativos sobre o crescimento de longo prazo. Nos referimos às pressões por ampliações de renúncias tributárias como no caso do Simples, que vão distorcer ainda mais o sistema e tantas outras que estão sendo elaboradas em um ano eleitoral.²

¹Vide estudo de Bottega *et al.* (2021).

²Ver: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,simples-imposto-aumento-limite-faturamento,70004023736>.

2. Conceituação e estimativas

É importante observar que, na literatura de finanças públicas, não há referência consolidada que nos autorize a considerar permanentes ou estruturais aumentos de arrecadação motivados por choques inflacionários, ainda mais quando tais choques também se refletem no PIB. Isso não implica desconsiderar que inflação mais alta (com ou sem diferencial entre IPCA e deflator) tenha impacto no ajuste fiscal, mas via corrosão do valor real das despesas.

De acordo com conceitos e metodologias difundidos internacionalmente e empregados pela própria Secretaria de Política Econômica (SPE), responsável pelos cálculos no âmbito do ministério, o termo “estrutural” deve ser utilizado para diferenciar as mudanças permanentes do resultado fiscal das oscilações decorrentes de fatores cíclicos, atípicos ou não recorrentes (como os próprios choques inflacionários em algumas circunstâncias, quando estes produzem alterações nos preços relativos e descasamento entre base tributável e PIB).

A rigor, portanto, no caso da receita, um aumento “estrutural” dependeria de fatores permanentes (e não temporários), como quando o governo adota alguma medida que aumenta a carga tributária ou diante de transformações estruturais na economia, como o aumento da formalização do mercado de trabalho.

Na prática, como é muito difícil mensurar tais transformações e impactos, a receita estrutural é usualmente estimada indiretamente, expurgando do seu resultado corrente tanto os eventos não recorrentes quanto os efeitos (positivos ou negativos) do ciclo econômico. Na prática, o componente cíclico é obtido a partir de estimativas do chamado PIB tendencial (ou potencial) e da elasticidade das receitas em relação ao PIB.

Quanto maior a diferença entre o PIB corrente e o PIB tendencial e quanto maiores forem as elasticidades, maior será o componente cíclico, relacionado às flutuações da economia. Em momentos em que a economia fica muito tempo deprimida, por exemplo, a receita estrutural torna-se maior do que a receita corrente. Quando a economia volta a crescer, como na atual conjuntura, a distância entre a receita corrente e a estrutural se reduz.

Mas deixemos essa questão metodológica de lado por um momento e vejamos o que os números da arrecadação federal estão mostrando. A tabela 1 apresenta a receita administrada total e as receitas de imposto de renda e CSLL obtidas em 2020 e 2021.

Tabela 1 – Evolução das receitas de IR e CSLL entre 2020 e 2021

(em R\$ milhões)

Receitas tributárias	Valor nominal		Δ Nominal	Δ Real	Δ % PIB	Valor (Δ % PIB)
	2020	2021	2020/2021	2020/2021	2020/2021	2020/2021
Receita administrada	899.523	1.195.712	296.190	196.381	1,73%	150.212
1.1.3 Imposto de renda	384.125	518.525	134.400	91.779	0,83%	72.063
1.1.3.1 IR – pessoa física	41.656	56.262	14.607	9.985	0,09%	7.847
1.1.3.2 IR – pessoa jurídica	126.635	214.467	87.831	73.780	0,78%	67.281
1.1.3.3 IR – retido na fonte	215.834	247.796	31.962	8.014	-0,04%	(3.064)
1.1.7 CSLL	79.319	114.530	35.211	26.410	0,26%	22.339

A partir dessas informações, é possível verificar que o crescimento real da receita administrada, em 2021, foi de R\$ 196 bilhões e para o imposto de renda, R\$ 91 bilhões. Contudo, crescimento real de arrecadação não é sinônimo de aumento estrutural, já que no longo prazo a receita tende a crescer mais do que a inflação por também ser afetada pelo crescimento real do PIB.

A variação real da receita significou um acréscimo de 1,73% do PIB. Na realidade, nem o crescimento da arrecadação superior ao PIB (como o indicado na última coluna da tabela 1) implica necessariamente aumento estrutural de arrecadação dado que esse aumento pode se dar em função de uma recuperação cíclica da economia e não por conta da elevação estrutural do crescimento. Aliás, recuperação cíclica é exatamente o que se espera na saída de uma crise como a pandemia.

Para se apurar a variação estrutural da arrecadação, como dito anteriormente, é preciso antes de mais nada expurgar o efeito do ciclo econômico, estimando qual seria a arrecadação se a economia estivesse na sua posição potencial. Dado que os parâmetros utilizados para esse tipo de cálculo são incertos e voláteis, especialmente em conjunturas instáveis como a dos últimos anos, estimamos a receita estrutural de 2020 e 2021 para quatro cenários:

1. crescimento do PIB tendencial de 1% em 2021 e elasticidades mais otimistas (1,2; 1,5 e 1,8) para as receitas administradas, IR e CSLL;
2. crescimento do PIB tendencial de 3% em 2021 e elasticidades mais otimistas (1,2; 1,5 e 1,8) para as receitas administradas, IR e CSLL;
3. crescimento do PIB tendencial de 1% em 2021 e elasticidades pessimistas (1,1; 1,3 e 1,5) para as receitas administradas, IR e CSLL;
4. crescimento do PIB tendencial de 3% em 2021 e elasticidades pessimistas (1,1; 1,3 e 1,5) para as receitas administradas, IR e CSLL.

Tabela 2 – **Estimativa das receitas tributárias ajustadas ao ciclo econômico**
(em R\$ milhões)

	Variáveis	Valor nominal			Variação nominal		Variação acima deflator		Variação acima PIB potencial	
		2020	2021*	2021**	2020/2021*	2020/2021**	2020/2021*	2020/2021**	2020/2021*	2020/2021**
Elasticidade otimista	RecAdm (1,2)	1.007.129	1.283.358	1.313.913	276.229	306.784	164.480	195.036	153.291	161.470
	IR ajustado (1,5)	442.399	566.462	583.371	124.064	140.972	74.976	91.885	70.061	77.140
	CSLL ajustado (1,8)	93.970	127.351	131.926	33.381	37.956	22.954	27.530	21.910	24.398
Elasticidade pessimista	RecAdm (1,1)	997.690	1.275.815	1.303.632	278.125	305.942	167.423	195.241	156.340	161.989
	IR ajustado (1,3)	434.145	559.823	574.277	125.678	140.132	77.506	91.960	72.683	77.491
	CSLL ajustado (1,5)	91.353	125.119	128.853	33.766	37.501	23.630	27.365	22.615	24.320
	PIB efetivo	7.467.616	8.679.490	8.679.490	16,2%	16,2%	4,6%	4,6%	-	-
	PIB potencial	8.204.955	9.206.511	9.388.818	12,2%	14,4%	1,0%	3,0%	-	-

*PIB potencial crescendo 1% em 2021. **PIB potencial crescendo 3% em 2021.

Os resultados mostram que com estimativa de crescimento de 1% para o PIB tendencial em 2021 e elasticidade mais alta, como normalmente verificado em conjunturas instáveis, a receita total ajustada ao ciclo econômico crescerá R\$ 153 bilhões em 2021, a do imposto de renda R\$ 70 bilhões, e a da CSLL, R\$ 21 bilhões.

Essa estimativa não varia significativamente nos cenários em que as elasticidades são diferentes. Agora, quando o PIB potencial varia de forma mais significativa, os resultados mudam bastante, pois com mais crescimento potencial, a maior parte do crescimento da arrecadação acompanha esse indicador e, portanto, o crescimento estrutural fica sensivelmente menor em relação ao ganho real. Nesse caso, as estimativas apontam um aumento máximo de R\$ 160 bilhões na receita administrada (total), R\$ 77 bilhões no imposto de renda e R\$ 24 bilhões na CSLL.

