

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

Sergio Gobetti

Sumário

- Introdução
- Contexto Internacional
- Os regimes de tributação do lucro empresarial
- Tributação de dividendos: alternativas e limites
- Considerações Finais

Introdução

Há oitos anos atrás publicamos no IPEA (Gobetti e Orair, 2016) um texto para discussão que, influenciado pelos estudos do economista francês Thomas Piketty, buscava recuperar o que considerávamos ser uma agenda de política tributária que vinha sendo negligenciada no Brasil por diferentes atores políticos e econômicos nas últimas décadas. Tratava-se do debate sobre as inúmeras ineficiências e iniquidades do nosso modelo de tributação da renda, que se tornaram mais visíveis com a publicação de dados detalhados das declarações de IRPF, mostrando que a desigualdade era não só maior do que imaginávamos, mas mais estável, apesar de todas políticas de transferência de renda mobilizadas desde o final dos anos 90.¹

Diferentemente das pesquisas convencionais sobre distribuição da renda, esse novo estudo buscava fazer uma ponte com a teoria da tributação e com a economia política, analisando criticamente as chamadas jabuticabas do sistema tributário brasileiro – como a previsão de isenção sobre lucros e dividendos, algo que só existia, além do Brasil, em um dos países da OCDE, a pequena Estônia.

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

¹ Gobetti, S.W. e Orair, R.O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Texto p Discussão nº 2190. IPEA: Rio de Janeiro, 2016. Em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf

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

O Brasil não ficou imune a esse movimento e, em 2021, a Receita Federal do Brasil (RFB) elaborou um projeto de lei prevendo a volta da tributação sobre dividendos e, por outro lado, a redução das alíquotas de IRPJ, nos mesmos moldes do que propúnhamos em nosso estudo de 2015/2016. Durante a tramitação no Congresso, porém, o PL 2337 foi literalmente desfigurado com aprovação de emendas parlamentares que, atendendo a pressão de *lobbies*, mantiveram a isenção para todos os sócios de empresas que faturassem até R\$ 4,8 milhões anuais, como é o caso das empresas do Simples e de muitas outras enquadradas no regime de lucro presumido.

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

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

Além disso, a perpetuação destes e outros benefícios fiscais apresenta alto custo para os cofres públicos, o que compromete as possibilidades de fazermos mudanças mais arrojadas na estrutura tributária e que,

eventualmente, impliquem perda de receitas. Por exemplo, a volta da tributação sobre dividendos, se não for suficientemente ampla, pode não proporcionar um *funding* suficiente para uma redução das alíquotas de IRPJ na magnitude que colocaria nosso país próximo da média mundial.

O mesmo raciocínio se aplica às brechas da legislação que permitem que as empresas reduzam a base de cálculo do IRPJ abaixo do lucro econômico ou contábil. Hoje o Brasil é um dos países com a maior alíquota de IRPJ do mundo, mas ao mesmo tempo convive com regimes e regras especiais que fazem a alíquota efetiva do imposto variar sensivelmente, como mostra o estudo recente de Pires, Marques e Bergamin (2023) e como também indicam as estimativas da RFB no âmbito do projeto *Tax Gap*.

Sendo assim, da mesma forma que no debate da reforma da tributação do consumo ficou demonstrado que não existe “almoço grátis” e que, portanto, quantos mais tratamentos favorecidos forem mantidos para certos setores, maior teria de ser a alíquota do IVA para manter a arrecadação atual, na reforma da renda também precisaremos restringir os benefícios fiscais e o espaço para planejamento tributário para que a alíquota de IRPJ possa ser reduzida significativamente ao mesmo tempo em que voltemos a tributar os dividendos distribuídos aos moldes do que ocorre no resto do mundo.

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

Ao longo deste texto, pretendemos focar as análises em duas dimensões: a corporativa, no qual devemos produzir um diagnóstico comparativo dos diferentes regimes de tributação do lucro empresarial vigentes no país (lucro real, lucro presumido e Simples), e a pessoal, baseada em aspectos

distributivos relacionados às distintas formas de renda percebidas pela sociedade brasileira.

A ideia é não somente explicar as diferenças entre os regimes, mas principalmente proporcionar um panorama da magnitude dos valores mobilizados por cada um deles de acordo com variações no arranjo tributário.

Para isso, vamos recorrer a diferentes fontes de dados, das Contas Nacionais do IBGE às informações reunidas pela RFB, passando eventualmente por fontes alternativas de consulta, como o balanço das empresas.

Contexto internacional

A maioria das economias desenvolvidas do mundo têm promovido ajustes estruturais ou paramétricos nos seus modelos de tributação da renda nas últimas décadas. A tabela abaixo mostra, por exemplo, que 31 dos 38 países da OCDE reduziram suas alíquotas de tributação da renda corporativa entre 2003 e 2023, embora mais recentemente esse movimento tenha sido atenuado e até revertido em alguns lugares, como no caso do Reino Unido e da Turquia, além da Colômbia, em função de medidas que tem sido adotadas a nível internacional para controlar a competição tributária promovida por paraísos fiscais e algumas nações europeias, notadamente a Hungria e Irlanda, que hoje praticam alíquotas de *Corporate Income Tax* (CIT) de 9% e 12,5%, respectivamente.

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

Tabela 1 - Alíquota máxima sobre renda corporativa (CIT) e pessoal (PIT) proveniente de lucros nos países da OCDE:

Países	CIT				PIT				CIT+PIT			
	2003	2013	2018	2023	2003	2013	2018	2023	2003	2013	2018	2023
Australia	30,00	30,00	30,00	30,00	26,41	23,55	24,28	24,28	48,48	46,48	47,00	47,00
Austria	34,00	25,00	25,00	24,00	25,00	25,00	27,50	27,50	50,50	43,75	45,63	44,90
Belgium	33,99	33,99	29,58	25,00	15,00	25,00	30,00	30,00	43,89	50,49	50,71	47,50
Canada	35,87	26,20	26,78	26,21	31,35	33,84	39,34	39,34	55,97	51,17	55,59	55,24
Chile	16,50	20,00	27,00	27,00	28,14	25,00	23,90	23,90	40,00	40,00	44,45	44,45
Colombia	36,75	34,00	33,00	35,00	0,00	0,00	0,00	20,00	36,75	34,00	38,00	48,00
Costa Rica	30,00	30,00	30,00	30,00	15,00	15,00	15,00	15,00	40,50	40,50	40,50	40,50
Czechia	31,00	19,00	19,00	19,00	15,00	15,00	15,00	23,00	41,35	31,15	31,15	37,63
Denmark	30,00	25,00	22,00	22,00	43,00	42,00	42,00	42,00	60,10	56,50	54,76	54,76
Estonia	26,00	21,00	20,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,00	21,00	20,00	20,00
Finland	29,00	24,50	20,00	20,00	0,03	22,40	28,90	28,90	29,02	41,41	43,12	43,12
France	35,43	39,86	34,43	25,83	33,46	44,00	34,00	34,00	57,04	66,32	56,73	51,04
Germany	39,64	29,64	29,90	29,94	25,58	26,38	26,38	26,38	55,08	48,20	48,39	48,42
Greece	35,00	26,00	29,00	22,00	0,00	10,00	15,00	5,00	35,00	33,40	39,65	25,90
Hungary	18,00	19,00	9,00	9,00	35,00	16,00	15,00	15,00	46,70	31,96	22,65	22,65
Iceland	18,00	20,00	20,00	20,00	10,00	20,00	22,00	22,00	26,20	36,00	37,60	37,60
Ireland	12,50	12,50	12,50	12,50	42,00	51,00	51,00	51,00	49,25	57,13	57,13	57,13
Israel	36,00	25,00	23,00	23,00	25,00	32,00	33,00	33,00	52,00	49,00	48,41	48,41
Italy	34,00	27,50	24,00	24,00	12,50	20,00	26,00	26,00	42,25	42,00	43,76	43,76
Japan	40,87	36,99	29,74	29,74	43,60	10,15	20,32	20,32	66,65	43,38	44,02	44,02
Korea	29,70	24,20	27,50	26,50	28,12	35,40	40,28	43,95	49,47	51,03	56,70	58,80
Latvia	19,00	15,00	20,00	20,00	0,00	10,00	0,00	0,00	19,00	23,50	20,00	20,00
Lithuania	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	20,00	15,00	15,00	27,75	32,00	27,75	27,75
Luxembourg	30,38	29,22	26,01	24,94	19,48	20,00	21,00	21,00	43,95	43,38	41,55	40,70
Mexico	34,00	30,00	30,00	30,00	0,00	0,00	17,14	17,14	34,00	30,00	42,00	42,00
Netherlands	34,50	25,00	25,00	25,80	25,00	25,00	25,00	26,90	50,88	43,75	43,75	45,76
New Zealand	33,00	28,00	28,00	28,00	8,93	6,94	6,94	15,28	38,98	33,00	33,00	39,00
Norway	28,00	28,00	23,00	22,00	0,00	28,00	30,59	37,84	27,99	48,16	46,55	51,50
Poland	27,00	19,00	19,00	19,00	15,00	19,00	19,00	19,00	37,95	34,39	34,39	34,39
Portugal	33,00	31,50	31,50	31,50	20,00	28,00	28,00	28,00	46,40	50,68	50,68	50,68
Slovak Republic	25,00	23,00	21,00	21,00	15,00	0,00	7,00	7,00	36,25	23,00	26,53	26,53
Slovenia	25,00	17,00	19,00	19,00	30,00	25,00	25,00	27,50	47,50	37,75	39,25	41,28
Spain	35,00	30,00	25,00	25,00	23,00	27,00	23,00	28,00	49,95	48,90	42,25	46,00
Sweden	28,00	22,00	22,00	20,60	30,00	30,00	30,00	30,00	49,60	45,40	45,40	44,42
Switzerland	24,10	21,15	21,15	19,65	40,36	21,14	21,14	22,29	54,73	37,81	37,81	37,56
Türkiye	30,00	20,00	22,00	25,00	23,50	17,50	17,50	20,00	46,45	34,00	35,00	39,99
United Kingdom	30,00	23,00	19,00	25,00	25,00	30,56	38,10	39,35	47,50	46,53	49,86	54,51
United States	39,32	39,05	25,84	25,77	19,65	28,62	28,88	28,87	51,24	56,49	47,26	47,20
Média	29,54	25,40	24,05	23,63	20,11	21,80	23,22	24,57	43,75	41,67	41,81	42,37

Na França, por exemplo, a dedução de despesas financeiras foi limitada a 30% do resultado operacional (IBITDA), enquanto na Bélgica o sistema de dedução de juros sobre capital próprio, semelhante ao JCP brasileiro, lá denominado *Allowance for Corporate Equity (ACE)*, foi reformado e passou a se aplicar apenas sobre o aumento do patrimônio líquido, medido em médias quinquenais.

A Itália fez ajustes semelhantes no seu JCP, restringindo o benefício aos novos investimentos e limitando a dedução do lucro tributável a uma taxa de 1,3% sobre o novo capital. Na prática, todas essas reformas tendem a

amenizar a queda de arrecadação (e de alíquota efetiva) decorrente da redução das alíquotas nominais de imposto de renda corporativo.

Por outro lado, 24 dos 38 países da OCDE ampliaram nos últimos 20 anos a tributação direta sobre os dividendos distribuídos aos acionistas, compensando parcialmente a redução de alíquotas corporativas. Tanto é assim que, em média, a carga tributária máxima sobre lucros, somando o imposto corporativo com aquele incidente ao nível pessoal (CIT + PIT, na tabela 1) caiu de 43,75% para 39,84% entre 2003 e 2013, mas nos últimos 10 anos voltou a crescer para 42,37%.

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

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

Nos três países latino-americanos citados (México, Chile e Colômbia), a tributação progressiva máxima sobre o lucro, integrando pessoa física e jurídica, ultrapassa atualmente os 40%, como podemos ver na tabela 1.

Enquanto isso, o Brasil, que foi pioneiro nos anos 90 ao isentar dividendos e introduzir a dedução referente aos juros sobre capital próprio (JCP), não fez nas últimas décadas qualquer alteração relevante nesse modelo de

tributação, mesmo quando ele se revela obsoleto ou, no mínimo, defasado em relação às tendências internacionais.

É curioso que um país que outrora foi tão inovador e precursor em implantar certos modelos, seja na tributação da renda, seja na do consumo (vide o ICMS, inspirado nos primeiros IVA's europeus, nos anos 60), nas décadas seguintes passe a adotar uma postura tão conservadora quando chega a hora de reformar as velhas estruturas. Mas esta faceta brasileira é facilmente explicada pela economia política: os grupos de interesse beneficiados com as falhas do antigo modelo se mobilizam para barrar ou desfigurar as mudanças, como aconteceu em 2021 na tramitação legislativa do PL 2337, que não foi precedida de uma discussão aprofundada, facilitando a ação dos *lobbies*.

No caso da emenda que livrava todos os sócios das empresas do Simples da tributação sobre dividendos, por exemplo, houve apoio unânime de todos os partidos do Congresso pela ilusão de que esses micro e pequenos empresários teriam baixa renda e de que a isenção para eles não produziria grandes perdas de receita em comparação à proposta inicial do governo, de isentar até R\$ 240 mil anuais. Na realidade, como mostraremos adiante, 52% dos dividendos recebidos pelos sócios do Simples ultrapassa esse limite de R\$ 240 mil anuais por pessoa, o que significa que a proposição aprovada pela Câmara dos Deputados implicava um volume monumental de renúncia fiscal.

Na época em que essa discussão ocorreu, o Ministério da Economia decidiu agir passivamente diante dos *lobbies* e não municiou a sociedade e os parlamentares de dados fidedignos sobre a repercussão fiscal das decisões que estavam sendo tomadas. A tal ponto que o então relator do PL 2337, deputado Celso Sabino, chegou a divulgar em entrevista coletiva que apenas 5.000 pessoas ganhariam mais do que os R\$ 240 mil de dividendos

e que o custo da isenção para elas seria insignificante, da ordem de apenas R\$ 50 milhões no primeiro ano e chegando a R\$ 300 milhões em 2024.²

Dois anos depois, os dados publicados pela Receita Federal nos mostraram que, dos 2,2 milhões de declarantes do IRPF que se identificaram em 2023 como sócios de empresas do Simples, 10% deles recebiam dividendos acima de R\$ 240 mil anuais e seriam beneficiados, caso o PL 2337 entrasse em vigor, com uma renúncia adicional de R\$ 12 bilhões caso ficassem totalmente livres de qualquer tributação. No total, a isenção completa para as empresas do Simples custaria R\$ 44,5 bilhões com alíquota de 20% ou R\$ 33,3 bilhões com alíquota de 15%.

