

Diagnóstico e reforma do IR

Sérgio Wulff Gobetti

Velhas teorias

- O nosso modelo de imposto de renda foi concebido nos anos 80/90 num momento em que estavam em voga algumas “premissas teóricas” que vieram a ser revistas na última década.
- Quais eram essas premissas?
 - A progressividade tributária seria ineficiente (James Mirrlees, 1971) e a melhor forma de reduzir desigualdade seria pelo lado do gasto.
 - A tributação da renda do capital, em particular, também seria ineficiente e, no limite, advogava-se que fosse zerada (Atkinson e Stiglitz, 1976) para não distorcer as decisões entre consumir no presente/futuro (implicitamente assumindo que poupa-se apenas para consumir).
 - A dupla tributação econômica dos lucros (na PJ e na PF) ocasionaria problema de não-neutralidade, seja por estimular aplicação em investimentos de menor risco (e menor tributação), seja por estimular financiamento de investimentos produtivos por meio de endividamento e não capitalização (já que dívidas são deduzidas do IRPJ).

A prática

- Quais soluções eram apresentadas nessa época:
 - Reduzir as alíquotas máxima de IR e, no limite, adotar um flat tax (alíquota única), a exemplo de Rússia e alguns outros países do Leste.
 - No caso das rendas do capital, nenhum país implementou o “zero tax”, poucos adotaram isenção de dividendos (como Estônia e Brasil) e a maioria da OCDE se dividiu em dois modelos:
 - Compensando total ou parcialmente o imposto da PJ na apuração do IRPF (Áustrália, Nova Zelândia e Canadá)
 - Adotando modelo dual, em que alíquotas combinadas da PJ + PF seriam iguais à máxima da tabela progressiva dos salários (Nórdicos).
 - Além disso, para o problema da neutralidade de financiamento, alguns países (como Croácia e Brasil e depois Itália e Bélgica) adotaram a dedução do “allowance for corporate equity” (algo parecido com JCP), isentando de IRPJ uma parcela do lucro (equivalente ao retorno normal).
 - A maioria dos países do mundo, inclusive Estados Unidos, berço de muitas dessas ideias, permaneceu adotando um modelo relativamente progressivo e de tributação da renda do capital em duas etapas, sem qualquer compensação.

Novas teorias...

- Os grandes expoentes da teoria da tributação ótima reconhecem que seus modelos teóricos eram baseados em hipóteses simplistas/irrealistas e que algumas medidas neles referenciadas contribuíram para piorar a desigualdade sem ter estimulado os investimentos e o crescimento.
 - ✓ Mirrlees (2011): “A renda e a riqueza estão pior distribuídas do que há 30 anos. Raramente é entendido o quão dramática foi essa mudança e o quão importante é para formulação das políticas públicas em geral e da política tributária em particular.”
 - ✓ Stiglitz (2017): “Há evidências crescentes de que a própria desigualdade pode afetar a produtividade. Uma vez que levemos em conta isso, o caso de um imposto progressivo sobre a renda do capital torna-se ainda mais convincente.”