Dessa forma, o entendimento do crescimento potencial da economia é um indicador fundamental para compreender o que deve ou não ser considerado estrutural. Evidentemente, o passado recente da economia não nos autoriza um otimismo maior com esse indicador, mas cabe ressaltar o grau de incerteza dessa variável e o fato de que as estimativas governamentais não mencionam esse problema.

Por fim, para se chegar ao aumento estrutural da receita, é preciso excluir os eventos não recorrentes ou atípicos que afetaram a arrecadação em 2020 e 2021. A Receita Federal identifica esses eventos nos relatórios de avaliação da arrecadação, destacando mais recentemente o crescimento extraordinário dos diferimentos (adiamento de pagamento de imposto em decorrência da crise) e

compensações (uso de créditos, como os decorrentes de ações judiciais). No caso das compensações, o efeito temporário tem sido mensurado em relação ao patamar de 2019, antes do aumento provocado pela decisão do STF no sentido de excluir o ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins.

Além disso, o relatório da Receita Federal também aponta que em 2020 houve uma queda temporária da receita de IOF crédito da ordem de R\$ 20 bilhões, enquanto em 2021 as alíquotas de PIS/Cofins sobre combustíveis foram reduzidas entre abril e maio, com perda de arrecadação de R\$ 3,7 bilhões, compensada com outras medidas. A rigor, aumentos ou reduções de carga tributária fariam parte do resultado estrutural, mas não quando são movimentos absolutamente temporários (duração de meses), como os apontados acima.

A tabela 3 apresenta os valores de eventos não recorrentes registrados pela Receita Federal em 2020 e para 2021. Como é possível ver, os valores extraordinários das compensações estão reduzindo a receita de 2021 em relação a 2020, enquanto os demais fatores estão contribuindo para aumentá-la.³

Tabela 3 – **Eventos não recorrentes**
(em R\$ milhões)

Eventos	2020	2021
Compensações	(65.435)	(100.718)
Diferimentos	(30.354)	9.158
Receitas atípicas	8.000	40.000
Alterações temporárias de imposto	(19.693)	(85)
Total	(107.482)	(51.645)

Quando excluimos esses eventos não recorrentes (com sinal positivo ou negativo) da arrecadação de 2020/2021 e refazemos o cálculo do ajustamento ao ciclo, chegamos a uma *proxy* do que se pode denominar receita estrutural. Mas como mensurar se houve acréscimo ou não de receita estrutural? Diferentemente do que pode parecer correto pelo senso comum, não se apura o aumento estrutural extraindo a diferença entre os valores de 2021 e 2020, corrigidos ou não pela inflação, mas apurando o quanto a receita estrutural cresceu (ou não) acima do PIB (ou PIB tendencial).

Ao assim procedermos, como mostra a tabela 4, encontramos que a receita tributária estrutural estaria crescendo em torno de R\$ 80 bilhões em 2021. Infelizmente, as estimativas para o IR e a CSLL já não podem ser feitas porque não temos informação precisa sobre como esses eventos estão ocorrendo por imposto o que dificulta o ajuste dessa base de cálculo para exercícios desagregados.

³O valor estimado para as compensações se refere ao diferencial em relação a 2019 que foi o primeiro ano divulgado. Com isso, captamos os valores excepcionais em compensação que atuam para reduzir a arrecadação.

Tabela 4 – **Estimativa da receita tributária estrutural**
(em R\$ milhões)

Variáveis	Valor nominal			% PIB potencial			Valor (Δ % PIB potencial)	
	2020	2021*	2021**	2020	2021*	2021**	2020/21*	2020/21**
RecAdm est (1,2)	1.127.469	1.338.788	1.370.664	13,7%	14,5%	14,6%	73.693	80.517
RecAdm est (1,1)	1.116.902	1.330.919	1.359.938	13,6%	14,5%	14,5%	77.680	81.883

*PIB potencial crescendo 1% em 2021. **PIB potencial crescendo 3% em 2021.

Note-se, porém, que as estimativas de aumento estrutural apresentadas acima podem estar superdimensionadas por estarmos considerando o aumento das compensações (e seu efeito negativo sobre a arrecadação) como algo transitório e não estrutural. De fato, o aumento de créditos decorrente de ações judiciais tem um caráter extraordinário, relacionado à chamada “tese do século”, como já mencionado, mas os efeitos sobre as compensações tendem a perdurar por vários anos, depois dos quais ainda deveremos ter um impacto negativo sobre a própria arrecadação corrente de PIS/Cofins.

Nesse sentido, pode-se dizer que a decisão do STF tem um efeito permanente de redução das receitas tributárias federais e não temporário, como normalmente assumido nas estimativas de resultado estrutural da SPE. Dessa forma, se refizermos os cálculos da tabela 4 não considerando mais a variação das compensações como fenômeno temporário ou não recorrente, chegaremos à conclusão que o aumento estrutural de receitas é da ordem de R\$ 50 bilhões. Dessa forma, a combinação das últimas mudanças para a reforma do imposto de renda propostas pelo Congresso poderia consumir um montante de recursos maior do que todo o ganho de arrecadação estrutural que estimamos.

Tabela 5 – **Estimativa da receita tributária estrutural**
(em R\$ milhões)

Variáveis	Valor nominal			% PIB potencial			Valor (Δ % PIB potencial)	
	2020	2021*	2021**	2020	2021*	2021**	2020/21*	2020/21**
RecAdm est (1,2)	1.054.206	1.230.688	1.259.989	12,85%	13,37%	13,42%	47.798	53.676
RecAdm est (1,1)	1.044.326	1.223.454	1.250.130	12,73%	13,29%	13,32%	51.651	55.122

*PIB potencial crescendo 1% em 2021. **PIB potencial crescendo 3% em 2021.

Por outro lado, mesmo os valores de aumento estrutural acima apontados podem estar superestimados, seja por deficiências da metodologia de ajustamento em identificar todos os fatores cíclicos que influenciam o resultado da arrecadação, especialmente as chamadas *windfalls* (ou descolamentos expressivos da arrecadação em momentos de bolha nos mercados de ativos), seja pelo que se denomina “efeito composição”, que decorre do crescimento mais acentuado de setores econômicos que têm maior peso na arrecadação do que no PIB.

Isso tem ocorrido mais recentemente, durante a pandemia, com o setor industrial (em comparação ao de serviços) e explica parte do que parece ser um aumento estrutural de arrecadação, mas na verdade é fenômeno cíclico e transitório. A própria recuperação cíclica eleva o preço das *commodities* gerando um resultado positivo no imposto pago por grandes empresas no Brasil que, com a normalização dos preços internacionais, volta ao patamar normal.

No longo prazo, é bom lembrar que os serviços tendem a crescer mais do que a indústria, como verificamos na última década. Logo, como a carga tributária de serviços é relativamente menor, o ganho de arrecadação obtido em 2021 pelo lado da indústria (por maior crescimento real ou maior inflação) tende a ser revertido.

Há ainda o aumento de compras pela internet, que tende a ter menor nível de sonegação, e vários outros fenômenos econômicos em curso durante este momento de grandes transformações e incertezas que estamos vivenciando. Mas nenhum deles justifica, no nosso entender, que se acredite na ocorrência de um aumento estrutural (e permanente) no nível da arrecadação no montante estimado pelos órgãos de governo.

3. Receita estrutural e excesso de arrecadação

É preciso observar que os recentes aumentos de arrecadação se dão após uma década de sucessivas perdas cíclicas e também estruturais de receita, produzidas pela prolongada recessão/estagnação econômica. Na década passada, a economia brasileira cresceu a um ritmo de apenas 0,27% ao ano, ante uma média histórica de 2,62% nos três decêndios anteriores, inclusive o período da chamada “década perdida” dos 80.

O significado dessa hecatombe econômica para as finanças públicas tem sido pouco compreendido, mas um exercício contrafactual simples dá uma dimensão do seu impacto: se a economia brasileira tivesse permanecido crescendo à taxa média de 2,62% ao ano entre 2010 e 2021, hoje nossa arrecadação estaria cerca de R\$ 230 bilhões acima de onde chegará ao final de 2021. Só a receita de IR/CSLL estaria R\$ 100 bilhões mais alta, o que sugere como é frágil o argumento de que existiria espaço fiscal para reduções de carga tributária como as previstas durante a tramitação da reforma do imposto de renda.

