

NOTA TÉCNICA

Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma

1 Introdução

Esta breve *Nota Técnica* tem por objetivo oferecer subsídios para o debate em torno da reforma da tributação da renda, abordando o problema da baixa progressividade do sistema tributário brasileiro derivado do amplo espectro de rendimentos isentos no topo da distribuição de renda do país. Basicamente, nossas estimativas mostram que, mesmo quando avaliamos a progressividade da tributação da renda de modo mais amplo, considerando os impostos incidentes sobre o lucro das empresas, ainda assim persiste o diagnóstico da baixa ou nula progressividade nos estratos mais altos de renda.

Tal resultado decorre, como mostraremos, do fato de que a tributação efetiva sobre o lucro das empresas é significativamente mais baixa do que a suposta a partir das alíquotas nominais de Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (IRPJ/CSLL) em todos os regimes de tributação, mas especialmente nas empresas do Simples Nacional e do Lucro Presumido, cujos dividendos distribuídos respondem por aproximadamente 70% da renda desta natureza recebida pelas famílias brasileiras.

Ou seja, a predominância de lucros subtributados na pessoa jurídica e isentos na pessoa física como fonte de renda dos mais ricos acaba por determinar um baixo nível de progressividade. E esse diagnóstico é piorado se considerarmos a hipótese prevista na literatura teórica e empírica, segundo a qual parte da tributação sobre a renda corporativa acaba não sendo paga ou absorvida pelos acionistas, mas pelos trabalhadores do setor. Em suma, quando consideramos o mundo real, em que a incidência efetiva difere da incidência teórica, as evidências de regressividade da tributação no topo da pirâmide brasileira se tornam ainda mais fortes.

A fim de estimar o grau de progressividade da tributação da renda no Brasil, foram utilizadas duas fontes principais de informação: as tabulações especiais por percentil e milésimo de renda das declarações de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) entre 2017 e 2022 e o relatório da Receita Federal sobre o *tax gap* do IRPJ/CSLL. Além disso, para fazer uso da distribuição de toda a população adulta em vez da distribuição de renda dos declarantes de IRPF, recorreremos aos dados recentes do censo populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e às estimativas preliminares do Banco Central para a Renda Nacional Disponível Bruta (RNDB) das famílias brasileiras em 2022.

Por fim, o texto também apresenta possíveis caminhos para enfrentar os desafios de uma reforma do imposto de renda que tenha por objetivo mudar esse quadro, desta-

Sérgio Wulff Gobetti

Pesquisador de carreira do IPEA cedido à Secretaria de Fazenda do RS, onde atua como coordenador da assessoria técnica

swgobetti@gmail.com

Divulgado em 29 de outubro de 2024.

cando a importância de não confundir porte de empresa com capacidade contributiva de seus sócios. O respeito ao princípio da equidade, tanto em perspectiva horizontal quanto vertical, requer que observemos a renda e a capacidade contributiva do ponto de vista individual.

2 Ponto preliminar: quem é rico no Brasil?

O Brasil é um país de renda média-baixa, e, por tal razão, é comum que muitas pessoas que se encontram no topo da distribuição de renda não se vejam como ricas. De fato, pertencer ao estrato dos denominados 10% mais ricos do Brasil, por exemplo, não implica ter um padrão de vida alto ou luxuoso, como podemos verificar pelos dados dos IRPFs. A tabela 1 mostra que a renda inicial para pertencer ao grupo de 15 milhões de declarantes mais ricos (10% da população adulta) se situa em torno de R\$ 71 mil anuais ou R\$ 6 mil mensais, e metade desse grupo tem renda inferior a R\$ 128 mil anuais ou R\$ 10,6 mil mensais (limite inferior para pertencer aos 5% mais ricos).¹

Logo, o conceito que se adota para se referir aos mais ricos é geralmente relativo. E, no caso do Brasil, talvez passe a refletir algum nível efetivo de riqueza quando chegamos ao 1% mais rico da população adulta: cerca de 1,5 milhão de pessoas que, segundo dados das declarações do IRPF, obtiveram uma soma de rendimentos superior a R\$ 390 mil anuais ou R\$ 32,7 mil mensais em 2022.

