32 CGCOM
Coordenação-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Brasília, agosto de 2025

POLICY BRIEF

GASTOS TRIBUTÁRIOS NO BRASIL: PARA ONDE VÃO NOSSOS INCENTIVOS?[1,2]

INTRODUÇÃO

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) acumula importante acervo analítico e técnico no campo dos gastos tributários e benefícios fiscais – incluindo avaliações sobre regimes específicos, estudos de impacto distributivo, revisões internacionais e contribuições à transparência fiscal. Também participa como avaliador no ciclo de políticas públicas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), reforçando seu papel estratégico na governança pública.

Com o objetivo de qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público sobre a reforma tributária no Brasil, este Policy Brief apresenta um compilado de evidências e conclusões de alguns estudos desenvolvidos pelo Ipea nos últimos anos.

O documento se divide em seis seções principais, cada uma com um assunto específico: i) Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo; ii) Imposto de Renda para Pessoas Jurídicas; iii) parcela isenta do Imposto de Renda Pessoa Física para rendimentos provenientes de aposentadoria ou pensão (beneficiários com 65 anos ou mais); iv) Lei do Bem; v) Microempreendedor Individual; e vi) incentivos fiscais de Imposto de Renda da Amazônia e do Nordeste.

1. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/pbcgcom32
2. Este documento é baseado em um compilado de publicações do Ipea sobre o tema, editado por Cléber Gonçalves, Denise Pimenta, Guilherme Alves, Juliana Lampert, Lívia Machado e Ricardo Torres, da Coordenação-Geral de Imprensa e Comunicação Social do Ipea (CGCOM/Ipea). Os estudos estão indicados em notas vinculadas às respectivas seções.

1 O PROJETO DE LEI Nº 1.087/2025 E UMA PROPOSTA DE TRIBUTAÇÃO MÍNIMA GLOBAL DE 14% SOBRE A RENDA[3]

1.1 Introdução

A Nota de Conjuntura nº 68, do 3º trimestre de 2025, de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, aborda a regressividade no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) no topo da distribuição; e analisa a proposta do governo federal que estabelece o imposto mínimo de até 10%, em discussão no Congresso por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1.087/2025.

1.2 Evidências

- A Tributação Efetiva Global da Renda (TEGR) – que corresponde à tributação conjunta do IRPF e da contribuição previdenciária (CP) – por intervalo de percentil atingiu, em 2022, o valor máximo de 14,1% no intervalo P88-89 (renda média mensal de R$ 16.147).[4] A partir do P98 (2% mais ricos), a TEGR começa a se tornar regressiva.
- Uma TEGR de aproximadamente 10% – o que seria a alíquota máxima do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo (IRPFM), na proposta do governo – já é encontrada no P75-76 – renda média mensal de R$ 9.031.[5]
- Com o imposto mínimo global de 14% sobre os 2% de contribuintes mais ricos, o milésimo mais rico (38.416 contribuintes em 2022, com renda mensal superior a R$ 377.214) teria sua TEGR aumentada de apenas 2,2% para 14%. Já a proposta do PL nº 1.087/2025 só alcançaria uma TEGR de 10% a partir do P99.4 (renda mensal superior a R$ 102.334).
- O potencial arrecadatório máximo da proposta é de R$ 145,6 bilhões, em valores de dezembro de 2024, o que corresponde a um aumento de cerca de 40% na arrecadação do IRPF. Isso elevaria a arrecadação do imposto de 3,1% para 4,3% do PIB, nível similar a Eslováquia, Polônia e Uruguai, mas que ainda representa a metade do indicador médio de 8,5% do PIB dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

1.3 Diagnóstico

- A contribuição previdenciária oficial (CP) tem peso elevado na renda do trabalho formal e está sujeita a um teto previdenciário, o que a torna bastante regressiva.
- A mudança de domicílio fiscal poderia ser adotada como estratégia para evitar a tributação da renda no Brasil – é importante prever medidas para mitigar esse risco.
- É falacioso o argumento de que haveria possível supertributação dos lucros empresariais no Brasil com a reintrodução da tributação dos dividendos. A alíquota efetiva das empresas que operam sobre o Regime de Lucro Real no Brasil se situa entre 18% e 21% (Pires, Marques e Bergamin, 2023), patamar parecido com a média internacional (20%) (Damodaran, 2023).

3. Esta seção é baseada na Nota de Conjuntura nº 68, de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. Nota completa disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2025/07/cc_68_nota-5.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.
4. Secretaria da Receita Federal do Brasil – Distribuição de renda por centis (estudo ampliado): 2017 a 2023. 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.
5. Secretaria da Receita Federal do Brasil – Distribuição de renda por centis (estudo ampliado): 2017 a 2023. 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.

- A implementação do IRPFM previsto no PL nº 1.087/2025 é extremamente positiva para a sociedade brasileira, mas medidas adicionais podem tornar a tributação sobre os mais ricos ainda mais justa e efetiva.

1.4 Recomendações

- Estabelecer um imposto mínimo global de 14% sobre a renda total dos 2% de contribuintes mais ricos, com poucas exclusões.
- Incluir, no desenho do PL, rendas que ainda são consideradas isentas, como certos ganhos de capital, fundos e títulos incentivados, doações, auxílios, reembolsos, restituições, bônus, prêmios de seguro, entre outras.
- Considerar todas as Pessoas Jurídicas (PJs) em favor do contribuinte dentro do mês e tributar gradualmente os dividendos que ultrapassarem R$ 50 mil; ou tributar todo o recebimento de dividendos na fonte com alíquota de 10%, de forma a evitar mais um motivo para o fracionamento de empresas.
- Incorporar os fundos exclusivos para não residentes na base do IRPFM e introduzir um Imposto de Saída (*exit tax*) sobre o ganho de capital acumulado até a mudança do domicílio fiscal do residente brasileiro.
- Estabelecer um limite para a dedução de até 12% da renda tributável para os fundos de pensão, pois 57% dessas deduções estão concentradas nos 5% de contribuintes mais ricos. Sugere-se um limite de renda ao redor do teto do funcionalismo público para garantir maior isonomia entre os contribuintes.
- Aumentar prazo mínimo de investimento de 10 para 15 anos para acesso à alíquota reduzida de 10% nos fundos de pensão.
- Unificar a tributação em 15% em todas as formas de aluguel de imóvel.
- Limitar a dedução para despesas médicas no IRPF; incluir gasto com medicamentos para beneficiar usuários do SUS; e conceder um crédito tributário fixo e igualitário, conforme a idade do contribuinte.