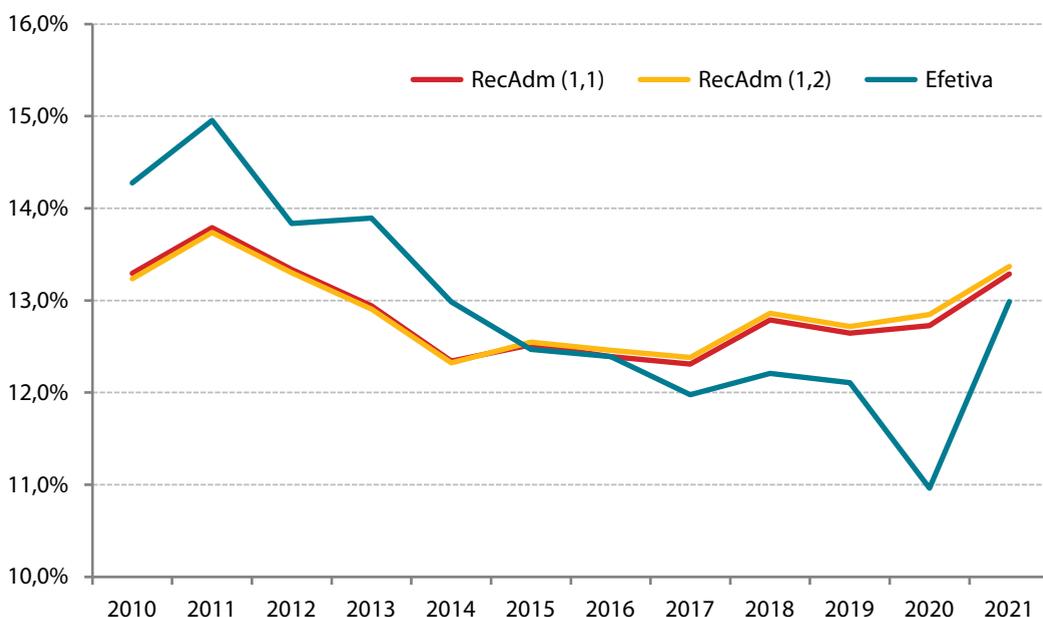
Da mesma forma, se utilizarmos a metodologia de ajustamento ao ciclo para comparar as receitas em prazos mais longos, como no gráfico 1, perceberemos que o nível de arrecadação

de 2021 está ligeiramente abaixo daquele verificado no início da década passada, sem considerar o efeito dos eventos não recorrentes. E mesmo a arrecadação efetiva, apesar do crescimento recente, continua abaixo da estimativa estrutural.

O gráfico 1 também mostra como nossa medida de arrecadação estrutural foi positivamente afetada pela recuperação cíclica na saída da crise em 2010/11, tal como ocorre no presente momento. E na sequência, entre 2012 e 2014, houve substancial queda de arrecadação estrutural. Essa abordagem é equivocada para avaliar a situação da arrecadação e o espaço fiscal existente para reduzir a carga tributária.

Em outras palavras, o fato de a evolução da receita estar surpreendendo positivamente, na atual conjuntura, não quer dizer que há excesso de arrecadação para ser usado da forma como se pretendeu nos debates da reforma do imposto de renda.

Gráfico 1 – Receita federal administrada ajustada ao ciclo econômico (ajustado por receitas não recorrentes, exceto compensações), em % PIB tendencial



4. Considerações finais

Este capítulo apresentou estimativas de arrecadação estrutural para o governo federal conceituando de forma adequada os riscos e incertezas inerentes ao uso dessa métrica para fins de política econômica. As estimativas apresentadas envolvem elevada incerteza sobre os valores obtidos e vários outros que podem explicar a elevação da arrecadação não foram totalmente contemplados.

Essa abordagem gerou uma série de confusões na tramitação da reforma do imposto de renda porque criou uma percepção política de que havia um amplo espaço fiscal para reduzir a carga tributária e contribuiu, por um lado, para chancelar o desvirtuamento da reforma e, por outro, possibilitou uma série de pressões, no momento presente, para distorcer ainda mais o sistema tal como na proposta de ampliação desproporcional do limite de enquadramento do Simples e tantos outros benefícios tributários que estão em discussão.

A verdade é que ainda estamos longe de recuperar toda a receita fiscal que foi perdida na última década fruto de uma crise que manteve o PIB praticamente paralisado e que destruiu vários ramos da atividade produtiva. E a maior parte da recuperação de receita tende a ter caráter cíclico e não estrutural, na medida em que não se vislumbram modificações estruturais que permitam esperar uma elevação permanente da arrecadação em proporção do PIB sem mudança de alíquotas.

Nesse contexto, é necessário ter cautela em qualquer movimento de reforma que tenha por objetivo reduzir ou mudar a composição da carga tributária, como corretamente apontava o texto original do PL 2.337/2021.

Basear a discussão em premissas equivocadas e em cálculos que possuem elevado grau de incerteza não é um bom guia para conduzir as reformas estruturais de que o país precisa. Isso é particularmente verdadeiro quando as reformas lidam com impostos que devem ganhar importância no sistema ao invés de ver sua fatia reduzida como está sendo mostrado nos capítulos que compõem esta publicação.

Referências bibliográficas

- BOTTEGA, A. *et al.* A proposta de reforma tributária para o imposto de renda de pessoa física e seus efeitos na desigualdade. *Nota de Política Econômica*, n. 15, MADE-USP, 2021.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. Elevação estrutural da arrecadação federal. *Nota Informativa*, Ministério da Economia, Brasília, 2021.

Efeitos da política tributária sobre o investimento

Pedro Vitorino e Manoel Pires¹

1. Introdução

A pandemia apresentou vários desafios aos governos e para a política econômica que resultaram em um amplo leque de medidas econômicas e de muita inovação. Da mesma forma em que se tornou desafiador fazer a gestão diante de um quadro tão surpreendente, é importante criar condições de recuperação econômica em uma situação de estagnação da atividade econômica.

Diferentes países buscaram resolver esse problema. De forma ampla, a direção dos gastos foi associada ou a programas de transferência de renda do governo a frações mais vulneráveis da população (como visto nas rodadas de auxílio emergencial brasileiro), e operações de crédito que garantem diminuição do risco específico dos bancos nos empréstimos a empresas (especialmente para aquelas de médio e pequeno porte), dando fôlego à atividade delas.

No que tange ao processo de recuperação econômica, a preocupação com o ciclo de investimentos é muito importante. Primeiro porque é necessário modernizar as empresas em função das mudanças nos hábitos trazida pela pandemia. Segundo, com o setor privado mais endividado cabe avaliar o impacto dos incentivos oferecidos pelo setor público. Nesse sentido, medidas de estímulo tributário foram adotadas pela Austrália, por meio de aceleração da depreciação, e pela Itália que optou por uma política de crédito tributário de investimento, deduzindo, da renda tributável das empresas, uma porcentagem do aumento de capital em um dado período

Discussão análoga surgiu no Brasil por meio da proposta de reforma do imposto de renda apresentada pelo PL 2.337/2021. O projeto, que apresentava várias iniciativas de aperfeiçoa-

¹Os autores agradecem a Aloisio Campelo e André Braz pela disponibilização de alguns dados utilizados na pesquisa.

mento do sistema com um impacto fiscal neutro, passou a oferecer uma ampla desoneração sob a justificativa de que seria importante estimular os investimentos.²

Portanto, os desdobramentos que se seguiram à pandemia colocam duas perguntas: (i) até que ponto tais políticas poderiam ter impacto significativo na recuperação brasileira ainda em curso?; (ii) até que ponto existem alternativas tributárias que possam promover investimentos sem impedir uma reforma tributária de características progressivas?