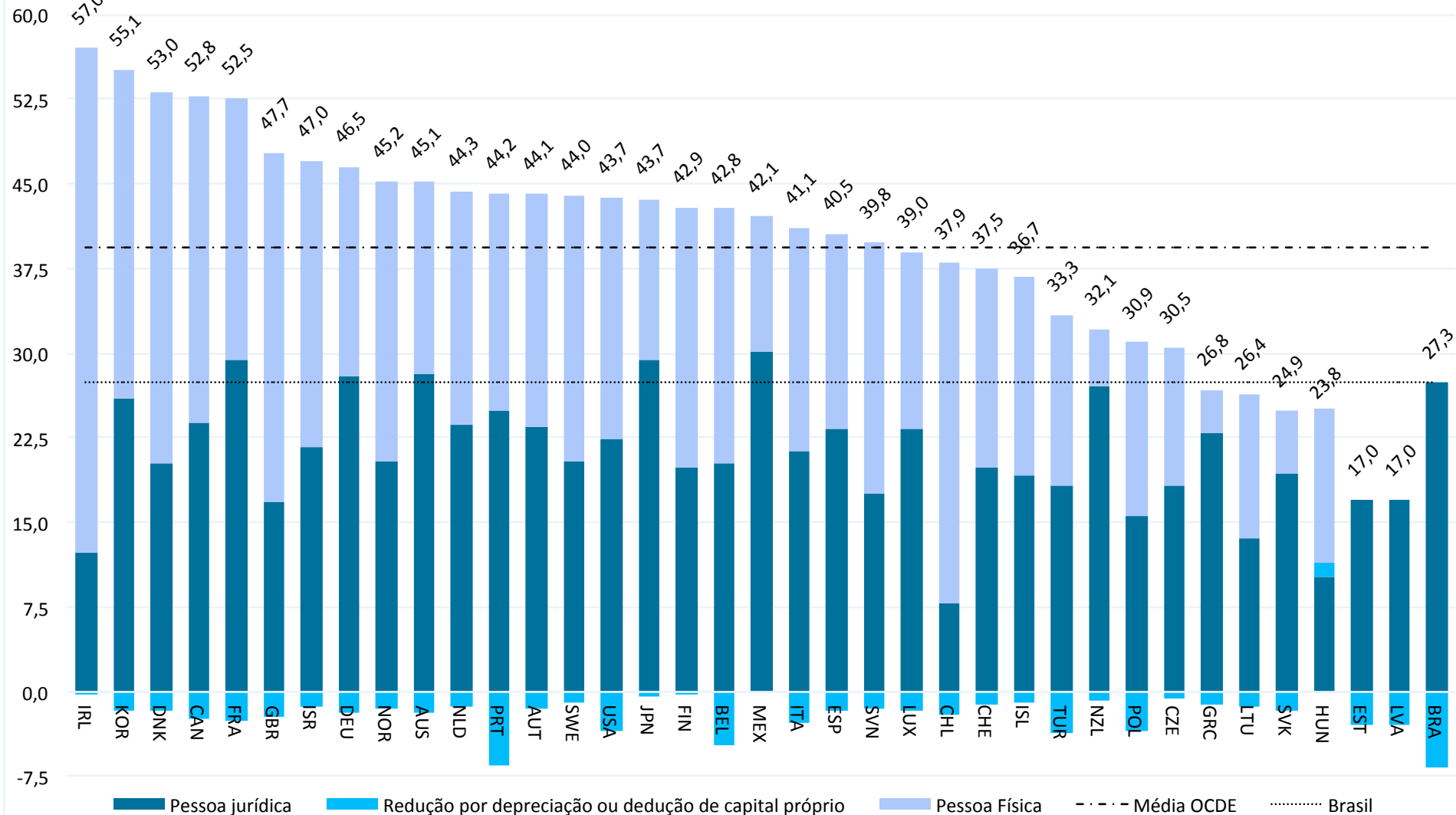
...e novas tendências

- Não existe um consenso internacional, mas a tendência tem sido de voltar a ampliar a progressividade do imposto de renda, especialmente elevando alíquotas sobre pessoas físicas.
- Em termos de modelo, dois tem sido mais influentes:
 - Norueguês, que tributa as rendas do capital separadamente e em duas etapas – na PJ e na PF, mas isentando o retorno normal do capital na pessoa física (ou seja, só tributando duplamente o lucro extraordinário).
 - Amplo, que tributa todas as rendas conjuntamente numa tabela progressiva e, no caso dos lucros, pode abater o imposto pago ao nível da empresa.
- Por outro lado, muitos países reduziram na última década as alíquotas do imposto de renda das empresas, mas essa tendência parece estar se arrefecendo, com estabilização das alíquotas em torno dos 20%-25%.
- Em relação às deduções sobre capital próprio, países têm limitado benefício a novos investimentos (Itália, Bélgica, Turquia e Portugal), por concluírem que benefício amplo não estava surtindo efeitos esperados (ao contrário, estaria ampliando o espaço para planejamento tributário).

Quadro atual

- Como estão as alíquotas de IRPJ nos países da OCDE?
- ✓ EUA: reduziu de 35% (39,2%) para 21% (25,8%), mas promete reverter nos próximos anos, elevando para 28% (32,5%).
- ✓ França: reduzindo de 34,4% para 25% até 2022.
- ✓ Austrália: reduzindo de 30% para 25% até 2026.
- ✓ Reino Unido: aumentará novamente de 19% para 25% até 2023 (antes era 28%).
- ✓ Holanda: cancelou plano de reduzir de 25% para 20,5% até 2022.