2 INEFICIÊNCIAS E INIQUIDADES DO IMPOSTO DE RENDA PARA PESSOAS JURÍDICAS[6]

2.1 Introdução

O Texto para Discussão nº 3142, de Sérgio Wulff Gobetti, apresenta um diagnóstico das várias distorções do modelo de tributação de renda vigente no Brasil, as quais geram iniquidades verticais e horizontais e múltiplas ineficiências econômicas.

2.2 Evidências

- Estudo da Receita Federal (Brasil, 2023) indica que, embora a alíquota estatutária sobre o lucro empresarial seja de 34%, a alíquota efetiva média de todos os regimes se situa em torno de 17%, sendo 11% no Lucro Presumido e metade disso no Simples Nacional.

6. Esta seção é baseada no Texto para Discussão nº 3142, de Sérgio Wulff Gobetti, técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea, cedido à Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul. Estudo completo disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/25ba01cf-3ec5-424e-88f7-3119bff7d3b9/content. Acesso em: 28 jul. 2025.

- Dentre os 38 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 31 reduziram a alíquota nominal de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) entre 2003 e 2023, a partir da revisão de regimes especiais de tributação, de benefícios fiscais e de brechas na legislação. Para promover uma compensação parcial, 24 países também ampliaram a alíquota máxima sobre os dividendos distribuídos aos acionistas. Na OCDE, só Estônia e Letônia ainda mantêm a isenção.
- Na América Latina, Colômbia, Chile e México seguiram o mesmo caminho e passaram, nos últimos anos, a cobrar tributo sobre os lucros distribuídos aos acionistas, com mecanismos de compensação parcial do imposto pago pelas empresas.
- O governo perde R$ 200 bilhões com tributação reduzida do lucro das empresas beneficiadas com regimes especiais (Simples e Lucro Presumido), pois o percentual médio de presunção do lucro é de 15,8%, enquanto o percentual médio efetivo foi de 30,4% entre 2015 e 2019. A diferença entre o imposto devido e o imposto teórico representou, em 2019, uma renúncia de receita de R$ 87,7 bilhões para o Simples e de R$ 115,9 bilhões para o Lucro Presumido.
- No Lucro Real, as empresas financeiras são submetidas a uma alíquota nominal de 45%, mas, em média, pagaram 36,9%, entre os anos de 2016 e 2021. Já as não financeiras, que têm alíquota nominal de 34%, pagaram efetivamente 24,3% no período.

2.3 Diagnóstico

- O Brasil adota um modelo de tributação dos lucros que concentra toda a taxação no nível das empresas. Isso não só impede o país de aplicar a progressividade, como também contribui para que o Brasil tenha uma das mais elevadas alíquotas de IRPJ do mundo.
- A diferença entre Lucro Presumido e Lucro Real, nos regimes especiais, estimula a prática de planejamento tributário agressivo.
- O fato de as empresas serem pequenas ou médias não significa que os sócios tenham baixa capacidade contributiva e não devam pagar imposto. No caso do Simples, mais da metade dos dividendos são pagos à parcela mais rica dos sócios, que têm rendimento anual superior a R$ 662 mil.
- Apenas os Juros sobre Capital Próprio (JCP) levaram a uma perda de receita da ordem de R$ 24 bilhões em 2023. Tal benefício, se fosse revisto, poderia propiciar uma redução de até 2% na alíquota de IRPJ.

2.4 Recomendações

- Estabelecer um modelo amplo de tributação da renda, submetendo todos os tipos de rendimento a uma mesma tabela progressiva de imposto e prevendo um sistema de compensação do IRPJ/CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) efetivamente recolhido no momento do ajuste anual do IRPF, para promover a progressividade e equalizar o tratamento do lucro das empresas.
- Repensar regimes especiais, benefícios fiscais e ajustes por adições, exclusões e compensações previstos na legislação tributária. O enxugamento desses mecanismos poderia abrir espaço para a redução das alíquotas de IRPJ ou CSLL, tornando a economia brasileira mais atrativa para investidores estrangeiros e mais equânime entre as empresas nacionais.

- Retomar a tributação dos dividendos, simultaneamente à redução de IRPJ-CSLL, ou manter um sistema de tributação diferenciado para lucros e dividendos, em que a soma das alíquotas incidentes no nível empresarial (25%, por exemplo) e no nível pessoal (15% a 20%, por exemplo) seja próxima à alíquota máxima do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) aplicável às rendas do trabalho (35% a 40%).
- Criar um adicional de contribuição social para o setor petrolífero, variável de acordo com o preço internacional do barril de óleo e conforme a taxa de câmbio.

3 PARCELA ISENTA DO IRPF PARA RENDIMENTOS PROVENIENTES DE APOSENTADORIA OU PENSÃO DE DECLARANTES COM 65 ANOS OU MAIS[7]

3.1 Introdução

O Ipea avaliou, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a política de isenção parcial do IRPF para aposentadoria de declarantes de 65 anos ou mais.