A renda acumulada pelo 1% mais rico também é um bom indicador de concentração e, no caso brasileiro, atingiu aproximadamente 23,6% da renda disponível bruta das famílias em 2022, conforme vemos na tabela 1. Esse nível de concentração é não só um dos mais altos do mundo como também cresceu nos anos recentes, segundo estimado por Gobetti (2024), tomando como referência os dados disponibilizados pela Receita Federal Brasileira (RFB) desde 2017.²

Já os milionários, aqueles que possuem uma renda superior a R\$ 1 milhão anuais, representam cerca de 307 mil pessoas ou 0,2% da população adulta, conforme pode-se aferir pelas declarações de IRPF de 2022.

TABELA 1
Renda inicial, média e total por estrato da população adulta (2022)

Estratos mais ricos da população	Quantidade de pessoas	Renda, exclusive transferências patrimoniais					% RNDB das famílias
		Limite inferior do estrato [R\$]	Média bruta por estrato [R\$]	Média líquida por estrato [R\$]	Total bruta por estrato [R\$ milhões]	Total líquida por estrato [R\$ milhões]	
0,01%+	15.366	8.948.904	26.535.539	26.036.889	407.745	400.083	5,8%
0,1%+	153.666	1.622.469	5.456.841	5.295.478	838.531	813.735	11,9%
1%+	1.536.670	389.913	1.130.445	1.053.316	1.737.121	1.618.599	23,6%
5%+	7.683.352	128.059	392.489	353.999	3.015.633	2.719.899	39,6%
10%+	15.366.705	71.350	243.317	219.916	3.738.984	3.379.385	49,3%
Declarantes	38.416.763	-	120.862	110.620	4.643.145	4.249.649	61,9%
Pop Adulta	154.346.198	-	48.268	44.452	7.450.056	6.860.933	100,0%

Fonte: RFB, Banco Central e IBGE.
Elaboração do autor.

Outro traço distintivo dos mais ricos é o predomínio de rendas do capital no *mix* de rendimentos. A tabela 2 ilustra bem essa situação ao mostrar que quanto mais alto se está na pirâmide de distribuição de renda, maior é o peso dos rendimentos do capital.³

1. Note-se que, pelas evidências reunidas de outras pesquisas, podemos assumir com razoável segurança que o grupo constituído pelas 7,6 milhões de pessoas mais ricas entre as declarantes do IRPF é representativo dos 5% mais ricos da população adulta. Já no caso dos 10% mais ricos, os declarantes do IRPF não são tão representativos do todo. Ou seja, há número não desprezível de pessoas que não declaram imposto de renda e ganham acima de R\$ 6 mil, mas abaixo dos R\$ 10,6 mil iniciais dos 5% mais ricos. Em função disso, pode-se inferir que a menor renda desse percentil deve ser um pouco superior aos R\$ 6 mil indicados pelos dados do IRPF.

2. O estudo de Gobetti (2024) estima que a concentração de renda do 1% mais rico teria crescido de 20,4% em 2017 para 23,7% em 2022; e a do 0,1% mais rico, de 9,2% para 11,9%, respectivamente.

3. A título de comparação, Altshuler, Harris e Toder (2010) mostram que, nos Estados Unidos, o 1% mais rico concentra 54% da renda do capital, enquanto no Brasil chegamos a 61%, mesmo sem considerar os aluguéis (que estão no bloco de rendimentos tributáveis, com salários).