Dado esse contexto, este capítulo propõe analisar os benefícios potenciais de diferentes políticas tributárias de estímulo ao investimento privado, fornecendo base para uma reflexão a respeito da compatibilização entre crescimento e distribuição no âmbito de uma reforma tributária progressiva.

2. Modelagem do custo de uso do capital

2.1. Função custo de uso do capital

O primeiro passo na compreensão dos efeitos de políticas tributárias de incentivo ao investimento é a construção de um modelo de custo de uso do capital privado que capte a sensibilidade das decisões de investimento a mudanças no comportamento das variáveis que determinam o seu custo.

Na literatura sobre o tema, há destaque para a modelagem elaborada por Hall e Jorgenson (1967), que parte da incorporação de fatores como o custo real de oportunidade da firma r , a taxa de depreciação δ , como medida do custo de reposição da deterioração dos ativos, e a variação percentual do preço dos ativos. De tal modo, o custo de uso do capital é dado por:

$$c_{k_i} = \left[r + \delta - \frac{\dot{p}_k}{p_k} \right] p_k$$

Sob o modelo descrito, o custo de uso do capital para a firma i , assumindo um financiamento via patrimônio líquido do acionista da empresa, *equity*, incorpora uma taxa r que representa o custo real de oportunidade – sendo deduzida a inflação do período – de se reter capital investido em ativos produtivos na firma, ou seja, representa uma taxa equivalente à renda real de juros potencialmente obtida a partir do aluguel daquele capital produtivo a terceiros.

A taxa de depreciação econômica dos ativos δ representa o custo de reposição dos ativos produtivos da firma. Essa taxa não necessariamente iguala a depreciação contábil na qual a

²Sobre a discussão travada na época, ver: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/19/corte-de-imposto-tem-efeito-incerto-sobre-crescimento.ghhtml>.

classe de ativo avaliada se encontra, sendo possível que haja maior ou menor necessidade de despesas de reposição comparativamente àquelas calculadas contabilmente.³

Por fim, tem-se também a incorporação de expectativas percentuais de variação do preço, sendo indicadas pela razão \dot{p}_k/p_k , que, em cenários de expectativa de apreciação do preço do ativo em questão, há uma diminuição do custo de uso do capital da firma, com o contrário ocorrendo quando existem expectativas de depreciação.

Caso seja considerado um investimento por dívida, *debt*, é necessária outra modelagem dessa taxa, sendo agora correspondente à diferença entre a taxa nominal média dos financiamentos tomados pela firma, i_f , deduzida da taxa de inflação do período, π . Ao se assumir que parte β do financiamento de capital produtivo da firma i é obtida a partir de financiamento junto a terceiros e que a proporção restante é obtida via capital próprio, a modelagem proposta pode ser ajustada da seguinte forma (MINTZ, 1990):

$$c_{k_i} = \left[(1 - \beta)r + \beta(i_f - \pi) + \delta - \frac{\dot{p}_k}{p_k} \right] p_k$$

A modelagem foi estabelecida sem considerar a existência de impostos que incidem sobre os resultados da firma. Essa consideração é relevante por conta das regras de dedutibilidade existentes para alguns tipos de despesas presentes na atividade das empresas que atuam como um incentivo à alocação na atividade produtiva. Esses incentivos buscam identificar gastos que estão associados à própria atividade empreendedora, deduzindo-se das receitas brutas das empresas todo o conjunto de gastos entendido como intrínseco a essa atividade.

No contexto brasileiro, e para aquelas empresas sob o regime de tributação do lucro real, a tributação incide sobre o resultado operacional da empresa após dedução das despesas com depreciação e amortização de ativos e as despesas com pagamentos de juros de dívidas. Dessa forma, a alíquota que incide sobre o resultado operacional das firmas, em existência de despesas com depreciação ou com pagamento de juros, passa a ser efetivamente menor do que aquela alíquota nominal que incide apenas sobre o saldo final que representa a base tributável.

Para exemplificar melhor essa característica contábil na apuração dos resultados das firmas em regime de lucro real, toma-se o exemplo presente na tabela a seguir. São observadas as alíquotas efetivas de tributação para quatro firmas diferentes com a mesma alíquota nominal de 20% incidente sobre o lucro antes de impostos (LAI). Para diferentes níveis de despesas com depreciação e pagamento de juros, há diversas alíquotas efetivas associadas a cada firma. Essa

³No caso brasileiro, o tipo mais comum de depreciação contábil é a linear, isto é, um ativo com vida útil de 20 anos, por exemplo, teria 5% de depreciação registrada, contabilmente, a cada ano, a partir do início de seu emprego em atividade produtiva.

alíquota efetiva é definida como a razão dos tributos em relação ao lucro antes de pagamento de juros, impostos, depreciação e amortização (Lajida).

Tabela 1 – Exemplo de diferença existente entre as alíquotas nominal e efetiva de tributação dos resultados da firma

	Firma 1	Firma 2	Firma 3	Firma 4
Financiamento do capital	Dívida	Dívida	Patrimônio líquido	Patrimônio líquido
Receita bruta	100	100	100	100
Lajida	50	50	50	50
Depreciação	10	20	10	20
Juros	10	10	0	0
LAI	30	20	40	30
Alíquota nominal	20%	20%	20%	20%
Impostos	6	4	8	6
Alíquota efetiva	12%	8%	16%	12%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que quanto maior a proporção de depreciação e despesas com pagamentos de juros em relação ao resultado operacional da firma, menor será a alíquota efetiva de tributação. Portanto, ao se buscar a incorporação da tributação no modelo de custo de uso do capital da firma, é relevante a atenção aos efeitos de dedutibilidade presentes.

Primeiramente, incorpora-se, no custo de financiamento do capital, a dedutibilidade dos pagamentos de juros referentes a dívidas. Para o caso de financiamento via recursos do acionista, não há impactos em termos de dedução da base tributável.⁴ Seja c_{rf} o custo real de financiamento do capital e u a alíquota marginal de tributação que incide sobre o LAI. Tem-se que, com a incorporação de tributação, o custo de financiamento passa a ser:

$$\begin{aligned} c_{rf} &= (1 - \beta)r + \beta(i_f - \pi) \\ c_{rf} &= (1 - \beta)r + \beta[i_f(1 - u) - \pi] \end{aligned}$$

Assim, é possível reescrever o custo de uso do capital da firma como:

$$c_{ki} = \left[c_{rf} + \delta - \frac{\dot{p}_k}{p_k} \right] p_k$$

⁴À exceção de países que aplicam o modelo de *allowance for corporate equity* (ACE), conhecido no Brasil como juros sobre capital próprio.

Com a incorporação dos efeitos de dedução do pagamento de juros da base tributável, o modelo é adaptado em seguida para que sejam também contemplados os efeitos de dedução vindos da depreciação do capital.

Como feito em Wen (2020), o valor presente das deduções tributárias, por dólar investido, vindas de depreciação de um ativo ao longo de L períodos – que equivalem à sua vida útil – assumindo uma taxa de depreciação D_j para cada período, pode ser dado por:

$$A = u \sum_{j=1}^L \frac{D_j}{(1 + c_{rf} + \pi)^j}$$

Para o caso de uma depreciação linear, como aquela descrita anteriormente, a taxa de depreciação contábil D_j é tomada constante ao longo dos anos, sendo igual à razão $1/L$, ou seja, o ativo leva um total de L anos para sua total depreciação contábil, sem que haja alteração na velocidade em que isso ocorre.

Com a incorporação do valor presente de deduções tributárias, por dólar investido, o custo de uso do capital passa então a ser representado por:

$$c_{k_i} = \left[c_{rf} + \delta - \frac{p_k}{p_k} \right] \frac{1 - A}{1 - u} p_k$$

De tal modo, observa-se que uma elevação no valor presente das deduções de depreciação da base tributária resulta em uma diminuição do custo de uso do capital para a firma. É importante notar que esse aumento não está associado a um aumento da depreciação econômica δ , determinado pelo custo de reposição do capital, mas sim pela depreciação contábil presente na legislação tributária. Portanto, existe um benefício tributário ao se implementar algum tipo de regra de depreciação que permita que maior dedução ocorra nos anos iniciais de emprego do capital.