Tributação combinada sobre lucros e dividendos: Brasil e países da OCDE (2020)



O caso do Brasil

- O Brasil possui uma espécie de modelo “trial” de tributação da renda:
 - Salários e aluguéis recebidos por PF: alíquotas progressivas até 27,5%.
 - Aplicações financeiras e ganhos de capital: 15% - 22,5%
 - Lucros e dividendos (e algumas investimentos financeiros): isenção, embora lucros sejam tributados na empresa e beneficiados por uma dedução sobre capital próprio (JCP).
 - A alíquota combinada de IRPJ/CSLL chega a $34\% = 25\% + 9\%$ (ou 45% para bancos $= 25\% + 20\%$), mas só se aplica a parcela do lucro que exceda o JCP.
 - Se o capital é 100, e a TJLP=5%, o JCP=5. Logo, se lucro for 10, metade dele estará isento de IRPJ/CSLL e a outra metade pagará 34%, resultando em uma alíquota efetiva média de 17%.
 - Por outro lado, o dividendo originário do lucro tributado a 34% é isento ao ser distribuído à pessoa física, enquanto o JCP que ficou isento na empresa é tributado a 15% ao ser distribuído, resultando em uma carga tributária total, combinada, de 24,5%.

O caso do Brasil

- Esse modelo de tributação da renda do Brasil é caracterizado por inúmeras iniquidades, não só por apresentar baixa progressividade (no sentido de baixa tributação das altas rendas), quanto também por tratar de modo desigual os “iguais”, vide exemplos abaixo:
 - Ex1: Alguém que tenha um imóvel alugado paga 27,5% de IR, enquanto se esse imóvel for alugado por meio de empresa do lucro presumido pode ser tributado em torno de 15% e se estiver num fundo de investimento imobiliário estará isento.
 - Ex2: Um médico que emita nota fiscal como pessoa física paga 27,5% de IR, mas se constituir uma PJ pagará até 16% entre todos os impostos e estará isento sobre os dividendos que receber.
 - Ex3: As grandes empresas do lucro real podem pagar até 34% de IRPJ, mas em média pagam 27%-30%. Se estiverem no lucro presumido, pagarão ainda menos, entre 8% e 11% do faturamento (ou 20% do lucro).

O que os dados mostram?

- Estimativas de carga tributária sobre o lucro das empresas baseadas na DIPJ 2013 e atualizada para 2020 com base na evolução da arrecadação.
 - ✓ Carga efetiva sobre empresas do lucro real é de 30% (já considerando o IRRF incidente nos juros sobre capital próprio, que caiu em 2020).
 - ✓ Carga efetiva do lucro presumido e Simples é bem inferior; cerca de R\$ 200 bilhões não são tributados.

Lucro bruto e receita de imposto de renda em 2020 (R\$ bi):

Regime	Lucro bruto	JCP	Lucro não-tributado	IRPJ/CSLL	IRRF-K	Carga Trib
Lucro Real	694	60	0	197	9	29,7%
Lucro Presumido	265	0	88	54	0	20,3%
Simples	177	0	109	13	0	7,1%
Total	1.136	60	197	264	9	24,0%

O que os dados mostram?

- Retrato das declarações de imposto de renda das pessoas físicas de 2019/2020 (por faixa de renda).

Centil e milésimos			Quantidade de Contribuintes	Renda per capita por centil*		Rendas isentas na PF % total renda	Lucros e dividendos isentos % total renda	Imposto devido pelo IRPF % total renda	Imposto devido + imputado de IRRF/IRPJ % total renda
				Média do centil [R\$]	Maior valor do centril [R\$]				
Último centésimo mais rico	a maior renda	0% - 20%	6.099.704	12.541	26.682	60%	1%	0,0%	1,3%
		20% - 40%	6.099.703	32.596	39.002	20%	2%	0,3%	1,5%
		40% - 60%	6.099.703	47.358	57.661	16%	3%	1,5%	3,2%
		60% - 80%	6.099.703	75.307	101.140	17%	3%	2,7%	4,7%
		80%-99%	5.794.718	199.983	606.949	26%	12%	10,1%	15,6%
		99,0% - 99,1%	30.499	623.974	642.445	44%	28%	8,6%	18,8%
		99,1% - 99,2%	30.498	663.606	686.308	44%	29%	8,6%	19,0%
		99,2% - 99,3%	30.499	711.854	739.494	46%	32%	8,2%	19,1%
		99,3% - 99,4%	30.498	773.088	809.582	47%	34%	7,9%	19,2%
		99,4% - 99,5%	30.499	853.554	902.817	49%	37%	7,3%	19,2%
		99,5% - 99,6%	30.498	966.041	1.036.331	54%	38%	6,5%	19,5%
		99,6% - 99,7%	30.499	1.133.959	1.251.000	55%	41%	6,1%	19,8%
		99,7% - 99,8%	30.498	1.425.731	1.647.098	60%	43%	5,2%	20,2%
		99,8% - 99,9%	30.499	2.074.978	2.712.055	62%	47%	4,4%	20,6%
		99,9% - 100%	30.498	8.662.251	1.395.686.333	63%	47%	2,4%	20,8%

Diagnóstico

- Os dados do IRPF mostram que o nível de isenção é superior a 60% para as baixas e muito altas faixas de renda; ou seja, pessoas mais pobres e muito ricas desfrutam de maior nível de isenção por razões diversas.
- Entre os muito pobres, verbas rescisórias explicam porcentual elevado de isenção; entre os muito ricos, o principal fator de isenção são os lucros e dividendos distribuídos.
- Os dados também mostram que, devido às isenções, o nível de tributação dos mais ricos é menor do que o da classe média – ou muito parecido quando se computa também na carga tributária o imposto pago ao nível da empresa (embora essa imputação seja questionável, porque não sabemos se o IRPJ reduz ou não o dividendo do acionista, como veremos adiante).

O debate sobre dividendos

- Tributar o lucro na empresa ou dividendo distribuído?
 - A maioria dos países tributam os dois; e a tendência internacional tem sido reduzir a tributação da PJ e aumentar na PF, tanto por questão de competitividade internacional quanto por buscar-se maior progressividade na tributação.
- É possível afirmar que o imposto sobre o lucro da empresa recai sobre o acionista, como o ocorre com o imposto sobre dividendos?
 - Não, as evidências indicam que a incidência econômica pode ser (e frequentemente é) diferente da legal.

“While the accepted methodology for assigning the economic burden of personal income taxes is uncontroversial and straightforward (the individual who actually pays the tax is assumed to bear the burden of the tax), the same is not true for the corporate income tax”

(Altshuler et al, 2010, em: <http://www.sas.rutgers.edu/virtual/snde/wp/2011-22.pdf>)

A reforma atual

- O que o governo propôs?
 - Retomar a tributação de dividendos com uma alíquota de 20% (e isenção até R\$ 20 mil mensais para sócios de pequenas empresas).
 - Acabar com o benefício do JCP, mas reduzir a alíquota básica do IRPJ (de 15% para 10%).
 - O ganho de receita com as medidas acima seria compensado com a perda de receita decorrente dos ajustes na tabela do IRPF.
- Quais críticas apontadas?
 - Críticas sobre modelo e também sobre calibragem das alíquotas.
 - Da parte dos empresários, a maior oneração dos lucros, que serviria para financiar a desoneração da classe média.
 - O elevado nível de isenção para dividendos manteria o incentivo à chamada pejetização.
 - Perda de receita de IRRF dos estados e municípios não seria compensada com aumento do FPM/FPE decorrente da nova tributação sobre lucros.

A reforma atual

- O que a Câmara aprovou?
 - Maior redução do IRPJ (e também CSLL), derrubando tributação total sobre lucro da empresa de 34% para 26%.
 - Ajuste da alíquota sobre dividendos de 20% para 15%, e não incidência sobre dividendos distribuídos entre empresas de um mesmo grupo.
 - Isenção total sobre dividendos de sócios de micro e pequenas empresas, a um custo significativo, da ordem de R\$ 34 bilhões..
- Problemas:
 - Ampliação das perdas de receitas de estados e municípios.
 - A tributação de dividendos deve render um terço da receita potencial devido às isenções e não-incidência sobre lucros retidos.
 - Risco de agravar os incentivos à pejotização por reduzir ainda mais a tributação ao nível das empresas e não tributar os dividendos recebidos pelos profissionais liberais.
 - Estímulo à divisão de empresas que estiverem próximas do limite de faturamento de R\$ 4,8 milhões anuais (beneficiadas pela isenção).
 - Redução da carga tributária direta em vez da carga tributária sobre consumo.

Alternativa

- O que fazer para amenizar os problemas identificados no texto aprovado pela Câmara?
 - Reduzir alíquota adicional (em vez de alíquota básica) do IRPJ, uma vez que alíquota básica incide sobre empresas já isentas nos dividendos.
 - Limite mais baixo (R\$ 100 mil anuais, por exemplo) de isenção sobre dividendos para sócios ou acionistas de qualquer empresa;
 - Ou adotar mecanismo mais sofisticado de isenção, aos moldes da Noruega – um tipo de JCP ao nível da pessoa física:
 - ✓ Isenção do retorno normal do capital (ou do ganho inflacionário).
 - ✓ Tributação de dividendos de micro e pequenas empresas quando lucro contábil superar lucro presumido.
 - Subordinar novas reduções de carga ao desempenho futuro da arrecadação. Mas preferível seria reduzir carga dos impostos sobre consumo.