TABELA 2
Decomposição da renda dos declarantes da IRPF (2022)

Percentil População	Renda total (conceito RNDDB)	Decomposição				
		Salários, benefícios sociais, aluguéis e rendas mistas	Atividade rural (pessoal)	Juros, lucros e ganhos de capital	Outras diversas	% renda capital ou rural
	[R\$ milhões]	[R\$ milhões]	[R\$ milhões]	[R\$ milhões]	[R\$ milhões]	
0,01%+	400.083	22.997	22.950	300.860	53.275	81%
0,1%+	813.735	77.568	58.452	566.300	111.415	77%
1%+	1.618.599	406.181	94.881	897.842	219.696	61%
5%+	2.719.899	1.161.174	126.514	1.119.753	312.457	46%
10%+	3.379.385	1.709.350	136.571	1.186.390	347.074	39%
Declarantes	4.249.649	2.499.529	142.430	1.235.100	372.590	32%
PopAdulta	6.860.933	5.110.813	142.430	1.235.100	372.590	20%
1% / Pop	23,6%	8%	67%	73%	59%	-

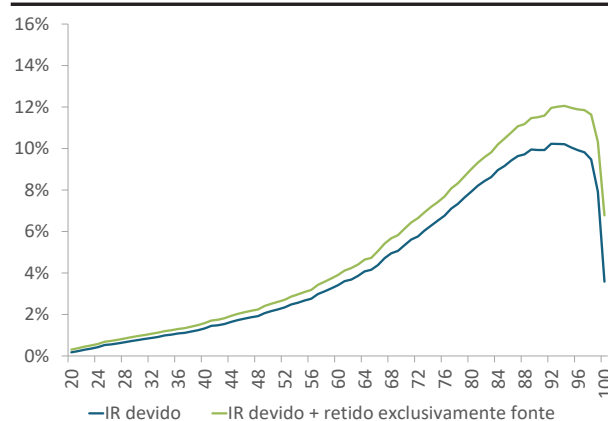
Fonte: RFB, Banco Central e IBGE.
Elaboração do autor.

Outra forma de analisar a mesma questão é olhar para quanto cada estrato de renda concentra dos diferentes tipos de rendimento. Nesse sentido, a tabela 2 mostra que o estrato do 1% mais rico concentra aproximadamente 8% da renda de salários e benefícios sociais e mais de 70% dos rendimentos do capital, resultando nos 23,6% da renda disponível total.⁴

Quando subimos mais na pirâmide e chegamos ao 0,1% mais rico, verificamos que os milionários deste estrato concentram apenas 1,5% das rendas do trabalho e benefícios sociais, mas 45% da renda do capital e mista, o que resulta numa participação de 11,9% sobre a renda total.

Note-se que, se o centésimo mais rico concentra 23,6% e o milésimo mais rico 11,9%, podemos concluir que esse milésimo superior possui uma renda equivalente aos outros nove milésimos que, junto dele, compõem o centésimo mais rico. O mesmo ocorre no último milésimo: o décimo de milésimo mais rico concentra 5,8% da renda total; ou seja, quase metade de toda a renda do estrato. Da mesma forma, a parcela de renda concentrada pelo 1% mais rico corresponde à aproximadamente metade daquela apropriada pelos 10% mais ricos – que equivale a pelo menos 49,3% da renda total.⁵ Em resumo, temos a ilustração prática de como a função de distribuição de renda no Brasil mantém um padrão semelhante de assimetria no topo da pirâmide.

GRÁFICO 1
Alíquota média de imposto de renda por percentil dos declarantes (2022)



Elaboração do autor.

Afora essa curiosidade sobre a escala da concentração de renda no país, os dados também oferecem uma primeira pista sobre o grau de progressividade do imposto de renda no Brasil. Dado que os rendimentos do capital são, em geral, menos tributados que os do trabalho, e que os mais ricos têm uma maior proporção de suas rendas relacionadas à remuneração do capital, disto resulta uma incidência do imposto de renda pouco progressiva ou até regressiva no topo da pirâmide. Isso pode ser observado no gráfico 1, construído a partir dos valores de IRPF

4. Por rendimentos mistos, denominam-se aqueles para os quais não se pode distinguir qual parcela está relacionada ao capital e qual decorre simplesmente do trabalho, como é o caso da renda da atividade rural e, por exemplo, parte dos lucros e dividendos do Simples Nacional.