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

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

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

² Vide notícia no Valor Econômico:

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

não estão submetidas à lei das S.A. – reduzam significativamente a transferência formal de recursos para seus sócios e passem a adotar estratégias de distribuição disfarçada.

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

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

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

Os regimes de tributação do lucro empresarial

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

O Simples e o LP são regimes optativos, de modo que é possível encontrarmos empresas que faturem menos do que R\$ 78 milhões anuais e estejam no LR, especialmente se essas empresas tiverem custos

expressivos, que compensem a apuração do lucro realmente obtido para fins de cálculo do IRPJ e CSLL.

As empresas que pertencem ao Simples ou LP, ao contrário, não pagam IRPJ e CSLL proporcional ao seu lucro, mas ao seu faturamento. No caso do Simples, na realidade, a empresa paga uma só guia de imposto referente não só ao IRPJ/CSLL, mas também aos demais impostos incidentes sobre a produção ou consumo (como IPI, PIS/COFINS, ICMS e ISS, além da contribuição previdenciária patronal em alguns casos), e o valor é rateado a posteriori entre os diversos tributos e esferas da federação com base em uma proporção arbitrária do bolo que é atribuído a cada um deles.

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

Tabela 2 - Tributação do lucro nos regimes especiais, alíquota sobre faturamento:

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

Fonte: elaboração própria

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

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

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

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

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

⁴ Dado extraído da página 35 do relatório do Tax Gap do IRPJ/CSLL.

O correto, do nosso ponto de vista, seria que esses percentuais de presunção fossem ajustados, idealmente calibrados com base em dados setoriais, de modo que apenas empresas com custos acima da média (ou em torno dela) fossem estimuladas a aderir a esse regime especial. Do contrário, estaremos perpetuando um modelo que subtributa o lucro de um número expressivo de empresas e estimula um intenso processo de planejamento tributário, como veremos adiante.

Para se ter melhor dimensão do problema, voltemos à tabela 2. Nela mostramos que, multiplicando as alíquotas do IRPJ/CSLL pelos percentuais de presunção de cada setor, a alíquota total sobre faturamento varia de aproximadamente 2% a 11% – menor nos setores com mais custos e maior no de menor custo. A carga sobre o lucro real, porém, é desconhecida a priori e depende de um complexo processo de estimativa sobre o qual a equipe da Receita Federal tem se dedicado.

A seguir, na tabela 3, reproduzimos os resultados reportados no relatório do projeto *Tax Gap*, no qual a RFB busca estimar qual seria a base de cálculo do IRPJ/CSLL das empresas que hoje estão enquadradas no Simples e no lucro presumido caso fossem submetidas às regras gerais. A partir dessa estimativa de base equivalente ao lucro real, calcula-se quanto deveria ser o imposto caso essas empresas fossem submetidas ao regime geral e compara-se com aquele que foi devido com as regras especiais.

Tabela 3 - Estimativas de qual seria o IRPJ/CSLL das empresas se submetidas à tributação pelo lucro real:

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

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RFB

A diferença entre o imposto devido e o imposto teórico representa a renúncia de receita decorrente da política tributária especial (ou *gap* de política) e totalizou em 2019, ano mais recente do cálculo, a cifra de R\$ 87 bilhões para o Simples e R\$ 116 bilhões para o lucro presumido. Mesmo considerando que essa é uma renúncia teórica e que dificilmente se conseguiria arrecadar todo esse volume de recursos se os regimes especiais fossem revogados, a magnitude dessas cifras deve nos fazer repensar esses regimes – não com o propósito de eliminá-los, mas de ajustá-los melhor aos seus propósitos originais, de simplificação das obrigações acessórias dos contribuintes e estímulo à formalização.

Prosseguindo com os dados da RFB, eles mostram que a alíquota efetiva de IRPJ/CSLL que se obtém ao comparar o imposto devido com o lucro real se situa em torno de 3,3% para as empresas do Simples e 10,6% para o lucro presumido. Junte-se isso ao fato de que os dividendos distribuídos por essas empresas são isentos e temos um caso clássico de quase dupla não-tributação dos lucros.

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

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

⁵ Antecipando alguns resultados da próxima seção, estimamos com base nas declarações de IRPF que, no ano de 2022, o volume de lucros e dividendos obtido pelos sócios do Simples e lucro presumido, com baixa tributação na empresa e isenção na pessoa física, tenham somado a cifra de R\$ 580 bilhões.

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

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

Esse sistema, que foi criado para facilitar a vida do produtor, hoje é fonte de subtributação da renda e utilizado para planejamento tributário, sendo possível as famílias se organizarem de modo a alocar os custos na pessoa física que declara IRPF usando livro-caixa e contabilizar a maior parte da receita no CPF que usa o modelo simplificado/presumido. Tudo isso ao amparo das leis vigentes, embora evidentemente haja clara prática elisiva, sujeita à autuação.

Claramente, esse quadro de iniquidades e planejamento tributário abusivo, intrínseco a esses regimes especiais de tributação (Simples, lucro presumido e atividade rural) não interessa ao país e sua desconstrução deveria ser uma das prioridades da próxima etapa de reforma tributária, embora saibamos que o *lobby* contrário a isso será muito forte.

Outro foco de ajustes sobre o qual queremos chamar a atenção se refere ao próprio regime de lucro real. Embora ele seja o que chamamos de regime geral de referência, em relação ao qual dimensionamos, por exemplo, as

renúncias e gastos tributários gerados pelos regimes especiais, sua legislação atual contém benefícios fiscais e brechas que na prática também produzem, além de complexidade, algumas distorções econômicas, na medida em que são mais usados por algumas empresas e setores.

Para se ter uma ideia da dimensão dessas brechas e benefícios fiscais, vale apresentar os resultados das estimativas da RFB para a alíquota efetiva de IRPJ/CSLL para as empresas do lucro real, separando as financeiras das não-financeiras. Como se pode ver na tabela 4, para ambos tipos de empresas a alíquota efetiva é sistematicamente inferior à alíquota nominal. No caso das financeiras, submetidas a uma alíquota nominal total de 45% (25% de IRPJ mais 20% de CSLL), a alíquota efetiva variou de 31% a 42% entre 2016 e 2021, situando-se em média no patamar de 36,9%. No caso das empresas não-financeiras que também apuram IRPJ/CSLL pelo regime de lucro real, a alíquota efetiva se situou em média em torno de 24,3% – 10 pontos abaixo da alíquota nominal de 34%.

Tabela 4 - Alíquota nominal e efetiva do regime de lucro real:

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

Fonte: RFB

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

ao contábil, e os ajustes por adições, exclusões e compensações previstas na legislação tributária.