O benefício consiste na não incidência, sobre os rendimentos de aposentadoria ou pensão de contribuinte com 65 anos ou mais, de parcela de R$ 1.903,98/mês, sem prejuízo da parcela isenta para contribuintes de qualquer idade no mesmo valor, ou seja, outros R$ 1.903,98/mês.

Com o benefício, o aposentado ou pensionista tem uma dupla isenção, havendo incidência de imposto somente sobre o que ultrapassar R$ 3.807,97 mensais (R$ 49.503,48 anuais). Esse benefício é classificado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil como um gasto tributário na função orçamentária *assistência social*.

3.2 Evidências

- Estimativa da Receita indicava um gasto de R$ 11,4 bilhões com esse benefício em 2022, com tendência de crescimento, pois partiu-se de um gasto de R$ 8,7 bilhões. Ou seja, em 8 anos o crescimento foi, em termos reais, de 33%.
- O benefício no IRPF para aposentadoria e pensões parte de dois pressupostos: a renda de aposentadoria é inferior à renda em atividade; e o orçamento dos idosos sofre pressão com as despesas em saúde.
- Analisou-se o impacto da aposentadoria sobre os rendimentos das pessoas, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Para isso, compararam-se indivíduos que se aposentaram com aqueles que permaneceram em atividade. Os resultados indicam que, em média, os aposentados passam a ter uma renda total – considerando todas as fontes – cerca de R$ 800 maior do que a dos não aposentados. Isso sugere que o ingresso na aposentadoria está associado a um aumento imediato e positivo na renda.

7. Este documento é baseado no relatório do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) intitulado *Parcela isenta do IRPF para rendimentos provenientes da aposentadoria ou pensão de declarantes com 65 anos: ciclo 2021*. Relatório completo disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/parcela-isenta-irpf-aposentadoria-65-relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

- O efeito redistributivo da parcela é claramente concentrador, dado que exibe coeficiente de concentração bem superior ao índice de Gini da renda bruta ou líquida. De outro lado, dada a magnitude relativamente pequena do benefício em relação à renda de toda a população, seu efeito concentrador é atenuado, o que indica, também, ganhos pouco expressivos com sua eliminação.
- Comparativamente ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se mostra redistributivo e pró-pobre, o benefício no IRPF tem efeitos diversos. Concretamente, enquanto a parcela isenta beneficia cerca de 3 milhões de pessoas a um custo de R$ 11 bilhões anuais, o BPC ao idoso se dirige a 2,2 milhões de pessoas a um custo da ordem de R$ 30 bilhões. Vale sublinhar que o BPC é um benefício similar à aposentadoria/pensão, ao passo que a parcela isenta é um alívio tributário, ou seja, um incremento na renda disponível.
- O impacto concentrador do benefício da parcela isenta no IRPF aqui avaliado se mostra levemente inferior em comparação com a isenção de aposentadorias e pensões para portadores de moléstias graves. Isso fica evidente diante do maior valor do benefício decorrente da isenção e da maior concentração no topo da isenção para portadores dessas moléstias.
- A Receita Federal estima que o gasto tributário com a isenção do IR para idosos representa cerca de 11% do valor total isento. A avaliação feita – com dados de 2017 (base centésimos da Receita e PNAD Contínua) – indica que, se a isenção fosse eliminada, haveria uma redução de R$ 4 bilhões na renda disponível – o que corresponde a 6% do valor da parcela isenta. Em termos nominais, a renda referente à parcela isenta foi de R$ 65 bilhões, com um gasto tributário de quase R$ 8 bilhões. Assim, o ganho líquido potencial com a tributação dessa parcela estaria entre R$ 4 bilhões e R$ 8 bilhões.

3.3 Diagnóstico

- Não se observa choque negativo na renda quando da entrada na aposentadoria. Os gastos em saúde crescem com a idade. De outra parte, é evidente a segmentação da oferta de assistência à saúde, com os 25% mais ricos acessando os serviços privados.
- Conclui-se que o benefício leva alívio tributário a uma população que, em média, não teve perda de capacidade laboral. Como o público acessa prioritariamente a saúde privada, o benefício pode ter um papel de promotor do gasto privado.
- Estima-se um valor médio mensal do benefício da ordem de R$ 280, o que supera o valor médio gasto pela população com idade de 65 anos ou mais. Como a isenção se dirige a 10% dos aposentados e pensionistas localizados no topo da distribuição, seus benefícios são muito concentrados.
- Os recursos do benefício gerariam impactos redistributivos caso fossem dirigidos às políticas de assistência ao idoso de corte universal (gasto público em saúde) ou focalizadas (BPC e Bolsa Família). No entanto, deve-se ter presente que, entre os benefícios do IRPF, esse é um dos menos concentradores de renda.
- O ganho líquido entre R$ 5 bilhões e R$ 10 bilhões é substancial, haja vista os custos do principal benefício assistencial ao idoso, o BPC, de R$ 30 bilhões, ou o gasto público do SUS com idosos, da ordem de R$ 4 bilhões, considerando as internações e os tratamentos de alta e média complexidade.

4 LEI DO BEM: AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE E DESAFIOS PARA A INOVAÇÃO NO BRASIL[8]

4.1 Introdução

A inovação tecnológica é um fenômeno positivamente associado às taxas de crescimento da produtividade e ao desenvolvimento econômico e social (P&D). Para estimular esse processo, diversos países têm estabelecido políticas de apoio à inovação tecnológica, dentre as quais os incentivos fiscais.

Mecanismos de incentivo como a dedução imediata de gastos ou crédito fiscal são adotados de forma ampla globalmente, com estimativas da OCDE de que correspondem a cerca de 6,9% dos investimentos privados em P&D. Eles permitem que a alocação de recursos seja definida pelo mercado, geralmente envolvendo baixos custos de administração.