A partir da modelagem proposta para o custo de uso do capital, é possível observar que políticas tributárias que alteram o valor presente das deduções de depreciação têm impacto direto sobre o custo de capital das firmas. Assim sendo, são investigados a seguir três diferentes tipos de política que atuam no sentido proposto.

2.2. Crédito tributário de investimento

Os créditos tributários de investimento, ou ITC, representam um tipo de política tributária de incentivo ao investimento privado que permite a dedução de parte dos gastos com investimento da base tributária. Essa política passa a atuar junto do benefício de dedutibilidade já associado à depreciação. Em outras palavras, é como se o governo pagasse parte do investimento realizado pela empresa.

Assumindo que o crédito tributário represente uma fração θ dos gastos com investimento realizados pela firma, o valor presente das deduções para a firma, por dólar investido, passa a ser:

$$A_{ITC} = \theta + (1 - \theta)A$$

Enquanto o primeiro termo da soma presente no segundo membro da equação se refere ao crédito direto implementado pela política, o segundo termo leva em consideração o fato de que a incorporação desse crédito diminui a proporção do capital que está sujeito à dedutibilidade de depreciação.

A exemplo, ao se assumir um crédito tributário de 5%, esse valor já é diretamente incorporado ao valor presente das deduções. No entanto, como essa proporção do capital já foi deduzida da base tributável, o cálculo das deduções vindas de depreciação leva em conta apenas 95% do capital, e não mais o seu valor total, como no caso visto na primeira seção.

De forma geral, a redução percentual de custo de uso do capital (R_*) proveniente da implementação de uma política tributária pode ser dada por:

$$R_* = 1 - \frac{c_{k_i}^*}{c_{k_i}}$$

Onde $c_{k_i}^*$ se refere ao custo de capital com o crédito tributário.

Assim, observa-se que a porcentagem de redução de custo de uso do capital observada é de fato igual à proporção θ de crédito tributário de investimento. Um ITC de 5% implica uma redução do custo de capital para a firma em 5%, independente do valor de quaisquer outras variáveis relevantes para a determinação desse custo.

2.3. Depreciação acelerada

A política de depreciação acelerada se baseia no fato de não haver correspondência entre as depreciações econômica e contábil, fazendo com que o aumento do valor presente das deduções associadas à depreciação de ativos resulte em diminuição do custo de uso do capital para a firma.

A depreciação acelerada corresponde a uma antecipação, a tempo corrente, de parte λ da depreciação do capital. Ou seja, existe, no mesmo exercício de aquisição de um dado ativo – ano 0 – uma depreciação contábil referente a uma proporção λ da vida útil do ativo. A proporção $(1-\lambda)$ restante seria depreciada normalmente *vide* legislação ao longo dos próximos anos.

A implementação de depreciação acelerada pode ser representada por:

$$A_{DA} = u \left[\lambda + (1 - \lambda) \sum_{j=1}^L \frac{D_j}{(1 + c_{rf} + \pi)^j} \right]$$

Quanto maior a proporção λ implementada na política de depreciação acelerada, maior é o valor presente das deduções e menor o custo de capital associado. Um caso especial de depreciação acelerada conhecido como *expensing*⁵ é aquele em que a proporção λ equivale à totalidade do valor do ativo, ou seja, toda a depreciação ocorre a tempo corrente, não restando parcelas adicionais nos anos seguintes. O *expensing* é o tipo de depreciação acelerada que traz a maior redução possível do custo de capital.

A redução percentual de custo de uso do capital por unidade monetária em valor presente é representada por (onde A/u é igual a z):

$$R_{DA} = \frac{u\lambda(1 - z)}{1 - uz}$$

Observa-se, portanto, que o valor da redução percentual do custo de capital da firma com a política de depreciação acelerada é uma função da alíquota nominal de tributação dos lucros da firma u , do valor presente, por dólar, das depreciações de capital z , e da proporção do capital λ a ser depreciado a tempo corrente.

De tal forma, é possível mostrar que essa redução percentual é crescente com o aumento da proporção de capital depreciado λ , com o custo nominal de financiamento $c_{rf} + \pi$, com o tempo de vida útil de capital L , e também com a alíquota nominal de imposto de renda u . Por contar com a segunda maior alíquota nominal de IRPJ no mundo e com níveis historicamente elevados de custo de financiamento do capital, é esperado que a política tributária tenha capacidade de reduzir o custo do capital superior a níveis observados em outros países.

Tabela 2 – Alíquotas nominais de tributação da renda das empresas em alguns países

País	Alíquota nominal do IRPJ
Malta	35%
Brasil	34%
México	30%
Argentina	30%
França	28,4%
Coreia do Sul	25%
Espanha	25%
Turquia	25%
Estados Unidos	21%

⁵A política de *expensing* foi implementada no final da década passada nos EUA, e ainda está ativa até o ano fiscal de 2023 para investimentos de até US\$ 1 milhão.

País	Alíquota nominal do IRPJ
Reino Unido	19%
Alemanha	15,8%
Chile	10%

Fonte: OECD. Stat. Dados extraídos em: 1 ago. 2021.

2.4. Redução de alíquota tributária

A última política analisada consiste na diminuição da alíquota nominal incidente sobre os lucros das firmas tal como proposto no substitutivo do PL 2.337/2021. É válido notar que o efeito de uma redução da alíquota tributária também traz impactos ao valor presente das deduções com depreciação, afetando duplamente o custo de uso capital da firma.

A avaliação de redução percentual do custo de uso do capital a partir dessa política é mais complexa do que nos exemplos já apresentados e pode ser consultada em Mintz (1990) e em Wen (2020).

2.5. Comparativo das diferentes políticas no caso brasileiro

Com base na observação dos efeitos de cada uma das políticas apresentadas sobre a redução do custo de capital para a firma, foram estimadas as reduções para diferentes cenários de implementação de políticas e também de vida útil do capital adquirido para uma firma brasileira. O modelo utilizado é similar àquele presente em Wen (2020).

De modo a caracterizar esse exemplo ilustrativo de uma dada firma brasileira, foram utilizados os seguintes dados:

- a taxa anual de inflação (π) utilizada foi de 3,15%, sendo referente à taxa esperada para o ano de 2024 de acordo com o Relatório Focus do Banco Central do Brasil do dia 11/3/2022;
- custo real de financiamento ($c_{r,f}$) foi estimado a partir da diferença entre a taxa nominal de financiamento e a inflação anual. A taxa nominal de financiamento utilizada foi aquela correspondente à taxa DI para 10 anos de acordo com o sistema de taxas referenciais de mercado da BM&F no dia 14/3/2021, sendo de 12,29% a.a.;
- a alíquota nominal média (u) utilizada é aquela que corresponde à soma das tributações de IRPJ (25%) e CSLL (9%) para as firmas em regime de lucro real que apresentam lucro superior a R\$ 20 mil por mês.⁶

⁶Embora a alíquota nominal seja menor do que 34%, dada a tributação de IRPJ de apenas 15% para o lucro mensal que não ultrapassa os R\$ 20 mil limite, essa diferença é muito pequena para médias e grandes empresas.

- A taxa de depreciação econômica (δ) se refere à estimada por (SOUZA JÚNIOR; CORNELIO, 2020), sendo no ano mais recente equivalente a 6,68%.⁷

Tabela 3 – Reduções estimadas de custo de uso do capital, para uma firma brasileira, com diferentes políticas tributárias e períodos de depreciação contábil do capital

Política de incentivo	Vida útil do capital			
Crédito tributário de investimento	5 anos	10 anos	15 anos	20 anos
Crédito = 5%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Depreciação acelerada				
Proporção do capital = 25%	3,19%	4,63%	5,54%	6,15%
Proporção do capital = 50%	6,39%	9,27%	11,08%	12,30%
Proporção do capital = 75%	9,58%	13,90%	16,63%	18,45%
Proporção do capital = 100%	12,77%	18,53%	22,17%	24,60%
Redução de alíquota tributária				
Redução = 1 p.p.	1,44%	1,47%	1,48%	1,48%
Redução = 3 p.p.	4,18%	4,27%	4,30%	4,31%
Redução = 5 p.p.	6,77%	6,92%	6,96%	6,98%
Redução = 10 p.p.	12,66%	12,92%	13,01%	13,05%

Fonte: Elaborada pelos autores.