5. Dizemos pelo menos 49,3% porque, nesse caso específico, há indicativos de que os declarantes do IRPF deixam de representar a totalidade da população que estaria efetivamente entre os 10% mais ricos. Pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), é possível inferir que há não declarantes do IRPF que possuem renda superior ao mínimo necessário para estar entre os 10% mais ricos.

acrescidos dos montantes de imposto retidos exclusivamente na fonte, como os incidentes sobre 13º salário, aplicações financeiras, ganhos de capital, juros sobre capital próprio (JCP) e participação em lucros e resultados.⁶

Ocorre que, como salientado na introdução, esse pressuposto da não progressividade tem sido questionado pelo fato de que, no caso específico de lucros e dividendos, esta é uma renda do capital isenta na pessoa física, mas que foi tributada ao nível da empresa. Logo, se considerássemos a tributação do IRPJ/CSLL somada à do IRPF, o imposto de renda voltaria a apresentar um padrão de progressividade, segundo tal crítica.⁷

Será mesmo verdade? Eis o que analisaremos na próxima seção, recorrendo a um conjunto mais amplo de informações disponibilizadas pela Receita Federal.

3 Evidências: afinal, a tributação da renda é ou não progressiva no Brasil?

Antes de responder essa pergunta de forma objetiva, é preciso lembrar que o pressuposto segundo o qual o imposto de renda corporativo é absorvido pelos proprietários ou acionistas das empresas tem sido largamente questionado pela literatura internacional desde os ensaios originais sobre o tema feitos por Harberger (1962). Tanto no plano teórico, por meio de modelos de equilíbrio geral com economia aberta, quanto no plano empírico, por meio de estudos econométricos, há inúmeros estudos recentes mostrando que – em menor ou maior escala – parte da tributação sobre o lucro da empresa acaba sendo transferida para os trabalhadores ou para os preços da economia.

Ou seja, dependendo da estrutura dos mercados, as empresas teriam o poder de transferir parte do ônus fiscal da tributação corporativa. Estudos indicam que o grau de transferência pode variar bastante, oscilando entre 30% e 70%, dependendo das circunstâncias (Desai, Foley e Hines, 2007; Arulampalam, Devereux e Maffini, 2009; Dwenger, Rattenhuber e Steiner, 2011).

Como bem lembrado por Altshuler, Harris e Toder (2010), “atribuir o ônus do imposto de renda corporativo provou ser um exercício difícil e controverso”, mas definitivamente não é apropriado supor que todo IRPJ/CSLL pagos pelas empresas recaiam sobre os acionistas e proprietários. Dessa forma, no exercício de imputação do imposto corporativo aos acionistas, vamos adotar três distintos cenários hipotéticos a fim de, conjuntamente com o imposto incidente sobre as pessoas físicas, estimar o grau de progressividade da tributação da renda.

Além disso, qualquer imputação de imposto corporativo aos acionistas deve partir da carga efetiva incidente sobre os lucros gerados e distribuídos, o que, no caso brasileiro, diverge bastante das alíquotas nominais de IRPJ/CSLL. A fim de balizar o exercício empírico deste estudo, recorreremos às estimativas recentemente produzidas pela equipe da Receita Federal no âmbito do projeto Tax Gap, que teve por objetivo dimensionar quanto o governo brasileiro deixa de arrecadar com os dois tributos corporativos em função das vantagens relativas proporcionadas pelos regimes especiais (Simples Nacional e Lucro Presumido) e por benefícios e brechas legais existentes no âmbito do regime normal de tributação, baseado no Lucro Real.