No Brasil, o principal instrumento de incentivo fiscal à inovação é o capítulo III da Lei nº 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem, que visa fomentar a inovação nas empresas por meio da concessão de incentivos fiscais, dando cumprimento à Lei nº 10.973/2004.

Esta seção, baseada nos estudos de Graziela Ferrero Zucoloto e de Fernanda De Negri, apresenta uma análise da efetividade da Lei do Bem, destacando os seus impactos, o perfil de seus beneficiários e os desafios futuros.

4.2 Mecanismos e evolução da lei

A Lei do Bem consolidou e revogou textos legais anteriores (Lei nº 8.661/1993 e Lei nº 10.637/2002), que condicionavam a obtenção de incentivos à aprovação prévia de programas de desenvolvimento tecnológico. Com sua introdução, o procedimento burocrático foi simplificado, não exigindo pré-aprovação de projetos ou participação em editais, mas apenas o envio anual de informações ao então Ministério da Ciência e Tecnologia.

Os principais benefícios fiscais oferecidos pela Lei do Bem incluem os listados a seguir.

- Exclusão do lucro líquido e da base de cálculo da CSLL de até 60% da soma dos dispêndios com P&D, classificados como despesas operacionais. Esse percentual pode ser aumentado em até 20% no caso de incremento do número de pesquisadores dedicados a P&D e em mais 20% no caso de patente concedida ou cultivar registrado.
- Redução de 50% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos importados para P&D.
- Depreciação e amortização acelerada de equipamentos e bens intangíveis destinados a P&D.
- Redução a zero da alíquota do IR nas remessas para o exterior destinadas ao registro e à manutenção de marcas, patentes e cultivares.

8. Esta seção é baseada no artigo *Lei do Bem: impactos nas atividades de P&D no Brasil*, de Graziela Ferrero Zucoloto, técnica de planejamento e pesquisa e coordenadora-geral de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Ipea; e no Research Brief do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPCid) intitulado *What do we know about the effectiveness of fiscal incentives for research and development in Brazil's "Law of Good"?*, de Fernanda De Negri, técnica de planejamento e pesquisa e atualmente secretária de Ciência, Tecnologia e Inovação do Ministério da Saúde. Estudos completos disponíveis em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/7fe39172-d0a8-4bd1-a561-8be8a7201427/content; e https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/48dfafb1-2eb2-4fe6-9ec5-2a176254c845/content.

4.3 Evidências

Uma revisão dos estudos realizados no Brasil sobre a Lei do Bem revela um consenso importante: todos os 12 trabalhos analisados que empregaram metodologias robustas de avaliação concluíram que os incentivos fiscais da Lei do Bem são eficazes em aumentar o investimento privado em P&D ou a inovação nas empresas beneficiárias. Nenhum desses estudos concluiu que a Lei do Bem não é eficaz.

Resultados específicos dos estudos incluem:

- *aumento nos investimentos em P&D*: Kannebley Júnior, Shimada e De Negri (2016) identificaram aumentos de 43% a 81% nas despesas com P&D e de 9% a 10% no pessoal técnico-científico envolvido em P&D. Gama e Cruz (2018) concluíram que os incentivos fiscais aumentaram os investimentos em P&D em aproximadamente R$ 1 milhão por empresa beneficiada.
- *Maior probabilidade de inovação*: a lei aumenta as chances de inovação em produtos e processos nas empresas (Santos *et al.*, 2020).
- *Impacto na produtividade*: há impactos positivos na produtividade das empresas beneficiárias, além de um aumento de 17% nos investimentos em P&D como proporção da receita (Zucoloto *et al.*, 2017).

A relevância da Lei do Bem para o investimento em P&D no país é substancial. Em 2016, os investimentos realizados sob seus incentivos fiscais representaram cerca de 36% do total de investimentos em P&D do Brasil. Estimativas indicam que a suspensão da lei naquele ano teria resultado em uma redução de mais de R$ 1 bilhão nos investimentos em P&D no país (Araújo, Rauen e Zucoloto, 2016).

4.4 Perfil dos beneficiários e concentração setorial

O número de empresas participantes da Lei do Bem tem aumentado ao longo dos anos, com exceção de 2015 e 2016, quando não houve crescimento. No primeiro ano de vigência da lei, foram beneficiadas somente 130 empresas. Já em 2023, esse número saltou para 3.878, o que representou aumento significativo em relação às 3.012 empresas de 2021 e às 3.493 empresas de 2022. Em 2023, foram 41,93 bilhões em investimentos em P&D em 13.638 projetos, com renúncia fiscal de R$ 9,8 bilhões.[9]

Atualmente, as categorias de saúde, educação, financeiro, seguros e demais áreas não agrupadas constituem o principal grupo de empresas participantes, com o total de 1.362 empresas, seguidas de empresas de *software* (612), mecânica e transporte (492), eletroeletrônico (321) e química/petroquímica (283).

Embora a Lei do Bem tenha se mostrado eficaz em estimular os investimentos privados em P&D, seus benefícios são majoritariamente capturados por setores que já desenvolviam atividades nesse campo. Além disso, sua efetividade também depende de outros fatores macroeconômicos e estruturais da economia brasileira.

4.5 Recomendações

Considerando a evidência de que a Lei do Bem é um instrumento eficaz para estimular o investimento privado em P&D e a inovação, é crucial:

- *manter e fortalecer o apoio à Lei do Bem*: diante das discussões sobre a relevância e o peso dos incentivos fiscais na receita, é fundamental não descartar ou eliminar políticas que comprovadamente funcionam.

9. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – Informações estatísticas. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/noticias/informacoes-estatisticas. Acesso em: 28 jul. 2025.