A partir das estimativas realizadas, é possível avaliar a sensibilidade das reduções de custo de capital trazidas pelas políticas estudadas no que diz respeito à magnitude de sua implementação e também ao tempo necessário para depreciação contábil dos capitais adquiridos pelas firmas. Como já se havia visto, a política de crédito tributário de investimento (ITC) é completamente insensível à vida útil do capital, tendo a sua redução fixa na magnitude de implementação do próprio crédito dado. No entanto, para as duas outras políticas, é possível observar uma diferença no que se refere à sensibilidade das reduções percentuais de custo do capital em relação à sua vida útil. Enquanto reduções de alíquota tributária tendem a gerar reduções de custo de capital mais próximas da própria redução da alíquota em pontos percentuais, a depreciação acelerada, principalmente em proporções do capital próximas

⁷É válido destacar que, por se tratar de uma depreciação econômica, essa não é tomada como linear, mas como exponencial. De tal forma, tomamos $\delta = 6,68\%$ como aproximação da depreciação econômica do estoque de capital. É válido se destacar, no entanto, que esse valor conta com diferenças ao se comparar ativos com diferentes depreciações contábeis, sendo o valor fixo de δ uma simplificação para o caso amplo de máquinas e equipamentos.

de 100% (*expensing*), apresenta elevada sensibilidade a essa característica de depreciação contábil do capital.

Embora a política de depreciação acelerada tenha se mostrado muito relevante para a redução dos custos de capital de firmas com ativos de longa depreciação contábil, é relevante se observar que a adequabilidade de uma política tributária de estímulo ao investimento não se dá apenas pelos seus benefícios estimados, mas também pelos custos de arrecadação do governo e também pelo seu nível de distorção nos incentivos dos agentes. Edge e Rudd (2011) argumentam que as políticas de depreciação acelerada se mostram, de fato, como as melhores em termos da relação custo-benefício trazida.

A partir da observação dos impactos das políticas de estímulo ao investimento no custo de capital da firma, é necessário avaliar como o investimento reage a variações no comportamento do custo de uso do capital.

3. Estimativa de função de investimento privado para o Brasil

Para a estimativa da função de investimento, foram utilizadas diferentes séries relevantes e compatíveis com a abordagem vista previamente, sendo essas:

- formação bruta de capital fixo: série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal, com valor base equivalente à média de 1995. Fonte: IBGE;
- produto interno bruto: série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal, com valor base equivalente à média de 1995. Fonte: IBGE;
- índice nacional do custo da construção: INCC-DI (mensal), com valor base equivalente ao primeiro trimestre de 1996. Fonte: FGV/IBRE;
- índice de preços ao produtor amplo – máquinas e equipamentos: IPA-OG – máquinas e equipamentos industriais (mensal), com valor base equivalente ao primeiro trimestre de 1996. Fonte: FGV/IBRE;
- taxa *over*/Selic acumulada no mês (em % a.m.). Série extraída da base Ipeadata do Ipea. Fonte: Banco Central do Brasil;
- taxa referencial de *swaps* DI prefixada (BM&F) – prazo de 360 dias. Fonte: BM&FBovespa;
- expectativa de inflação acumulada para os próximos 12 meses (em % a.a.). Série extraída da função *get_twelve_months_inflation_expectations* do pacote *rbcb*⁸ para a linguagem R, sendo criada a partir da coleta de expectativa de inflação futura de diferentes instituições financeiras do Brasil, como bancos e fundos;
- índice de preços ao consumidor amplo: IPCA – geral (em % a.m.). Fonte: IBGE;

⁸Documentação disponível em: https://www.rdocumentation.org/packages/rbcb/versions/0.1.5/topics/get_twelve_months_inflation_expectations.

- taxa implícita de depreciação média de ativos (em % a.a.). Série extraída de Souza Júnior e Cornelio (2020).

Como as diferentes séries levantadas contam com diferentes datas de início e fim, foi determinado o intervalo comum a todas compreendido entre o primeiro trimestre de 1996 e o último trimestre de 2017.

De modo a utilizar tais séries na estimativa da função de investimento proposta, novas séries foram construídas com o objetivo de compatibilizar o exercício empírico proposto com o arcabouço teórico já apresentado. A primeira das novas séries relevantes foi o índice de preço do capital constituído pelo INCC e pelo IPA-OG de máquinas e equipamentos. Os pesos utilizados foram extraídos de Souza Júnior e Cornelio (2020) para a formação bruta de capital fixo de 1996 a 2017, com a observação de que o nível de preços dos ativos classificados como outros também foi tomado atribuído ao IPA-OG de máquinas e equipamentos.

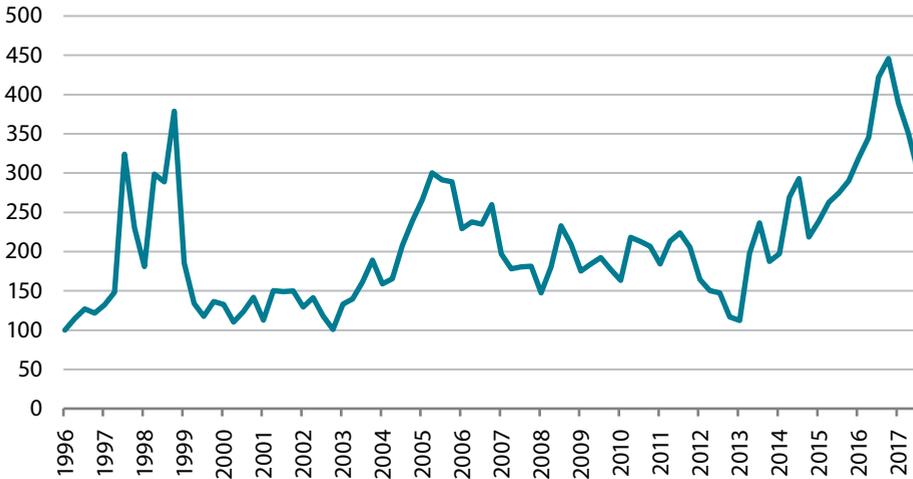
Em seguida, a partir das taxas *over*/Selic nominal e IPCA mensais, foi estimada uma série de taxa de juros real *ex-post*, levando em conta a taxa de juros nominal e o IPCA acumulados nos últimos 12 meses.⁹

Por fim, foi também estimada uma série representativa do custo de uso capital para a firma em unidades de real investido, correspondente a $c_{ku_t} = r + \delta + \frac{p_k}{p_k}$. No gráfico apresentado a seguir, é possível observar a evolução do custo de uso de capital na forma de número índice calculado a partir da definição original (c_{k_i}).

Nota-se que, embora a trajetória de 1996 a 2017 tenha sido de crescimento do custo de capital, por conta do continuado aumento da taxa de depreciação média e do preço médio dos bens de capital, houve período de notável queda e aumento dessa variável por conta de variações mais rápidas da taxa de juros real do país. Entre esses períodos, estão aqueles como o observado ao fim dos anos 1990, com súbito aumento da taxa de juros real do país e em 2012, com diminuição dessa taxa, sendo um período conhecido por seus relevantes estímulos ao investimento no país, caracterizado inclusive pela implementação de uma política de depreciação acelerada para máquinas e equipamentos.

⁹É válido destacar, no entanto, que a melhor taxa de juros real para avaliação de sensibilidade de nível de investimento das firmas é a *ex-ante*, dado que leva em conta as expectativas futuras sobre taxa nominal de juros e inflação. Embora tenha sido possível estimar uma taxa *ex-ante*, o seu período é menor, indo do último trimestre de 2001 ao último trimestre de 2017, o que pode trazer prejuízos às estimativas a serem realizadas.