No caso do Simples Nacional e do Lucro Presumido, as estimativas indicam que o *gap* de política tributária atingiu, em média, R\$ 180 bilhões entre 2015 e 2019 (ou cerca de R\$ 300 bilhões em valores atuais). Expondo essa lacuna de outra forma, as estimativas indicam que as empresas que aderiram aos regimes especiais pagaram

6. Esses valores acrescidos não estão explicitados nas tabulações de IRPF disponibilizadas pela Receita Federal, tendo sido estimados por três diferentes metodologias: alíquota efetiva sobre base de cálculo para o 13º salário, tabela progressiva do PLR e 15% para aplicações financeiras, JCP e ganhos de capital. Não consideramos o caso de aplicações financeiras de curto prazo sujeitas a alíquotas superiores a 15% (até 22,5%) pela absoluta impossibilidade de estimar sua magnitude por percentil da distribuição, lacuna essa que não deve alterar qualitativamente as conclusões, ainda mais se considerarmos que, em geral, os mais ricos tendem a ter melhor planejamento e são menos expostos às maiores alíquotas de imposto de renda sobre ganhos de curto prazo.

7. Vide estudo de Köhler (2024), que critica a tese de que os pobres sejam mais tributados proporcionalmente à sua renda do que as faixas de maior rendimento, questionando a falta de imputação de IRPJ/CSLL aos proprietários e a não consideração da renda não monetária dos serviços de saúde e educação públicos e de subsídios cruzados em serviços de utilidade pública. Na prática, tal análise mistura aspectos tributários, como a questão do IRPJ/CSLL, com outras dimensões da política fiscal.

apenas 25% do imposto teórico que teriam de pagar caso estivessem submetidas ao regime de Lucro Real e sem quaisquer outros benefícios tributários.

Em termos de alíquota efetiva, o estudo da RFB, sintetizado na tabela 3, estima que as empresas do Simples Nacional estiveram submetidas a uma tributação média de 3,3% sobre seus lucros (3,9% em 2019), enquanto as empresas que adotaram o Lucro Presumido teriam sido oneradas em 10,6%, em média (11% em 2019).⁸

O mesmo estudo da Receita Federal também mensura o *gap* decorrente dos benefícios fiscais e brechas da legislação aos quais as empresas do lucro real estão submetidas. Nesse caso, a carga efetiva também é significativamente inferior à alíquota nominal de 45% para empresas financeiras e 34% para as não financeiras, como demonstrado na tabela 4.

TABELA 3

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

(Em milhões de R\$ e em %)

Regime	Item	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Simples Nacional	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: RFB.

Elaboração do autor.

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.

A partir das cargas efetivas, podemos construir diferentes cenários de imputação do imposto corporativo aos acionistas. Contudo, é importante lembrar que as declarações de IRPF não distinguem por regime de tributação os lucros e dividendos recebidos pelas pessoas físicas. Há apenas uma separação entre dividendos do Simples Nacional e de todos os demais regimes juntos; ou seja, não é possível distinguir Lucro Presumido de Lucro Real, tampouco empresas financeiras de não financeiras.

Logo, para imputar o IRPJ/CSLL que incidiu sobre os dividendos dos declarantes, é preciso calcular uma média ponderada das alíquotas efetivas por regime. Os pesos de ponderação foram estimados a partir de diferentes parâmetros extraídos de estudos da Receita Federal, indicando que, para 2022, cerca de 58% dos dividendos distribuídos teriam como origem empresas de Lucro Presumido e 42%, empresas de Lucro Real – sendo, destas últimas, 20% originados em empresas financeiras e 80% em não financeiras.

8. Note-se que a alíquota nominal média a que as empresas do Simples Nacional e do Lucro Presumido estariam submetidas sob o regime de Lucro Real se situa em torno de 30%. Isso porque a alíquota de IRPJ/CSLL chega a 34%, mas para a parcela de lucros abaixo de R\$ 20 mil mensais essa alíquota é reduzida para 24% (15% de IRPJ mais 9% de CSLL).

Assim, partindo das alíquotas efetivas mais recentes estimadas pela Receita Federal, chegamos a uma média ponderada de 16,5% de tributação sobre os lucros dos regimes de Lucro Real e Presumido. Para o Simples Nacional, por sua vez, adotamos uma alíquota efetiva mais alta do que aquela indicada pela RFB e mais compatível com o valor dos dividendos declarados no IRPF: 6,4% (tabela 5).