- *Aprofundar as avaliações de efetividade*: a realização de mais estudos e avaliações, com recortes setoriais, por tamanho de empresa e por volume de investimento e incentivos, é essencial para aprimorar o instrumento. Isso permitiria identificar oportunidades para que a Lei do Bem possa estimular um maior número de empresas, em setores diversos, a incluir atividades de P&D em suas prioridades, contribuindo para a diversificação do cenário de inovação no Brasil.
- *Explorar a complementaridade com outras políticas*: é importante considerar a interação da Lei do Bem com outros instrumentos de apoio à inovação, que podem atuar de forma complementar para contribuir com o desenvolvimento tecnológico do setor produtivo nacional.
- *Aprimorar o acesso e alcance*: deve-se promover mecanismos para facilitar o acesso de empresas de menor porte aos benefícios, já que a exigência do Regime de Lucro Real atualmente restringe a participação destas.

5 MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL: O CRESCIMENTO EXPLOSIVO E RISCOS AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL[10]

5.1 Pontos-chave

- O regime do Microempreendedor Individual (MEI) foi criado em 2008 para formalizar trabalhadores autônomos na previdência social, com contribuições previdenciárias fortemente subsidiadas, iniciando com alíquota de 11% do salário mínimo, reduzida para 5% em 2011.
- O número de MEIs cresceu de 44 mil em 2009 para cerca de 16,3 milhões em 2024, com alta inadimplência nas contribuições.
- Houve uma migração significativa de segurados com vínculos mais equilibrados para o MEI, o que agravou o desequilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
- Estimativas atuariais indicam que, considerando as contribuições simbólicas de 5%, o MEI gerará déficit atuarial na ordem de R$ 711 bilhões a valor presente, podendo alcançar R$ 974 bilhões com ganhos reais do salário mínimo.
- O perfil do MEI mostra que cerca de 80% estão entre os 50% mais ricos, o que revela focalização inadequada para um programa quase não contributivo.
- Dois em cada três trabalhadores por conta própria não contribuem para a previdência, mesmo com o crescimento explosivo do MEI.
- A continuidade da expansão do MEI, com baixa contribuição e grande impacto financeiro, ameaça a sustentabilidade do RGPS em médio e longo prazo.

5.2 Evolução

O programa MEI cresceu rapidamente, com aumento médio anual de 48,3% no número de inscritos entre 2009 e 2024, alcançando cerca de 16,3 milhões de pessoas. Porém, a inadimplência nas contribuições previdenciárias é elevada, com aproximadamente 6,4 milhões de contribuintes ativos mensais em 2023, ainda que o total de inscritos seja muito maior.

10. Esta seção foi baseada no texto *Impactos do Microempreendedor Individual (MEI) no equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social*, de Rogério Nagamine Costanzi, especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). Estudo completo disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/previdencia/impactos-do-microempreendedor-individual-mei-no-equilibrio-financeiro-e. Acesso em: 29 jul. 2025.

Esse crescimento contrasta com o desempenho geral dos contribuintes do RGPS, que cresceram apenas 1,2% ao ano entre 2011 e 2023, o que indica migração de segurados de planos com maior equilíbrio atuarial para o MEI e enfraquecimento do equilíbrio financeiro do sistema. A participação dos contribuintes individuais no regime do MEI saltou de 8,8% para 46,8% no mesmo período.

Adicionalmente, o perfil socioeconômico do MEI evidencia que cerca de 80% estão entre os 50% mais ricos da população, indicando uma focalização inadequada para uma contribuição previdenciária subsidiada e quase não contributiva.

5.3 Impacto atuarial e financeiro

A contribuição simbólica de 5% do salário mínimo é insuficiente para cobrir os benefícios previdenciários futuros decorrentes do MEI. Simulações atuariais indicam que, considerando contribuintes com pelo menos uma contribuição em 2020, o MEI deve gerar um déficit financeiro e atuarial muito expressivo ao longo das próximas décadas.

No cenário base, com salário mínimo constante em valores reais, o déficit atuarial a valor presente é estimado em R$ 711 bilhões, podendo ultrapassar R$ 974 bilhões considerando ganho real de 1% ao ano no salário mínimo.

Esse impacto é agravado pela ausência de ganhos estruturais na cobertura previdenciária entre trabalhadores por conta própria, muitos dos quais permanecem sem contribuição previdenciária, apesar da expansão do MEI.

5.4 Conclusões

Embora o MEI tenha sido criado com o propósito de formalizar trabalhadores autônomos, a prática mostra que dois terços dos inscritos não contribuem para o RGPS anualmente. Além disso, o programa tem provocado migração de segurados de planos com maior equilíbrio para um esquema altamente subsidiado, o que aumenta os desequilíbrios financeiros do sistema.

O perfil de renda e escolaridade dos MEIs reforça a inadequação da política previdenciária atual, que concede subsídios importantes para parcelas com capacidade contributiva mais elevada.

O desequilíbrio atuarial do MEI representa uma ameaça à sustentabilidade do RGPS, já fragilizado pelo envelhecimento populacional, sendo urgente uma reavaliação dessa política com foco em médio e longo prazo.

5.5 Recomendações

- Reavaliar a alíquota de contribuição do MEI, alinhando-a à capacidade contributiva dos beneficiários e ao custeio dos benefícios previdenciários.
- Implementar medidas para melhorar a adesão e regularização das contribuições, reduzindo inadimplência.
- Rever os critérios de elegibilidade e focalização do programa para assegurar que os benefícios subsidiados atinjam efetivamente trabalhadores de baixa renda.
- Monitorar e mitigar a migração de segurados de planos equilibrados para o MEI, preservando a sustentabilidade do RGPS.
- Desenvolver políticas complementares que estimulem a formalização sem comprometer a saúde financeira da previdência.