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

Para se ter uma ideia da dimensão do que estamos falando, no ano de 2013, para o qual temos dados públicos das empresas submetidas à apuração do IRPJ/CSLL pelo regime de lucro real, as adições somaram R\$ 1,023 trilhão e as exclusões R\$ 1,139 trilhão frente a um lucro contábil de R\$ 371 bilhões. De antemão, é possível imaginar o nível de complexidade envolvido nessas operações, cuja magnitude equivale a três vezes o valor do lucro contábil, mas há um outro problema detectado pelos estudos recentes da RFB.

Via de regra, os ajustes fiscais deveriam gerar diferenças temporárias, de modo que valores que são adicionados (excluídos) no período corrente seriam excluídos (adicionados) em períodos subsequentes, ou seja, em tese as diferenças deveriam ser revertidas ao longo do tempo. Na prática, porém, isso só tem se verificado para as empresas financeiras; no universo das empresas não-financeiras, as exclusões sistematicamente tem sido maiores do que as adições, embora a RFB aponte certa estabilidade no patamar dessa diferença.

De acordo com o relatório, “as adições e exclusões referentes às provisões não dedutíveis (constituição, reversão e uso) em todos os anos aparecem em primeiro lugar no que se refere à relevância dos ajustes fiscais e com exceção do ano de 2019 geraram um efeito líquido positivo sobre o lucro real, ou seja, há mais adições do que exclusões – ou seja, mais provisões sendo constituídas do que revertidas ou usadas”. Logo, curiosamente detectou-se que as diferenças negativas entre os lucros contábil e fiscal não advêm dos ajustes mais relevantes.

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

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

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

Tabela 5 - Estimativa de receita por cada ponto porcentual de alíquota do IRPJ/CSLL (R\$ milhões):

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

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da RFB

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

porcentual de presunção do faturamento para obtenção da base tributável é de 8% para IRPJ e 12% para CSLL.

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

Além disso, no caso do lucro presumido, nossas estimativas indicam que seria possível aumentar em cerca de 33% a receita de IRPJ das empresas do lucro presumido (R\$ 20 bilhões de resultado fiscal anual) com um simples ajuste: elevação do porcentual de presunção da base de cálculo de 8% para 12%, igual ocorre já com a CSLL. Afinal, não há qualquer lógica para que as bases de cálculo dos dois tributos, referenciadas no lucro, sejam tão diferentes como ocorre hoje para um número significativo de empresas industriais e comerciais, além de clínicas médicas.

Já um ajuste menor no porcentual de presunção das demais empresas do setor de serviços, de 32% para 44%, por exemplo, geraria um acréscimo de receita da ordem de 10,1% tanto no IRPJ quanto na CSLL do lucro presumido, gerando um ganho de receita da ordem de R\$ 9 bilhões anuais.

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

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

Um caso especial a ser analisado é o do Juro sobre Capital Próprio, que representa uma espécie de dividendo pago aos acionistas e que é abatido do lucro contábil. O JCP foi criado sob inspiração do ACE (*Allowance for Corporate Equity*) adotado por alguns poucos países europeus e tinha por objetivo dar tratamento tributário igual aos investimentos financiados por empréstimos ou por capital próprio dos acionistas – isso porque a despesa com juros sobre empréstimo são deduzidas do lucro tributável.

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

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

Note-se que o valor distribuído aos acionistas é abatido do lucro tributável pelo IRPJ/CSLL, mas sofre incidência do IRRF com alíquota de 15%. Sendo assim, o efeito fiscal líquido do JCP é uma perda de receita da ordem de R\$ 24 bilhões em 2023, valor equivalente a pelo menos dois pontos percentuais de redução da alíquota de IRPJ.

Tabela 6 - Valor dos dividendos distribuídos como JCP (R\$ milhões):

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

Fonte: estimativas próprias, elaboradas a partir de dados da RFB

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

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

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

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

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

O que chama a atenção é que, além dos benefícios fiscais usuais, que reduzem a base de cálculo, a empresa acumulou nos últimos 15 anos um estoque de impostos diferidos no montante de R\$ 35 bilhões e ainda fez outros ajustes na apuração do lucro real que lhe permitiram pagar R\$ 60 bilhões a menos do que seria esperado pelo valor corrente de balanço (já líquido de diferimentos e benefícios fiscais) – vide tabela 7.

Tabela 7 - Lucro e tributação sobre renda apurada e paga pela Petrobras nos últimos 15 anos (em R\$ milhões)

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

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de balanço da empresa e dados fiscais da RFB (2008-2015)

Em resumo, considerando o valor contábil corrente, a alíquota efetiva de IRPJ/CSLL da Petrobras perfaz 27% em 15 anos, mas pelo valor efetivamente pago essa alíquota cai para 20%. Ou seja, provavelmente a Petrobras tem um peso relevante na diferença de adições e exclusões sobre o lucro contábil que foi detectada pela RFB para as empresas não-financeiras.

Vale lembrar que 46,8% do capital social da Petrobras pertence a investidores estrangeiros, 36,6% ao governo brasileiro (Tesouro e BNDES) e apenas 15,6% a famílias e empresas brasileiras. Sendo assim, pouco mais de

um terço dos impostos sobre lucros que deixam de ser recolhidos à Receita viram dividendos para o próprio governo, mas os quase dois terços restantes são perda efetiva de recursos – e pior, são perdas para o exterior.

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

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

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

É claro que o desenvolvimento de tecnologias alternativas pode vir a pressionar o preço do petróleo para baixo e, por outro lado, o esgotamento das atuais reservas pode determinar o aumento dos custos de extração em algumas áreas, tornando determinados projetos inviáveis economicamente

sob determinadas condições de preço e também de tributação. Mas em geral (e no quadro atual do Brasil) a atividade de extração de petróleo continua sendo extremamente lucrativa, não só no atual patamar em que se encontra o preço do óleo, mas também em perspectiva histórica, com média em torno de 70 dólares por barril.

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

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

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

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

Tabela 8 - Simulação de alíquota adicional de CSLL petrolífera (R\$ milhões)

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

Fonte: elaboração própria

É importante observar que, segundo nossas estimativas, essa tributação adicional não eliminaria o ganho extraordinário dos investidores em momentos de alta do preço do petróleo, mas apenas capturaria uma pequena parte desse lucro extraordinário (vide tabela 9). Em situações extremas em que o preço do petróleo chegue a US\$ 100, tal tributação reduziria a taxa de retorno de 35,7% para 29,1% sob contratos de concessão e de 24,9% para 20,2% sob contratos de partilha.

Ou seja, trata-se de uma medida parcimoniosa e alinhada às melhores recomendações internacionais relativas à tributação da renda proporcionada pela exploração de recursos naturais finitos.