TABELA 5
Alíquotas efetivas para imputação
(Em %)

IRPJ/CSLL	Alíquota efetiva	Alíquota média
Financeiro	30,7%	16,5%
Lucro Real	22,4%	
Lucro Presumido	11,0%	
Simples	6,4%	6,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB, BC e IBGE.

A partir dessas alíquotas médias sobre lucros do Simples Nacional e dos demais regimes, construímos três cenários, supondo diferentes níveis de transferência do ônus tributário para os acionistas. Em todos os cenários, consideramos que 100% do IRPJ/CSLL incidente sobre as empresas do Simples seria de fato transferido aos acionistas, mas para os demais dividendos assumimos três distintos graus de repasse: 0%, 50% e 100%. Assim, temos cenários de ônus mínimo, médio e máximo para analisar o impacto da inclusão do IRPJ/CSLL sobre o grau de progressividade da tributação da renda.

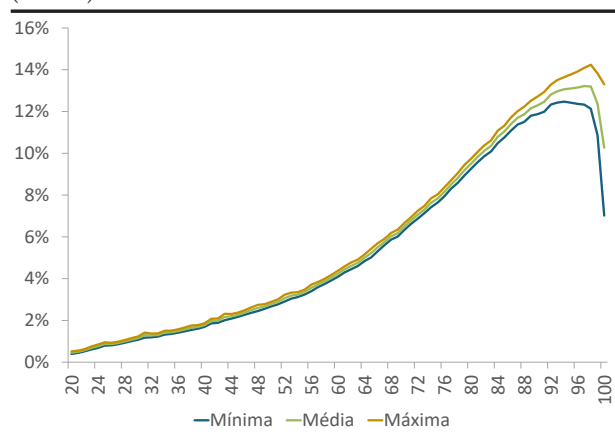
O resultado do exercício de imputação está ilustrado no gráfico 2 e mostra que, mesmo no cenário em que 100% dos tributos pagos pelas empresas sejam absorvidos pelos acionistas, a alíquota média de tributação da renda apresenta uma pequena inflexão no topo da pirâmide, atingindo seu ponto máximo (14,2%) no 98º percentil entre os declarantes do IRPF (renda média de R\$ 516 mil anuais) e caindo para 13,3% no último percentil, onde cerca de 80% dos declarantes possuem renda superior a R\$ 1 milhão anuais (e média de R\$ 2,8 milhões).

No cenário intermediário, que consideramos mais próximo da realidade prevista pela literatura empírica em termos de transferência do ônus tributário da empresa, o ponto máximo é atingido no 97º percentil (13,2%), com renda média de R\$ 423 mil, e a alíquota cai para 10,3% no último percentil (e 9,7% no milésimo mais rico dos declarantes, com renda média de R\$ 14 milhões anuais).

Logo, tais evidências confirmam que a tributação da renda deixa de ser progressiva no ponto mais alto do topo da pirâmide e, na média, não passa de 14%, o que é um patamar muito baixo em perspectiva internacional.

O fato de os 14% serem uma média não atenua, mas agrava o problema, porque isso significa que, se alguns contribuintes no topo estão suportando uma carga maior do que essa, há outros que usufruem de níveis de tributação ainda mais baixos. Esse é o caso de um grupo de 38,4 mil pessoas que, segundo dados do IRPF, são os mais ricos entre os declarantes que se identificam como sócios de empresas do Simples Nacional, com renda individual média de R\$ 1,6 milhão em 2022.

GRÁFICO 2
Alíquota média de imposto de renda por centil dos declarantes (2022)
(Em %)



Elaboração do autor

Como mostra a tabela 6, os milionários do Simples Nacional pagam, em média, apenas 7,4% de imposto sobre tudo que ganham, incluindo aí os valores imputados de IRPJ/CSLL sobre os R\$ 48 bilhões de dividendos recebidos em 2022 (sendo R\$ 2 bilhões de dividendos de outras empresas). Ou seja, a carga tributária suportada pelos super-ricos do Simples Nacional é inferior àquela paga por um trabalhador assalariado que ganhe R\$ 4,5 mil mensais e inferior também àquela paga por outros empresários com mesmo nível de renda.