6 ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS DE IMPOSTO DE RENDA DA AMAZÔNIA E DO NORDESTE SOB A PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS[11]

6.1 Introdução

Estudo elaborado por Sérgio Felipe Melo da Silva[12] objetiva identificar elementos a serem avaliados com maior profundidade nos incentivos fiscais regionais do lucro da exploração e busca responder à seguinte questão: quais elementos da política de incentivos fiscais regionais do lucro da exploração devem ser avaliados mais profundamente?

A Receita Federal do Brasil (RFB) considera que gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. Dessa forma, os incentivos fiscais regionais do lucro da exploração da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene), autarquias vinculadas ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), são gastos tributários instituídos pela Medida Provisória nº 2.199-14/2001. Esta garante, por um período de 10 anos, em cada pleito concedido, a redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) devido e adicionais, calculados com base no lucro da exploração a projetos de instalação, ampliação, modernização ou diversificação. Enquadram-se como beneficiários setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

6.2 Evidências

- Foram analisados descritivamente (com filtros, médias, medianas, desvios padrões, máximos, mínimos e correlações) os dados da redução de 75% de IRPJ, publicados pela Receita Federal do Brasil (RFB) no Portal de Dados Abertos do governo federal, que apresentam a série histórica de 2015 a 2023, identificada por Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Os dados da RFB apresentam os valores de incentivo fiscal da Amazônia e do Nordeste de forma agregada, não separando o que é da área da Sudam e da Sudene.
- Os setores prioritários aos quais a MP se refere são dispostos pelos decretos nº 4.212/2002, para a área de atuação da Sudam, e nº 4.213/2002, para a área de atuação da Sudene. Contemplam desde infraestrutura a turismo, tendo como núcleo principal atividades industriais de diversos tipos.
- A trajetória do gasto tributário dos incentivos fiscais da Amazônia e do Nordeste entre 2015 e 2023 (gráfico 1) mostra uma evolução incremental até 2020 e uma ruptura marcante em 2021, com um novo padrão, tanto em nível quanto em distribuição. Essa expansão ocorre principalmente pelo forte aumento do benefício para a indústria extrativa mineral no período.
- Constata-se que 427 atividades da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) efetivamente foram contempladas com valores dos incentivos fiscais regionais do lucro da exploração ao longo dos 9 anos estudados (gráfico 3). Do total, a maior parte foi beneficiada com até R$ 100 milhões em todo o período e, à medida que a faixa de valores cresce, diminui o número de atividades beneficiadas, chegando a um CNAE beneficiado, que obteve valor acima de R$ 10 bilhões no período, o que mostra que a maior parte dos setores beneficiados gera um impacto fiscal muito limitado, comparativamente ao topo da distribuição.

11. Esta seção foi baseada no texto *Análise dos incentivos fiscais de Imposto de Renda da Amazônia e do Nordeste sob o a perspectiva da avaliação de políticas públicas* (no prelo), de Sérgio Felipe Melo da Silva, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
12. Em vias de ser publicado.

- A média de incentivo por CNAE sobe de cerca de R$ 10,4 milhões em 2015 para R$ 25,6 milhões em 2020 e avança para aproximadamente R$ 79 milhões em 2021, decrescendo posteriormente, mas ainda permanecendo elevada (no intervalo de R$ 41-44 milhões) comparativamente ao período pré-2021. A mediana, porém, permanece relativamente baixa durante todo o período, mas atinge seu máximo em 2021 (R$ 5,2 milhões) e cai significativamente em 2022 (para R$ 1,4 milhão). A distância entre média e mediana é elevada no período, principalmente nos anos pós-2020, o que sinaliza uma distribuição com muitos beneficiários de pequena participação e um pequeno grupo de beneficiários com grande participação que levam a média para cima.

6.3 Diagnóstico

- Nem a MP nº 2.199-14/2001, nem os decretos nº 4.212/2002 e nº 4.213/2002 mencionam tipologias ou espaços prioritários da política de incentivos fiscais regionais do lucro da exploração, o que não é coerente, considerando que estes são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conforme o próprio decreto que a institui.
- Conforme se observa na MP nº 2.199-14/2001 e nos decretos nº 4.212/2002 e nº 4.213/2002, há imprecisões nas definições sobre a governança da política de incentivos fiscais: não é completamente clara, por exemplo, a abrangência das responsabilidades de cada órgão que compartilha a administração da política, assim como parâmetros e etapas para a definição de novos setores prioritários.
- Dentro de uma perspectiva mais estratégica, políticas como a Nova Indústria Brasil (Brasil, 2025) e o Plano de Transformação Ecológica (Brasil, 2024) podem auxiliar na identificação de prioridades setoriais alinhadas aos objetivos de desenvolvimento do país. Ambas as estratégias colocam no centro da agenda um modelo de desenvolvimento e de políticas públicas mais voltado à sustentabilidade no uso dos recursos naturais, à baixa emissão de gases do efeito estufa e à transição ecológica justa.
- Incentivos fiscais da área da Sudam e da Sudene têm arranjos normativos que remontam a uma regulamentação que se origina na década de 1960, a ponto de não dialogarem inteiramente com as políticas atuais.
- Os diagnósticos e direcionamentos produzidos pelo atual planejamento regional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia e Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste) não têm o poder de direcionar as prioridades desses incentivos fiscais regionais.
- É necessário um marco legal dos incentivos fiscais regionais, definindo objetivos, lógicas, instituições de governança, procedimentos, contrapartidas, recursos e variáveis de análise, de forma coordenada e coerente com as demais estratégias de desenvolvimento vigentes.
- Há necessidade de avaliações de desenho, governança, sustentabilidade orçamentária e efetividade da política de incentivos.