Tabela 9 - Taxa anual de retorno dos regimes de concessão e partilha sem e com CSLL adicional:

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

Fonte: elaboração própria

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

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

Tributação de dividendos: alternativas e limites

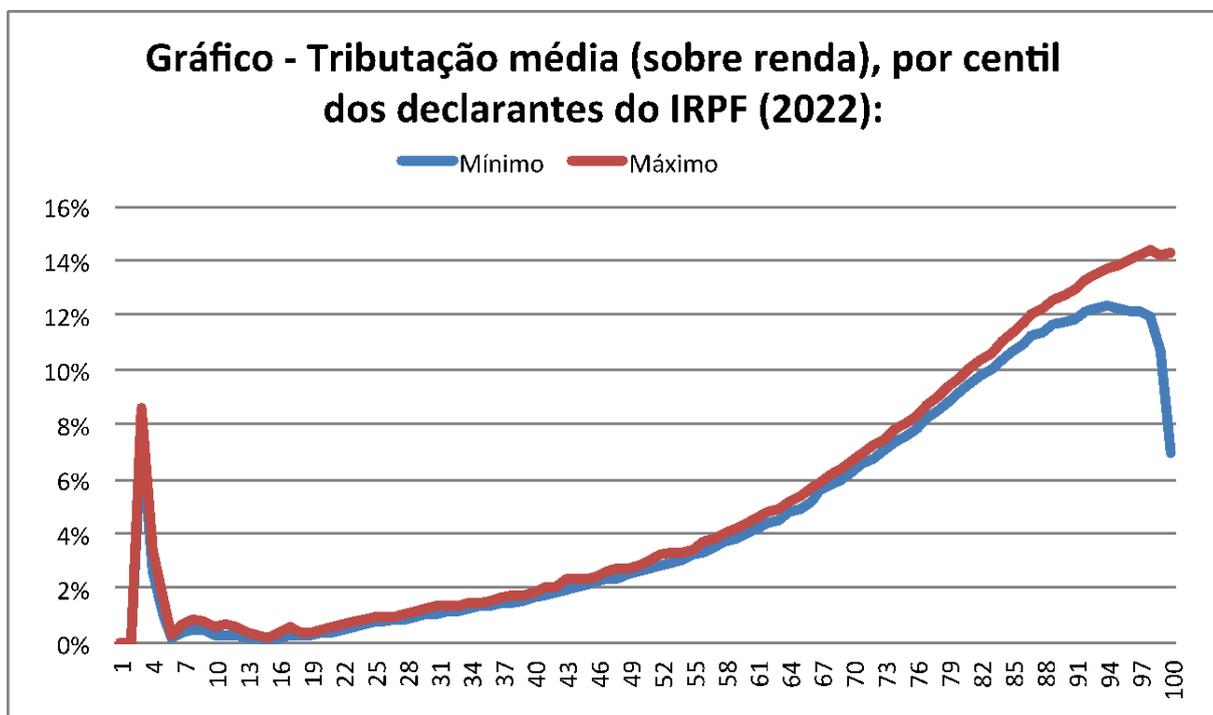
A retomada da tributação de dividendos ao nível das pessoas físicas atende a dois diferentes propósitos: em primeiro lugar, oferecer *funding* a outros ajustes na tributação da renda, como a necessária redução das alíquotas de IRPJ/CSLL, vital no atual ambiente de competição internacional; em segundo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

Dito de outra forma, o atual modelo de tributação da renda no Brasil está repleto de brechas que, se usadas racionalmente pelos agentes econômicos, lhes permitem reduzir o ônus fiscal, o que cria diferenças de tratamento entre personalidades (físicas e jurídicas) teoricamente iguais em termos de capacidade contributiva e, com frequência, pode proporcionar melhor situação (menor ônus fiscal) para indivíduos mais ricos em comparação ao cidadão mediano.

Conforme demonstrado por Orair e Gobetti (2016), o imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) é, em geral, pouco progressivo e sua alíquota efetiva deixa de crescer nos últimos centis da distribuição de renda em função da predominância de rendimentos isentos, como lucros e dividendos. Quando se incorpora na análise o efeito dos tributos sobre o lucro recolhidos ao

nível da empresa (inexpressivos no Simples e mais altos no lucro real), esse quadro se altera e o IR volta a apresentar leve progressividade no topo, embora mesmo nesse caso a alíquota efetiva não passe de 14% nos últimos centis.

Essa alíquota efetiva de 14% é baixa para padrões internacionais e representa, na realidade, um limite superior das estimativas, uma vez que a literatura internacional (Altshuler, Harris e Toder, 2010) indica que parcela significativa do imposto sobre a renda corporativa (sobretudo no regime de lucro real) pode não incidir efetivamente sobre a renda dos acionistas, mas ser transferida para os consumidores e trabalhadores do setor. Logo, provavelmente a alíquota efetiva suportada pelos diferentes estratos de renda não seja tão baixa quanto indicada puramente pelo IRPF, mas também não chegue no nível dado pela soma do IRPF com o IRPJ/CSLL imputado aos acionistas (vide limites mínimo e máximo no gráfico abaixo).



A reforma tributária pode dar mais transparência a essa incidência econômica, na medida em que preveja a tributação dos dividendos ao nível

das pessoas físicas e reduza a tributação no nível empresarial. Além disso, há a alternativa de implementar um modelo em que haja integração completa ou parcial entre a tributação na pessoa jurídica e na física, como parece ser a tendência recente de outros países latino-americanos (vide Chile, México e Colômbia), além de Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Reino Unido.

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

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

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

Na versão original, o modelo dual funciona com uma alíquota flat sobre dividendos, mas alguns países introduziram algum grau de progressividade, via aplicação de uma alíquota maior a partir de determinado nível de renda (vide Finlândia e Dinamarca). No caso

brasileiro, por exemplo, poderíamos pensar em uma alíquota básica (10% a 15%) retida na fonte sobre todo e qualquer valor distribuído e aplicação de outra alíquota adicional (7% a 10%) na declaração de ajuste anual para contribuintes cuja renda de dividendos (ou de capital no total) ultrapasse determinado patamar.

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

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

Como destacamos anteriormente, a tributação de dividendos ao nível das pessoas físicas pode, em tese, compensar a vantagem artificial proporcionada pela legislação brasileira a empresas que, embora tendo alta lucratividade, pagam baixíssimo IRPJ/CSLL. Mas se a tributação for subordinada à prévia distribuição, e essas empresas adotarem estratégias de distribuição disfarçada, de difícil detecção e combate pelas ferramentas atuais de fiscalização da RFB, o objetivo não seria alcançado.

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

Começando por este último, vejamos a evolução do chamado Excedente Operacional Bruto (EOB), que nada mais é do que uma espécie de proxy do lucro agregado da economia brasileira, estimado para cada um dos setores institucionais: empresas financeiras e não-financeiras, instituições privadas sem fins lucrativos, famílias e governo. Os dados mais atuais dessas contas se referem a 2021, mas incluímos estimativas próprias para o ano de 2022 com base em variações observadas no recolhimento de impostos e no lucro contábil de uma amostra de empresas.⁷

Além disso, incluímos nas tabelas 10 e 11 as estimativas da RFB de segregação do EOB das empresas não-financeiras entre os três regimes de tributação existentes: lucro real, lucro presumido e Simples. Os dados são apresentados em valores nominais e em proporção do PIB. Como se vê, há uma expansão significativa do EOB no período, com destaque para o das empresas não-financeiras, que passou de 20% do PIB em 2018-2019 para 27% em 2021-2022, o que oferece um primeiro sinal de que o período foi marcado por um forte processo de distribuição funcional da renda em favor dos lucros.⁸

Tabela 10 - O excedente operacional bruto da economia brasileira, segundo Contas Nacionais (R\$ milhões):

Ano	S.1	S.1A			S.2	S.3	S.4	S.5	Total	PIB
	Empresas não-financeiras	Lucro Real	Lucro Presumido	S.1C Simples	Empresas financeiras	Instituições sem fins de lucrativos				
2015	1 167 108	577 336	478 327	111 446	212 596	3 895	454 227	87 589	1 925 415	5 995 787
2016	1 185 397	597 051	471 262	117 085	259 637	4 171	480 579	97 958	2 027 742	6 269 328
2017	1 261 938	719 115	454 955	85 772	256 737	4 264	508 315	103 129	2 134 383	6 585 479
2018	1 394 568	779 603	487 263	127 702	246 584	4 457	535 321	106 712	2 287 642	7 004 141
2019	1 476 990	825 118	510 693	141 179	269 191	4 925	563 551	115 684	2 430 341	7 389 131
2020	1 705 412	1 000 058	551 866	153 487	260 762	4 740	594 307	117 618	2 682 839	7 609 597
2021	2 360 074	1 457 145	714 123	188 806	236 553	5 360	633 012	141 869	3 376 868	9 012 142
2022	2 791 939	1 789 071	794 314	208 554	288 099	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10 079 677

⁷ Nas Contas Nacionais, o EOB é o saldo resultante do Valor Adicionado deduzido das remunerações pagas aos empregados, do rendimento misto e dos impostos líquidos de subsídios incidentes sobre a produção.

⁸ No mesmo período, a título de comparação, o somatório de salários e benefícios sociais caiu de 53,3% do PIB em 2018-2019 (ou 54,5% em 2017) para 48,4% em 2021 ou 50,3% em 2022 (segundo nossas estimativas próprias).

Tabela 11 - O excedente operacional bruto da economia brasileira, segundo Contas Nacionais (em % PIB):

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

Fonte: elaboração própria, com dados do IBGE e estimativas da RFB (itálico)

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

No lado do setor financeiro, porém, vemos nos últimos anos, particularmente entre 2016 e 2021, um declínio no nível de lucros em proporção do PIB, aparentemente associado ao movimento de queda nas taxas de juros nesse período. Quadro este que tende a ser revertido parcialmente quando tivermos acesso às estimativas oficiais do IBGE para os anos de 2022 e 2023, quando as taxas de juros voltaram a crescer.

Para avançarmos na análise, porém, precisamos passar do plano dos lucros gerados pela economia para o plano das rendas distribuídas pelas empresas, seja sob a forma de dividendos clássicos, seja sob outras formas (como os juros sobre capital próprio). Nesse caso, as Contas Econômicas Integradas (CEI) do IBGE (e nossas estimativas preliminares para o ano de

2022) mostram o seguinte panorama setorial e temporal, sintetizados nas tabelas 12 e 13.

Tabela 12 - Rendas distribuídas das empresas, incluindo operações com resto do mundo, segundo Contas Nacionais (em R\$ milhões):

Ano	Quem paga?					Quem recebe?					Total
	Conta do resto do mundo	S.12 Empresas financeiras	S.11 Empresas não-financeiras	a) Empresas do Simples	b) Demais empresas	Conta do resto do mundo	S.14 Famílias	S.13 Governo Geral	S.12 Empresas financeiras	S.11 Empresas não-financeiras	
2015	10 469	159 310	380 277	75 360	304 917	70 264	333 980	14 118	55 266	76 428	550 056
2016	10 860	149 350	382 891	80 859	302 032	77 396	344 270	4 368	65 094	51 973	543 101
2017	5 629	166 419	393 586	90 092	303 494	74 026	370 240	7 964	65 058	48 346	565 634
2018	7 674	219 288	463 645	102 874	360 771	91 888	432 789	10 508	93 025	62 397	690 607
2019	19 707	283 704	527 941	122 107	405 834	108 301	479 660	23 974	135 754	83 663	831 352
2020	61 731	164 460	579 761	131 797	447 964	125 497	513 540	10 278	86 283	70 354	805 952
2021	38 147	234 603	956 164	175 548	780 616	252 228	750 403	49 485	91 522	85 276	1 228 914
2022	29 851	253 371	1 181 830	222 490	959 340	251 757	859 736	97 401	133 202	122 955	1 465 052

Tabela 13 - Rendas distribuídas das empresas, incluindo operações com resto do mundo, segundo Contas Nacionais (em % PIB):

Ano	Quem paga?					Quem recebe?					Total
	Conta do resto do mundo	S.12 Empresas financeiras	S.11 Empresas não-financeiras	a) Empresas do Simples	b) Demais empresas	Conta do resto do mundo	S.14 Famílias	S.13 Governo Geral	S.12 Empresas financeiras	S.11 Empresas não-financeiras	
2015	0,17%	2,66%	6,34%	1,26%	5,09%	1,17%	5,57%	0,24%	0,92%	1,27%	9,17%
2016	0,17%	2,38%	6,11%	1,29%	4,82%	1,23%	5,49%	0,07%	1,04%	0,83%	8,66%
2017	0,09%	2,53%	5,98%	1,37%	4,61%	1,12%	5,62%	0,12%	0,99%	0,73%	8,59%
2018	0,11%	3,13%	6,62%	1,47%	5,15%	1,31%	6,18%	0,15%	1,33%	0,89%	9,86%
2019	0,27%	3,84%	7,14%	1,65%	5,49%	1,47%	6,49%	0,32%	1,84%	1,13%	11,25%
2020	0,81%	2,16%	7,62%	1,73%	5,89%	1,65%	6,75%	0,14%	1,13%	0,92%	10,59%
2021	0,42%	2,60%	10,61%	1,95%	8,66%	2,80%	8,33%	0,55%	1,02%	0,95%	13,64%
2022	0,30%	2,51%	11,72%	2,21%	9,52%	2,50%	8,53%	0,97%	1,32%	1,22%	14,53%

Fonte: IBGE, com estimativas próprias para 2022 baseadas em dados da RFB/BCB

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

Nesse segundo caso (b), a renda distribuída pelas empresas do lucro presumido e real quase dobrou em proporção do PIB, passando de 5,1% para 9,5% entre 2015 e 2022, sendo cerca de 43% dessa expansão explicada apenas pelo aumento de lucros distribuídos pela Petrobrás (embora menos

de 10% dessa distribuição tenha beneficiado as famílias brasileiras, detentoras de ações da empresa, como veremos logo adiante).

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

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

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

Tabela 14 - Dividendos recebidos por setor institucional (% PIB):

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

□

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

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE, STN e Petrobrás

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

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

Estamos falando de um montante de renda em torno de R\$ 200 bilhões anuais em dividendos distribuídos (já excluindo o JCP) para o resto do mundo e que, caso voltem a ser tributados pelo Brasil, vão implicar tão somente (via de regra) uma redistribuição de receitas hoje apropriadas por governos estrangeiros para os cofres do governo brasileiro. Em volume de receitas, com uma alíquota de IR na fonte de 15%, são pelo menos R\$ 30 bilhões que o país passará a dispor sem que isso em geral implique ônus adicional aos investidores estrangeiros – ainda mais se considerarmos a contrapartida de redução de alíquotas de IRPJ/CSLL.

Do lado doméstico, ou seja, dos investidores brasileiros, a retomada da tributação dos dividendos (simultaneamente à redução de IRPJ/CSLL) pode proporcionar mais competitividade à economia brasileira e maior progressividade ao IR (ao transferir o foco da empresa para o acionista), mas há riscos que devem ser considerados ao se elaborar o projeto de lei que definirá com exatidão o modo como vai funcionar o novo modelo de tributação.

O primeiro risco está associado aos espaços que os sócios das empresas do Simples e do lucro presumido encontrem para fugir da tributação sobre os

dividendos, seja via isenção explícita na lei (como previsto no PL 2337/2021), seja via mecanismos de distribuição disfarçada de lucros, que serão adotados caso a tributação seja condicionada ao ato formal de distribuição aos acionistas. Esse risco é relevante e pode comprometer a qualidade da reforma tributária, tanto pela magnitude dos valores envolvidos, quanto pelo comprometimento do princípio da equidade e neutralidade do novo modelo.

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

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

Tabela 15 - Dividendos (e JCP) recebidos pelos declarantes do IRPF (em R\$ milhões):

	Empresas do Simples	Empresas lucro presumido	Empresas lucro real	d/q dividendos comuns	d/q juros sobre capital próprio	Total
2015	75 360	182 156	88 350	76 464	11 885	345 866
2016	80 859	176 193	106 617	93 214	13 403	363 669
2017	90 092	193 541	103 090	88 021	15 069	386 723
2018	102 874	208 997	130 348	114 777	15 572	442 220
2019	122 107	240 772	138 737	122 293	16 444	501 616
2020	131 797	263 693	141 281	126 983	14 298	536 771
2021	175 548	320 219	254 636	235 468	19 168	750 403
2022	222 490	355 516	281 731	252 044	29 686	859 736

Fonte: base de dados das declarações do IRPF/RFB

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

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

Por outro lado, a isenção para os sócios do Simples e de outras empresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões anuais, como previsto na versão aprovada do PL 2337/2021, não só sacramentaria uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 50 bilhões, como ampliaria as distorções e ineficiências do modelo de tributação da renda no Brasil.

Em primeiro lugar, porque a isenção nos moldes do PL 2337 incentivaria as empresas do lucro presumido com faturamento superior a R\$ 4,8 milhões anuais a se dividirem artificialmente com vistas a alcançar o benefício da não tributação.

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

O detalhamento de quanto ganham os empresários do Simples está sintetizado na tabela 16. Nela todos os declarantes do IRPF (ano calendário

de 2022) estão agrupados por percentis (centis e milésimos) em ordem crescente pelo valor de dividendos que recebem de empresas do Simples. Como 94% dos declarantes do IRPF não recebem nada das empresas do Simples, apenas a partir do centil 95 encontramos pessoas físicas com alguma renda proveniente desta fonte. E para cada um dos estratos apresentados (centis ou milésimos), é possível verificar tanto a renda média das diferentes fontes de rendimento, quanto o maior valor individual de dividendos do Simples recebido.

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

Renda anual do Simples (em R\$)	Percentil	Nº Declarantes	Maior renda do Simples	Renda média do Simples	Dividendos de outros regimes (média)	Outras rendas (média)	Renda total (média)	Simples/Total
Y < 72K	95	303.771	7.986	3.515	9.482	66.883	79.879	4,4%
	96	384.168	20.165	14.168	4.761	53.085	72.015	19,7%
	97	384.168	37.375	27.624	5.043	53.088	85.756	32,2%
	98	384.167	71.723	52.697	7.566	60.287	120.549	43,7%
72K < Y < 234K	99	384.168	150.000	104.014	11.085	74.363	189.461	54,9%
	100	384.167	185.387.290	377.867	22.737	113.348	513.952	73,5%
	1	38.417	168.300	158.905	13.846	88.688	261.439	60,8%
	2	38.417	185.700	177.290	13.233	86.639	277.161	64,0%
	3	38.417	203.000	196.047	14.175	87.849	298.071	65,8%
	4	38.416	233.687	217.893	16.334	97.753	331.981	65,6%
Y > 234K	5	38.417	264.000	247.656	17.616	100.930	366.201	67,6%
	6	38.417	302.535	286.259	16.415	98.991	401.666	71,3%
	7	38.416	361.435	334.586	19.691	109.556	463.832	72,1%
	8	38.417	464.303	408.645	24.423	119.631	552.699	73,9%
	9	38.417	675.510	551.776	32.603	129.353	713.731	77,3%
	10	38.416	185.387.290	1.199.629	59.032	214.094	1.472.754	81,5%
Y < 234K		1.994.109	233.687	53.229	8.036	63.537	124.801	42,7%
Y > 234K		230.500	185.387.290	504.756	28.296	128.759	661.811	76,3%
Total		2.224.609	185.387.290	100.013	11.035	69.395	180.443	52,3%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IRPF/RFB

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

Não se sabe ao certo quais desses valores representam erros de informação e quais correspondem a casos verídicos de pessoas físicas que, sendo sócias simultaneamente de várias empresas do Simples, estariam

acumulando valores muito altos de dividendos desse tipo de empresa – em contrariedade à própria legislação, que limita a R\$ 4,8 milhões o somatório de faturamento de todas as empresas de um mesmo sócio.

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

Note-se que justamente esse subgrupo de 230 mil empresários do Simples foi o que mais se beneficiaria das modificações feitas no PL 2337/2021, que tratava da tributação de dividendos. Inicialmente, o governo havia proposto um limite de isenção já bastante alto (até R\$ 240 mil anuais por sócio de micro e pequena empresa), mas depois os parlamentares, com aval do Ministério da Economia, estenderam esse benefício para toda renda distribuída por empresas com faturamento de até R\$ 4,8 milhões anuais.

Com isso, só no âmbito do Simples, estima-se que o custo fiscal inicial da isenção sobre dividendos passaria de R\$ 32 bilhões anuais para R\$ 44 bilhões, embora o relator do PL 2337 à época tenha tentado minimizar esse impacto alegando que, pelos cálculos da RFB, esse valor nunca ultrapassaria os R\$ 300 milhões anuais. O que nos parece uma estimativa muito exagerada, mesmo que partamos de cenários bastante pessimistas, em que grande parte dos dividendos do Simples (e do regime de lucro presumido) passassem a ser distribuídos de forma disfarçada, de modo a evitar a tributação. Nesse caso, o potencial de arrecadação será fortemente afetado, mas jamais ao ponto de tornar indiferente o retorno ou não da tributação sobre dividendos.

Mas, seja qual for a reação dos pequenos empresários à nova tributação, não nos parece adequado enfrentar os riscos de distribuição disfarçada de lucros por meio de uma isenção aos moldes do PL 2337. Há inúmeras alternativas para enfrentar o problema, tanto na linha de combate a essa prática elisiva, quanto no desenho prévio do modelo de tributação.

O ideal seria construirmos um modelo completamente neutro no que se refere às influências que potencialmente pode exercer sobre as decisões de quando e quanto distribuir de dividendos, muito embora em algumas experiências internacionais particulares o estímulo à retenção de lucros já tenha surtido impactos positivos sobre a economia, conforme evidenciado por algumas pesquisas empíricas (vide exemplo recente da França).

No caso brasileiro, porém, se a distribuição disfarçada de lucros por parte de pequenas empresas não for suficientemente reprimida, o resultado fiscal e econômico pode ser bem diferente. Por isso, uma alternativa a considerar é a adoção de uma espécie de princípio de competência na tributação dos dividendos; ou seja, a previsão de que os dividendos sejam previamente (e parcialmente) tributados ao nível da empresa, no momento de apuração do lucro, independentemente de sua distribuição ou não.

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

Esse risco advém do fato de que, no modelo padrão, inclusive do PL 2337, os dividendos transferidos entre empresas de um mesmo grupo não seriam passíveis de tributação. A ideia por trás disso seria viabilizar a mobilidade dos lucros entre empresas para fins de reinvestimento. Ao mesmo tempo, porém, essa medida abre brecha para que lucros sejam mantidos empoçados na conta de holdings familiares, postergando o pagamento de imposto de renda para futuro longínquo (anos ou décadas), quando os

recursos forem efetivamente transferidos para as contas pessoais dos sócios.

Como vimos anteriormente, o volume de dividendos distribuídos entre empresas é significativo, somando cerca de R\$ 200 bilhões anuais (vide tabela 12). Para que a decisão de distribuir ou reter dividendos não seja influenciada pela questão tributária, no mínimo deveríamos pensar em algum mecanismo que condicionasse a postergação do recolhimento de imposto de renda ao efetivo reinvestimento.

A solução mais neutra, porém, e mais eficiente para evitar tanto a distribuição disfarçada de dividendos por pequenos empresários, quanto seu empoçamento em holdings familiares de grandes empresários, passa pela aplicação do já mencionado princípio de competência. Mas isso depende de mudanças mais amplas na legislação brasileira, incluindo a lei das SA's e o regramento sobre apuração de lucro nas micro e pequenas empresas.

Tudo isso, em resumo, deve ser pensado simultaneamente à definição do modelo de tributação dos dividendos a ser adotado, se amplo ou dual, com ou sem progressividade. A opção por um modelo de tributação progressiva dos dividendos (com alíquotas tanto maiores quanto a renda recebida), por exemplo, parece ser mais compatível com o princípio de competência. Isso porque o critério de caixa, diante de distribuição irregular de dividendos em bases anuais, tende a gerar sobretributação da renda dos acionistas em alguns anos ou, no outro extremo, propiciar um longo período de subtributação.

Uma alternativa, nesse quadro, seria adotar um regime híbrido ou misto, no qual, em primeiro lugar, os dividendos seriam previamente tributados na fonte, no momento de apuração do lucro (competência), com uma alíquota reduzida de 10% ou 15%, mas sua plena tributação (no ajuste anual do IRPF e com base em alíquotas progressivas relacionadas à renda do capital) só se daria no ano da efetiva distribuição dos lucros (caixa). Nesse caso, o IR complementar a pagar (ou o valor a restituir) seria apurado com base no

lucro distribuído no ano t fracionado de acordo com os anos originais de competência (t , $t-1$, $t-2$, etc...), aplicando a alíquota progressiva conforme a faixa de enquadramento da renda total do capital obtida em cada ano e deduzindo o valor original retido na fonte em cada ano. A diferença positiva ou negativa indicaria o valor a pagar ou restituir de imposto.

Na prática, por esse modelo, um pequeno acionista que, pelo valor anual de sua renda do capital, se enquadrasse numa faixa de alíquota igual ou inferior à alíquota retida na fonte, teria imposto a restituir. Já aquele acionista submetido a uma alíquota maior do que a retida na fonte teria valores a pagar, mas esses valores a pagar seriam calculados em bases anuais, retroativamente, segundo o ano de competência.

Nesse modelo, a distribuição disfarçada de dividendos ou o empoçamento de lucros continuaria gerando um benefício tributário, mas muito menor do que no caso em que não houvesse uma tributação parcial na fonte, com base no critério de competência. Trata-se de uma espécie de *second best* em termos de neutralidade, talvez mais facilmente ajustável ao arcabouço legal brasileiro, lembrando que, na prática, algumas modificações recentes que tem sido feitas na tributação das *offshores* e fundos de investimento fechados do exterior também envolvem, de certa forma, a aplicação do princípio de competência.

Considerações finais

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

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

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

Como fazer isso? Neste estudo avaliamos diversas alternativas, que resumizamos a seguir, junto com algumas diretrizes, numa espécie de guia para nortear a discussão futura em torno da nova etapa da reforma tributária.

1. Do ponto de vista estrutural, o modelo de tributação da renda deve ser o mais neutro e equitativo possível, o que significa que os diversos tipos de renda devem ser tratados da forma mais uniforme possível e o grau de tributação deve variar apenas segundo a capacidade contributiva de cada indivíduo (progressividade).
2. Do ponto de vista fiscal, as mudanças na tributação da renda devem gerar um ganho de arrecadação que possa ser utilizado para desoneração

de outras bases de tributação (como folha e bens e serviços) e, adicionalmente, se possível, contribuir para a redução do déficit estrutural das contas públicas.

3. Na prática, a conciliação dessas diretrizes requer que a carga tributária máxima sobre a renda do capital e do trabalho seja alinhada num patamar máximo entre 35% e 42% (média da OCDE). Isso vai requerer a redefinição das alíquotas de IRPF e, no caso da tributação dos lucros e dividendos, em particular, deve envolver algum grau de integração entre as tributações no nível corporativo e pessoal, seja por meio de um modelo amplo (em que todas as rendas são tributadas conjuntamente), seja por meio de um modelo dual (com uma ou duas alíquotas).

4. O nível de alinhamento em termos de carga tributária máxima poderá ser tanto menor quanto menores forem as brechas e benefícios fiscais propiciados pela legislação tributária, tanto ao nível pessoal quanto corporativo. Nesse sentido, em termos concretos, o presente estudo propõe que:

a) A tributação ao nível corporativo seja ajustada por meio de redução da alíquota adicional de IRPJ, o que implica um menor custo fiscal para o erário.

b) A base do IRPJ/CSLL seja ampliada tanto para o regime de lucro real, quanto para o regime de lucro presumido, por meio de revisão de brechas da legislação e percentuais de presunção, respectivamente.

c) As deduções referentes aos juros sobre capital próprio sejam revistas com base nas novas tendências internacionais, sendo suprimidas ou limitadas a novos investimentos.

d) Especificamente para o setor petrolífero seja criado um adicional de contribuição social variável de acordo com o preço internacional do óleo e com a taxa de câmbio.

5. Por outro lado, no que se refere à tributação dos dividendos no nível pessoal, o estudo evidencia a necessidade de atenção especial aos regimes de lucro presumido e Simples, dado o volume significativo de renda hoje distribuído por eles, não sendo aceitável propostas que prevejam isenção especial para esses regimes, nem assumam com passividade o risco da distribuição disfarçada de dividendos.

6. Especificamente, o estudo sugere que se adote um modelo de tributação de dividendos pelo menos parcialmente baseado no princípio de competência com objetivo de impedir tanto a evasão/elisão fiscal por parte de micro e pequenos empresários, como por parte de holdings familiares.

Por fim, reiteramos que seria muito importante o debate público conseguir demarcar com clareza a diferença entre porte de empresa e capacidade contributiva do sócio, do grupo de pessoas físicas que estão no controle ou são simples acionistas de cada empresa. Sem ter isso muito claro, são grandes os riscos da reforma ideal do ponto de vista estrutural não avançar ou ser desvirtuada como já vimos acontecer durante a tramitação do PL 2337/2021.

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