TABELA 6

Renda e alíquota efetiva média dos declarantes de IRPF recebedores de dividendos do Simples

Percentil	Nº Pessoas	Renda Simples	Demais	Renda líquida	Renda bruta	Renda média	Carga efetiva
		R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$	% Renda
95	303.771	1.068	14.199	15.267	17.768	58.493	11,6%
96	384.168	5.443	20.775	26.218	28.704	74.717	7,2%
97	384.168	10.612	20.926	31.538	34.386	89.507	7,2%
98	384.167	20.244	24.188	44.433	48.733	126.855	7,8%
99	384.168	39.959	30.432	70.390	77.113	200.727	7,8%
100	384.167	145.164	48.989	194.153	210.838	548.818	7,5%
1	38.417	6.105	3.656	9.761	10.671	277.765	7,8%
2	38.417	6.811	3.562	10.373	11.313	294.483	7,7%
3	38.417	7.532	3.647	11.178	12.167	316.700	7,5%
4	38.416	8.371	4.072	12.442	13.572	353.300	7,7%
5	38.417	9.514	4.247	13.761	14.998	390.393	7,7%
6	38.417	10.997	4.130	15.127	16.436	427.829	7,5%
7	38.416	12.853	4.645	17.498	19.004	494.697	7,5%
8	38.417	15.699	5.181	20.880	22.685	590.502	7,6%
9	38.417	21.198	5.870	27.067	29.339	763.711	7,5%
10	38.416	46.085	9.980	56.065	60.656	1.578.916	7,4%
Total	2.224.609	222.490	159.510	382.000	417.542	187.692	7,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RFB, BC e IBGE.

O caso do Simples Nacional (que deve se repetir de modo similar entre sócios muito mais ricos das empresas do Lucro Presumido) ilustra muito bem o equívoco cometido pela legislação brasileira ao confundir o porte da empresa com a capacidade contributiva de seus sócios e donos.² O fato de uma empresa ser pequena não significa que seus donos tenham baixa capacidade contributiva e sejam merecedores de um tratamento privilegiado na tributação de suas rendas.

Uma reforma que pretenda ampliar a progressividade do sistema tributário brasileiro não pode deixar de enfrentar essas graves distorções que se perpetuam como se fossem algo normal ou aceitável. Nesse sentido, na parte final desta *Nota*, tratamos de algumas alternativas para corrigir os problemas identificados.

4 Considerações finais

A baixa (ou nula) progressividade da tributação da renda, em especial no topo da distribuição (0,2% mais ricos, precisamente), é reflexo de inúmeras distorções e privilégios perpetuados no sistema tributário brasileiro. Entre elas, destacam-se não só a isenção sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas (caso raro no mundo atual) como também os benefícios inerentes aos regimes especiais de tributação e as brechas existentes no regime de Lucro Real, que tornam a tributação do lucro das empresas brasileiras tão díspar entre diferentes corporações e setores econômicos, como vimos anteriormente.

Infelizmente, a reversão desse quadro enfrenta inúmeros obstáculos de natureza política, que precisarão ser contornados com habilidade se quisermos avançar em uma agenda efetiva de mudanças, tal qual aconteceu com

a reforma da tributação do consumo. Nesse sentido, é preciso mesclar mudanças de caráter estrutural, como a retomada da tributação de dividendos a partir de modelos internacionais, com ajustes pontuais na legislação que sejam capazes de reduzir (mesmo sem eliminar por completo) as distorções que estão presentes hoje nos diferentes regimes de tributação do lucro.