Gráfico 1 – Evolução do custo de uso do capital no Brasil – índice



Fonte: Elaboração própria.

3.1. Análise econométrica

De modo a avaliar o impacto percentual de uma variação percentual do custo de capital por real investido sobre o nível de investimento escolhido pelas firmas, foi proposto um modelo que contemplasse uma relação log-log entre essas variáveis, como também feito em Gilchrist e Zakrajsek (2007). De fato, essa estimativa, de acordo com o artigo, implica resultados similares àqueles obtidos com a abordagem log-nível. Além disso, de modo a compatibilizar a função de regressão estimada com a teoria econômica do investimento, em especial Hall e Jorgenson (1967), foram incluídas as séries-índice de PIB e preço do capital, ambas em log. De tal forma, a função a ser estimada seria dada por:

$$\ln(I_t) = \beta_0 + \beta_1 \ln(Y_t) + \beta_2 \ln(c_{ku_t}) + \beta_3 \ln(p_{k_t}) + \epsilon_t$$

Para se determinar os possíveis métodos de estimação desse modelo, faz-se necessária a avaliação de algumas características das séries, principalmente no que diz respeito à estacionariedade. De tal modo, foi aplicado o teste de raiz unitária de Dickey-Fuller aumentado em $\ln(I_t)$, $\ln(Y_t)$, $\ln(c_{ku_t})$ e $\ln(p_{k_t})$, concluindo-se que todas as variáveis possuem uma raiz unitária. Essa conclusão aponta para a possibilidade de utilização da cointegração como uma técnica possível para estimativa da função de interesse. A partir do teste Engle Granger rejeita-se a hipótese nula de que as séries não cointegram ao nível de 1%.

Assim sendo, utiliza-se o método dinâmico de mínimos quadrados ordinários, ou *dynamic ordinary least squares* (Dols), para avaliação dos coeficientes do modelo proposto. Para a seleção do número ótimo de defasagens e avanços das séries, é mais uma vez utilizado o critério de informação de Akaike, com a implementação de uma constante.

Os resultados para essa estimativa estão representados abaixo. O coeficiente obtido para a elasticidade do nível de investimento com relação ao custo de capital é estatisticamente não nulo em níveis relevantes de confiabilidade, apresentando sinal e módulo compatíveis com a teoria econômica apresentada e com resultados empíricos a serem apresentados no próximo capítulo.

Tabela 4 – Equação de cointegração pelo método Dols – $\ln(I_t)$ como variável dependente

Variável	Coeficiente	Erro padrão	Estatística t	p-valor
$\ln(Y_t)$	1.9737	0.3996	4.9393	0.0011
$\ln(c_{ku_t})$	-0.5221	0.1559	-3.3490	0.0101
$\ln(p_{k_t})$	-0.8330	0.0686	-12.134	0.0000
Constante	-1.1007	1.4285	-0.7705	0.4631

Amostra original: 1996Q1 – 2017Q4
Amostra ajustada: 1998Q3 – 2015Q3
Observações utilizadas: 69 após ajuste
Número de defasagens e avanços: 9 para ambos – seleção por AIC

Por fim, foi também realizada uma estimativa alternativa da função de regressão (com taxa de juros *ex-post* originalmente utilizada) contemplando um período menor de amostragem, se estendendo até o último trimestre de 2014, e buscando representar um período que antecede a recessão brasileira com início nos primeiros meses de 2015, dado que houve relevante alteração nas taxas de variação do produto e da formação bruta de capital fixo no período de recessão. Esses resultados são apresentados na tabela a seguir e, mais uma vez, contam com convergência no que diz respeito ao resultado esperado sob teoria econômica e resultados empíricos.¹⁰

¹⁰Foi também realizada uma estimativa com uma série de taxa real de juros *ex-ante*, dada a sua preferência como uma variável explicativa da decisão de investimento das firmas, no entanto, os resultados obtidos para essa estimativa, que também apresentam cointegração em um nível de confiança de 95%, não foram consistentes com a teoria econômica e com resultados empíricos presentes na literatura do tema, como também analisado no próximo capítulo. É possível que esse tenha sido o resultado por conta do menor número de amostras disponíveis para criação da série de taxa de juros real *ex-ante*, partindo do último trimestre de 2001 e indo até o último trimestre de 2017.

Tabela 5 – **Equação de cointegração pelo método Dols – $\ln(I_t)$ como variável dependente – período antecedente à recessão brasileira**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	p-valor
$\ln(Y_t)$	1.7680	0.1964	9.0040	0.0039
$\ln(c_{ku_t})$	-0.6031	0.0797	-7.5689	0.0254
$\ln(p_{k_t})$	-0.8521	0.0311	-27.358	0.0001
Constante	-0.0788	0.7346	-0.1073	0.1602

Amostra original: 1996Q1 – 2014Q4

Amostra ajustada: 1998Q3 – 2014Q4

Observações utilizadas: 66 após ajuste

Número de defasagens e avanços: 9 para ambos – seleção por AIC

3.2. Avaliação e interpretação dos resultados econométricos

A partir das diferentes estimativas econométricas previamente apresentadas, é possível avaliar a compatibilidade dos resultados obtidos. Serão, portanto, avaliados os coeficientes obtidos para cada um dos cenários e séries utilizadas, bem como a significância estatística desses e a interpretação possível a partir de tais observações.

Faz-se relevante, então, analisar resultados já obtidos para estimativas similares às propostas neste texto, como é o caso daquela encontrada em Gilchrist e Zakrajsek (2007), em que se avalia, a partir de dados em painel extraídos de demonstrativos contábeis e de informações sobre perfil de empresas norte-americanas, a sua sensibilidade do investimento em relação ao custo de capital.

Assim como observado no artigo, no que diz respeito à seleção de políticas fiscais, a elasticidade do investimento com respeito ao custo de capital das firmas é o que determina a implementação de políticas tributárias alternativas ao investimento, dado que oferece um parâmetro relevante para a avaliação de custos e benefícios.

Assim como também apontado no artigo, resultados empíricos da literatura produzida à época apontavam para um coeficiente de elasticidade que variava de zero a -2 no longo prazo.¹¹ Os resultados obtidos no próprio artigo, por sua vez, apontam para uma elasticidade aproximadamente unitária (e negativa) para a relação de longo prazo entre as variáveis, ou seja, uma

¹¹Chirinko *et al.* (1999) e Hassett e Hubbard (2002).

redução de 1% no custo de capital à firma implicaria um aumento de 1% do nível de investimento por parte dela.

Os resultados obtidos são convergentes com a literatura empírica que coloca a elasticidade do investimento com respeito ao custo de capital entre zero a -2. Esses dois resultados são aqueles obtidos a partir da estimativa com taxa de juros real *ex-post*, mas referentes a distintos intervalos de tempo. Para ambos os casos, os coeficientes são estatisticamente significantes no nível de 95%, implicando que, nesse mesmo nível, também estarão dentro do intervalo de referencial teórico para a elasticidade. Apesar da diferença dos valores de coeficientes obtidos, esses não são diferentes em níveis relevantes de significância estatística.

É válido ainda observar que existe, nas duas estimativas feitas, uma maior relevância, em módulo, para o impacto da variável de efeito acelerador incorporada, sendo aqui representada pela variação do nível de produto da economia. Esse também foi um resultado compatível com aqueles obtidos em Gilchrist e Zakrajsek (2007), e também em Shapiro (1986), nos quais variáveis que representam efeito acelerador, como nível de produção ou fluxo de caixa das firmas, apresentam, em média, maior impacto sobre a decisão de investimento do produtor do que variações do custo de capital.

Por fim, destaca-se que, assim como esperado, também há sensibilidade do investimento com respeito ao nível de preço do capital. De fato, uma dada redução no nível de preços do capital deveria impactar a decisão de investimento das firmas no mesmo sentido (mas não necessariamente na mesma magnitude) do que a redução do custo de capital por real investido.