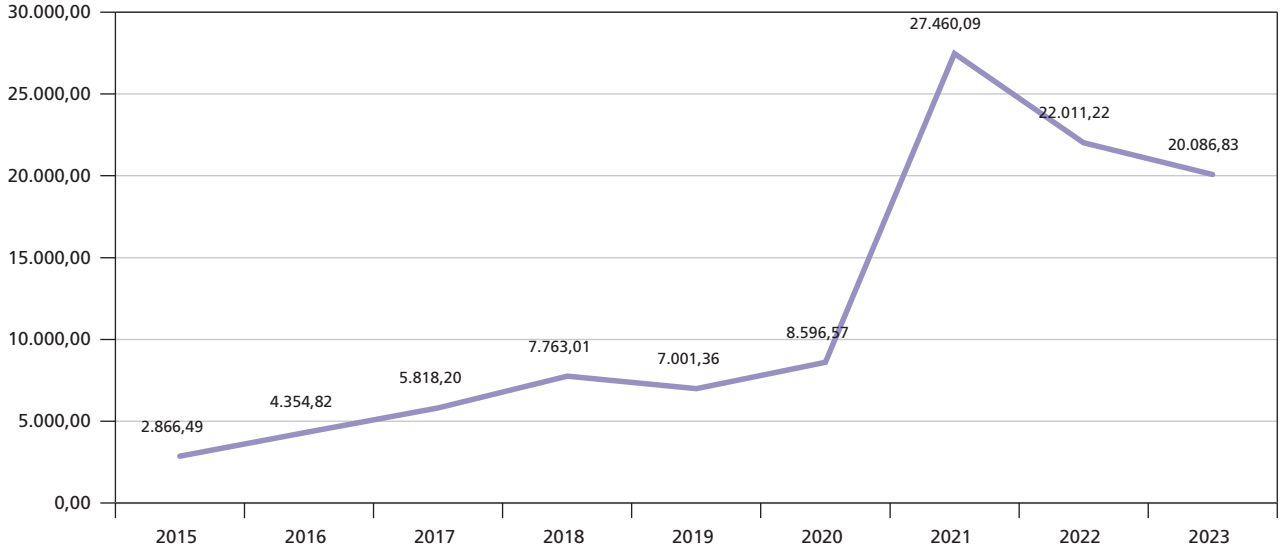
6.4 Recomendações

- Avaliar mais profundamente a governança e o desenho da política.
- Avaliar a sustentabilidade orçamentária do instrumento, com possíveis limites anuais ou parâmetros similares, considerando uma análise mais profunda das dinâmicas que influenciam o gasto tributário.
- Aferir os impactos gerados pela política de incentivos fiscais. As avaliações de impacto podem responder a um rol de problemas de pesquisa que precisam dialogar diretamente com as características regionais nas quais as empresas beneficiárias estão inseridas.

GRÁFICO 1

Evolução do gasto tributário dos incentivos fiscais do lucro da exploração na Amazônia e no Nordeste (2015-2023)

(Em R$ 1 milhão)



Fonte: Portal de Dados Abertos – Renúncias fiscais de tributos federais. Disponível em: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais. Acesso em: 24 jul. 2025.

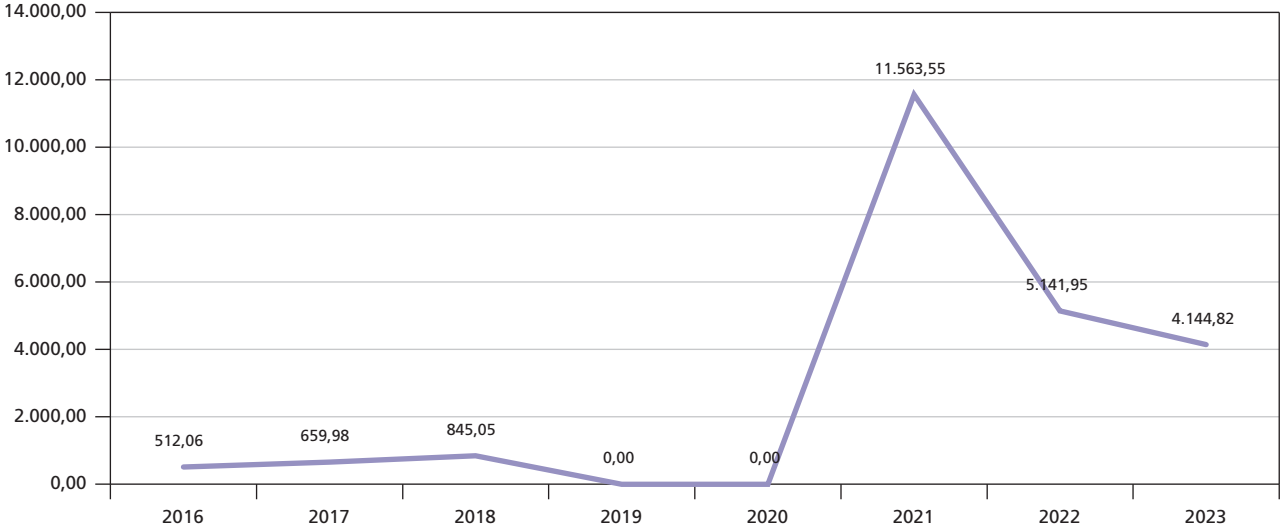
Elaboração do autor.

Obs.: Valores a preços de 2023.

GRÁFICO 2

Evolução dos incentivos fiscais do lucro da exploração na Amazônia e no Nordeste para extração de minério de ferro (2016-2023)

(Em R$ 1 milhão)



Fonte: Portal de Dados Abertos – Renúncias fiscais de tributos federais. Disponível em: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais. Acesso em: 24 jul. 2025.