Sem entrar em detalhes sobre essas medidas, que pretendemos abordar em outro estudo, seu objetivo deve ser reduzir ao máximo os *gaps* (derivados de política ou elisão fiscal) que erodem o potencial de arrecadação do imposto de renda, tanto no âmbito das pessoas físicas quanto das empresas. É possível fazer isso sem abolir os regimes especiais e benefícios fiscais de todas as espécies, isto é, apenas eliminando os excessos que desvirtuam seus objetivos originais em termos de simplificação.

No debate público, é fundamental mostrar que a falta de equidade com que a renda em geral (e o lucro das empresas, em particular) é tributada tem consequências negativas não só sobre a justiça fiscal mas também sobre a eficiência econômica. Afinal, um sistema tributário que premia os empresários que adotem mais estratégias de planejamento tributário ou simplesmente restrinjam a escala de seus negócios aos limites dos regimes especiais, como no caso brasileiro, gera vantagens comparativas que nada têm a ver com a atividade econômica em si.

Além disso, esse modelo com múltiplas brechas e benefícios fiscais é prejudicial à competitividade internacional da nossa economia, na medida em que precisa ser compensado com alíquotas nominais muito elevadas do IRPJ e da CSLL. Nesse sentido, a desejável redução dessas alíquotas, a fim de alinhar o Brasil com as tendências internacionais, requer que, simultaneamente, a base desses tributos seja alargada, aproximando-se do lucro real.

Essa ampliação de base, com menores alíquotas e maior equidade na tributação do lucro empresarial, juntamente com alguma fórmula de tributação progressiva dos dividendos distribuídos às pessoas físicas, sem exceções, poderá promover mais justiça fiscal, além de aumentar a eficiência e a competitividade da nossa economia. Enquanto tal reforma estrutural não ocorre, medidas alternativas como a imposição de um imposto mínimo sobre os milionários podem cumprir um papel paliativo temporário, compensando a falta de progressividade no topo da pirâmide.

Referências

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

ARULAMPALAM, W.; DEVEREUX, M. P.; MAFFINI, G. **The direct incidence of Corporate Income Tax on Wages**. Oxford: Oxford University Centre for Business Taxation, 2009. (Working Paper, n. 09/17).

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

BRASIL. Receita Federal. **Gap Tributário do IRPJ/CSLL**: 2015 a 2019. Brasília: Receita Federal, nov. 2023b. (Relatório Preliminar de Resultados, n. 1). Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll/relatorio-tax-gap-irpj-2015-a-2019.pdf/view>.

DESAI, M.; FOLEY, F.; HINES, J. **Labor and capital shares of the Corporate Tax Burden**: international evidence. [s.l.]: International Tax Policy Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center Conference, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/Desaietal2007.pdf>.

DWENGER, N.; RATTENHUBER, P.; STEINER, V. **Sharing the Burden**: empirical evidence on corporate tax incidence. München: Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Oct. 2011. (Working Paper).

GOBETTI, S. W. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, jan. 2024.

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

HARBERGER, A. C. The incidence of the corporate income tax. *Journal of Political Economy*, v. 70, p. 215-240, 1962.

KÖHLER, M. A. **A hiper tributação dos pobres no Brasil**: um mito influente. Brasília: Senado Federal, abr. 2024. (Texto para Discussão, n. 328.).

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

Claudio Roberto Amitrano (Diretor)
Mônica Mora y Araujo (Coordenadora-Geral de Estudos e Políticas Macroeconômicas)

Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

Claudio Hamilton Matos dos Santos (Editor)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora y Araujo
Sandro Sacchet de Carvalho
Sergio Fonseca Ferreira

Pesquisadores Visitantes:

Debora Mesquita Pimentel
Felipe dos Santos Martins

Equipe de Assistentes:

Beatriz de Luna Barreto
Marcelo Guedes Pecly
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

Equipe Administrativa:

Amanda Fernandes Tatagiba
Aline Conceição Santos
Rosanne Rodrigues Barbosa

Design/Diagramação:

Augusto Lopes dos Santos Borges
Leonardo Simão Lago Alvite

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

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