4. Avaliação dos impactos de implementações de políticas tributárias de incentivo ao investimento

4.1. Simulações de efeitos de políticas tributárias no Brasil

A partir da observação dos efeitos de redução do custo de capital com a implementação de diferentes tipos de políticas tributárias, é possível determinar a variação esperada do nível de investimento privado por parte das firmas, desde que também seja conhecido o coeficiente de elasticidade do investimento em relação ao custo de capital.

Para essa estimativa, tomando aquela para todo o período de 1996 a 2017, tem-se uma elasticidade de -0,5221. De tal forma, para os mesmos exemplos de políticas apresentados no primeiro capítulo, os efeitos estimados sobre o nível de investimento são apresentados a seguir.

Tabela 6 – **Aumentos máximos estimados de nível de investimento, para uma firma brasileira, com diferentes políticas tributárias e períodos de depreciação contábil do capital**

Política de incentivo	Vida útil do capital			
Crédito tributário de investimento	5 anos	10 anos	15 anos	20 anos
Crédito = 5%	2,61%	2,61%	2,61%	2,61%
Depreciação acelerada				
Proporção do capital = 25%	1,67%	2,42%	2,89%	3,21%
Proporção do capital = 50%	3,34%	4,84%	5,78%	6,42%
Proporção do capital = 75%	5,00%	7,26%	8,68%	9,63%
Proporção do capital = 100%	6,67%	9,67%	11,57%	12,84%
Redução de alíquota tributária				
Redução = 1 p.p.	0,75%	0,77%	0,77%	0,77%
Redução = 3 p.p.	2,18%	2,23%	2,25%	2,25%
Redução = 5 p.p.	3,53%	3,61%	3,63%	3,64%
Redução = 10 p.p.	6,61%	6,75%	6,79%	6,81%

Assim como já antecipado, aquelas políticas tributárias com maior aumento esperado do nível de investimento são justamente as que apresentam maior redução esperada do custo de capital das firmas. Isso se dá por conta da premissa de que a elasticidade do investimento em relação ao custo de capital, com a implementação dessas políticas, é igual, como apontado em Mertens e Ravn (2012).

Portanto, observa-se que, assim como nas conclusões do primeiro capítulo, as políticas de depreciação acelerada passam a ter grande efetividade em se tratando de bens de capital com depreciação mais lenta. No entanto, para que seja possível uma comparação relevante entre essas diferentes políticas, é necessária não só a avaliação dos benefícios, mas dos custos inerentes a cada uma, que, no entanto, não é escopo deste trabalho. Apesar disso, como visto em Edge e Rudd (2011), as políticas de depreciação acelerada se mostram como as melhores em termos da relação custo-benefício trazida entre todas aquelas aqui elencadas. A alternativa de reduzir as alíquotas, por exemplo, reduz a carga tributária independente das empresas investirem ou não e, portanto, combinam menor impacto com alto custo fiscal sendo uma opção inferior do ponto de vista da promoção dos investimentos.

5. Conclusões

A partir da estimativa de função de investimento e da avaliação de impacto sobre o custo de capital de políticas tributárias no Brasil, foi realizada uma análise de alteração do nível e da composição dos investimentos privados diante de incentivos tributários alternativos. Observa-se que, para aqueles ativos de depreciação mais lenta tem-se um impacto de destaque para as políticas de depreciação acelerada, especialmente para aquelas de *full expensing*, em que o bem de capital é totalmente depreciado no primeiro ano de aquisição.

De maneira geral, as políticas de depreciação acelerada possuem efeitos mais significativos sobre o investimento entre as alternativas de estímulo tributário. Dessa forma, não seria vantajoso produzir uma grande desoneração sobre as empresas da forma como foi proposta no substitutivo ao PL 2.337/2021 aprovado na Câmara dos Deputados. A desoneração produziria um grande custo fiscal com impactos moderados sobre a taxa de investimento.

Os resultados apresentados indicam que existem alternativas de estímulo ao investimento que não passam por uma redução generalizada de alíquotas que comprometam a progressividade tributária. Assim, é possível conciliar uma reforma tributária mais progressiva com incentivos adequados ao investimento.

Refrências bibliográficas

- CHIRINKO, R. S.; FAZZARI, S. M.; MEYER, A. P. How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data. *Journal of Public Economics*, n. 74, p. 53-80, 1999.
- EDGE, R. M.; RUDD, J. B. General equilibrium effects of investment incentives. *Journal of Monetary Economics*, n. 58, p. 564-77, 2011.
- GILCHRIST, S.; ZAKRAJSEK, E. Investment and the cost of capital: New evidence from the corporate bond market. *National Bureau Economic Research Working Paper*. 2007.
- HALL, R. E.; JORGENSEN, D. W. Tax policy and investment behavior. *The American Economic Review*, n. 57, p. 391-414, 1967.
- HASSETT, K. A.; HUBBARD, G. R. Tax policy and business investment. *Handbook of Public Economics*, n. 3, p. 1293-343, 2002.
- MERTENS, K.; RAVN, M. Empirical evidence on the aggregate effects of anticipated and unanticipated US tax policy shocks. *American Economic Journal: Economic Policy*, n. 4, p. 145-81, 2012.
- MINTZ, J. M. Corporate tax holidays and investment. *World Bank Economic Review*, n. 4, p. 81-102, 1990.
- SHAPIRO, M. D. The dynamic demand for capital and labor. *National Bureau Economic Research Working Paper*. 1986.

SOUZA JÚNIOR, J. R.; CORNELIO, F. M. Estoque de capital fixo no Brasil: séries desagregadas anuais, trimestrais e mensais. *Texto para Discussão – Ipea*, n. 2580, 2020.

WEN, J. F. Temporary investment incentives. *IMF Fiscal Affairs Department Working Paper*. 2020.

Progressividade

tributária e crescimento econômico

A progressividade tributária é um dos princípios mais eloquentes de qualquer sistema tributário. É sabido, no entanto, que a tributação no Brasil é bastante injusta: tributam-se os mais pobres mais do que proporcionalmente aos mais ricos. A principal razão é que a tributação sobre o consumo é muito maior do que sobre a renda e o patrimônio.

A produtividade, por sua vez, é o principal motor do crescimento de longo prazo. Dessa forma, um bom sistema tributário é o que combina a justiça social com eficiência para promover crescimento econômico. Os autores desta coletânea trazem uma contribuição inédita sobre esse tema no Brasil ao conciliarem esses dois aspectos em busca de um sistema tributário mais harmonioso e propício ao desenvolvimento do país.

Os temas são todos muito atuais e presentes no debate público. Discutem-se as formas de tributação da distribuição de lucros e dividendos, as principais tendências para a tributação das empresas, como reduzir as renúncias tributárias e aperfeiçoar a dedução dos juros sobre capital próprio. Também consideram o papel da tributação sobre o patrimônio sugerindo reformas na tributação sobre a herança e analisando o papel do imposto sobre grandes fortunas. Todas essas discussões são conduzidas por avaliações de impacto, experiência internacional e informações estatísticas que compõem um todo coerente que oferece alternativa para uma reforma da tributação direta.

Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE

O Observatório de Política Fiscal nasceu com a proposta de contribuir para a análise das contas públicas tomando em conta seu amplo leque de variáveis e implicações sobre a economia e a sociedade. O objetivo é que o Observatório seja uma central de conteúdos, estimule e amplie o debate sobre política econômica entre interessados no tema. No Observatório é possível encontrar:

- consolidação de diversos dados públicos de política fiscal, como séries históricas, apresentados em formatos de simples acesso;
- divulgação de análises e pesquisas relacionadas ao tema da macroeconomia aplicada ao setor público;
- sugestões de literatura com os principais conceitos e teorias que envolvem a área fiscal;
- análise das principais reformas fiscais em discussão no Congresso Nacional.

Observatório de Política Fiscal

<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/>

Portal IBRE

<https://portalibre.fgv.br/>

Samambaia Filantropias

<https://samambaia.org/>