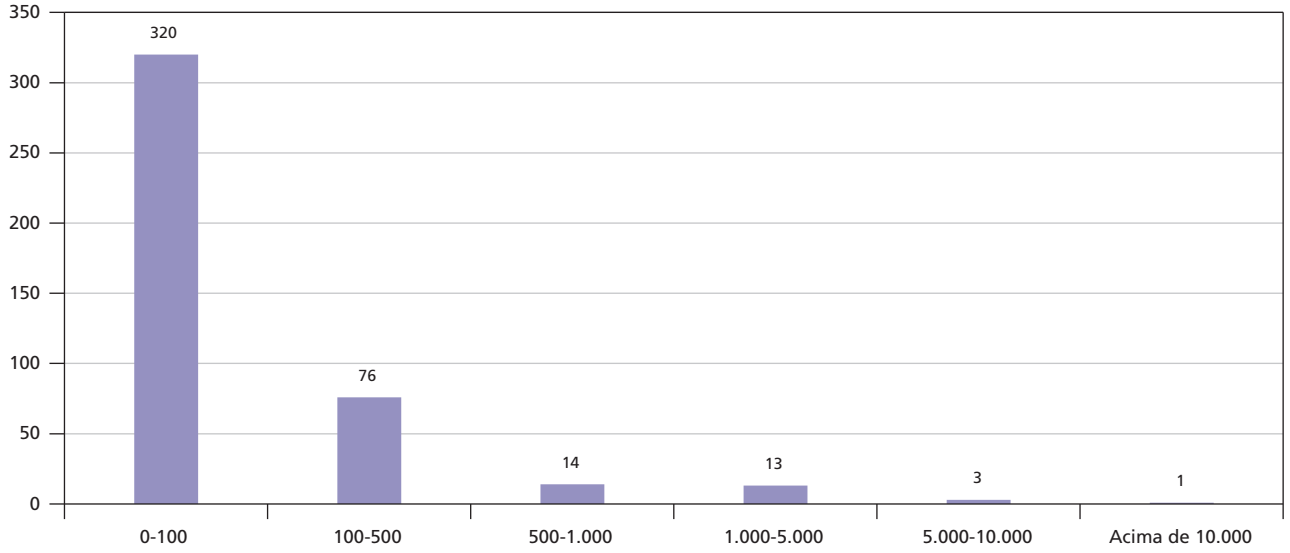
Elaboração do autor.

Obs.: 1. Na base de dados analisada, em 2015, não há registro da atividade como possível beneficiária de incentivo fiscal.
2. Valores a preços de 2023.

GRÁFICO 3

Número de atividades em nível de subclasse da CNAE contempladas pelos incentivos fiscais do lucro da exploração na Amazônia e no Nordeste por faixa de valor (2015-2023)

(Em R$ 1 milhão)



Fonte: Portal de Dados Abertos – Renúncias fiscais de tributos federais. Disponível em: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais. Acesso em: 24 jul. 2025.

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de; RAUEN, André Tortato; ZUCOLOTO, Graziela Ferrero. Impactos da suspensão dos incentivos fiscais previstos pela Lei do Bem sobre o investimento privado em PD&I. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 44, p. 29-33, abr. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6654. Acesso em: 12 ago. 2021.

AZUARA, O; AZUERO, R; BOSCH, M; TORRES, J. **Special Tax Regimes in Latin America and the Caribbean**: compliance, social protection, and resource misallocation. [*S. l.*]: Inter-American Development Bank, 2019. (IDB Working Paper Series, n. IDB-WP-970). Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0001586. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal. **Gap Tributário do IRPJ e da CSLL**: relatório preliminar de resultados – 2015 a 2019. Brasília: SRFB, 2023. 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. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Novo Brasil** – Plano de Transformação Ecológica. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/biblioteca/publicacoes/1202_pte_digital.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova Indústria Brasil** – forte, transformadora e sustentável: plano de ação para a neoindustrialização 2024-2026. 1. ed. rev. e atual. Brasília: CNDI; MDIC, 2025.

DAMODARAN, A. Cost of capital by sector. **Damodaran Online**. 2023. Disponível em: https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/. Acesso em: 28 jul. 2025.

GAMA, Daniel; CRUZ, Helio Nogueira da. Impacts of the Brazilian innovation tax policy on the composition of private investments and on the type of innovation. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 17, n. 2, p. 377-414, 2018.

KANNEBLEY JÚNIOR, Sergio; SHIMADA, Edson; DE NEGRI, Fernanda. Efetividade da Lei do Bem no estímulo aos dispêndios em P&D: uma análise com dados em painel. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 46, p. 111-45, 2016.

PIRES, M.; MARQUES, P. R.; BERGAMIN, J. **A tributação da renda corporativa no Brasil**: estimativas da carga tributária efetiva a partir das demonstrações de resultado no período 2012-2022. [*S. l.*]: FGV, 2023. (Textos para Discussão, n. 9).

SANTOS, Ulisses Pereira dos; RAPINI, Márcia Siqueira; MENDES, Philipe Scherrer. Impactos dos incentivos fiscais na inovação de grandes empresas: uma avaliação a partir da pesquisa Sondagem de Inovação da ABDI. **Nova Economia**, n. 30, v. 3, p. 803-832, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-6351/5687. Acesso em: 12 ago. 2021.

ZUCOLOTO, Graziela *et al*. 2017. Lei do Bem e produtividade das firmas industriais brasileiras. *In:* TURCHI, Lenita Maria; MORAIS, José Mauro de. **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil**: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: Ipea, 2017.

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Alice Souza Lopes

Revisão
Amanda Ramos Marques Honorio
Cláudio Passos de Oliveira
Denise Pimenta de Oliveira
Emilly Dias de Matos
Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira
Letycia Luiza de Souza
Nayane Santos Rodrigues
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico
Danielle de Oliveira Ayres

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO