

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**LEONARDO RODRIGUES DO NASCIMENTO**

**AMPLIAÇÃO DA FAIXA DE ISENÇÃO DO IRPF EM 2023: UM ESTUDO A  
PARTIR DOS DADOS ABERTOS DA DIRPF 2021**

**PORTO ALEGRE**

**2023**

**LEONARDO RODRIGUES DO NASCIMENTO**

**AMPLIAÇÃO DA FAIXA DE ISENÇÃO DO IRPF EM 2023: UM ESTUDO A  
PARTIR DOS DADOS ABERTOS DA DIRPF 2021**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Rosa Angela Chieza

**PORTO ALEGRE**

**2023**

### CIP - Catalogação na Publicação

Nascimento, Leonardo Rodrigues  
AMPLIAÇÃO DA FAIXA DE ISENÇÃO DO IRPF EM 2023: UM  
ESTUDO A PARTIR DOS DADOS ABERTOS DA DIRPF 2021 /  
Leonardo Rodrigues Nascimento. -- 2023.  
59 f.  
Orientador: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Imposto de Renda. 2. Desigualdade de Renda. 3.  
Progressividade Tributária. 4. Teoria da Tributação  
Equitativa. 5. Teoria da Tributação Ótima. I. Chieza,  
Rosa Angela, orient. II. Título.

**LEONARDO RODRIGUES DO NASCIMENTO**

**AMPLIAÇÃO DA FAIXA DE ISENÇÃO DO IRPF EM 2023: UM ESTUDO A  
PARTIR DOS DADOS ABERTOS DA DIRPF 2021**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 05 de setembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Rosa Angela Chieza – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Róber Iturriet Avila  
UFRGS

---

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente à professora Rosa Angela Chieza por ter aceitado ser a minha orientadora e por todo o suporte prestado durante a realização do meu trabalho de conclusão de curso, sem dúvida foi fundamental para que eu conseguisse finalizá-lo com êxito. Agradeço também aos professores Róber Iturriet Avila e Fabian Scholze Domingues por terem aceitado participar da minha banca avaliadora. Não posso deixar de agradecer também a todos os professores os quais tive o prazer de ser aluno durante todos esses anos no curso de Ciências Econômicas.

Agradeço aos meus pais Nívia e Alexandre por terem dado todo o suporte para que eu pudesse focar nos estudos e por sempre me incentivarem a me desenvolver cada dia mais, tanto como profissional, quanto como cidadão. Agradeço às minhas irmãs Letícia e Luiza e ao meu cunhado Vinicius pelo apoio durante esse período de realização do meu trabalho. Agradeço aos meus grandes amigos por entenderem o fato de eu não conseguir estar tão presente nos nossos encontros nos últimos meses. Agradeço, também, aos meus colegas de trabalho do Sicredi por compreenderem os dias que precisei chegar mais tarde ou sair mais cedo do trabalho em função de compromissos relacionados à faculdade e por segurarem a bronca durante essas oportunidades.

Por fim, gostaria de agradecer aos contribuintes brasileiros que pagaram tributos para financiar a Universidade Pública e me deram a oportunidade de ter acesso à formação em uma instituição tão qualificada como a UFRGS. A vocês, meu eterno agradecimento!

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar os impactos da nova tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), criado por meio da Medida Provisória nº 1.171/2023, sobre a arrecadação, o número de declarantes e a progressividade do IRPF. A importância do tema se dá devido ao fato de o Brasil ser um dos países com maior índice de desigualdade e concentração de renda no mundo, principalmente em virtude das alterações ocorridas em sua legislação tributária nos anos 1980 e 1990, cuja inspiração foi pautada na Teoria da Tributação Ótima, que será abordada no primeiro Capítulo. Após, apresenta-se uma perspectiva histórica do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física no Brasil desde sua criação, em 1922. Em seguida, analisa-se a progressividade do IRPF a partir dos dados abertos da DIRPF 2021, referentes ao ano-calendário de 2020, disponibilizados pela Receita Federal. Na sequência, realiza-se uma simulação com a nova tabela progressiva, utilizando os dados da DIRPF 2021, com objetivo de analisar seu potencial redistributivo. Por fim, o trabalho conclui que a MP nº 1.171/2023 é importante para a redução da regressividade ao aumentar a faixa de isenção, porém outras medidas devem ser adotadas em paralelo a fim de proporcionar um maior caráter redistributivo ao IRPF.

**Palavras-chave:** Imposto de Renda. Desigualdade de Renda. Progressividade Tributária. Teoria da Tributação Equitativa. Teoria da Tributação Ótima.

## ABSTRACT

The present paper aims to analyze the effects of the new progressive table of the Personal Income Tax (IRPF), created through Provisional Measure n° 1.171/2023, on the collection, the number of declarants and the progressivity of the IRPF. The importance of the theme is due to the fact that Brazil is one of the countries with the highest inequality and income concentration in the world, mainly due to the changes that occurred in its tax legislation in the 1980s and 1990s, whose inspiration was based on the Theory of Optimal Taxation, which will be addressed in the first Chapter. Afterwards, a historical perspective of the Personal Income Tax in Brazil is presented since its creation, in 1922. Then, the progressivity of the IRPF is analyzed from the open data of DIRPF 2021, referring to the calendar year of 2020, made available by the Federal Revenue. Next, a simulation is carried out of the new progressive table, using data from DIRPF 2021, with the aim of analyzing its redistributive potential. Finally, the paper concludes that MP n° 1.171/2023 is important for reducing regressivity by increasing the exemption range, but other measures must be adopted in parallel in order to provide a greater redistributive character to the IRPF.

**Keywords:** Income Tax. Income Inequality. Tax Progressivity. Equitable Taxation Theory. Optimal Taxation Theory.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Alíquotas mínimas e máximas do IRPF (1923-2016) .....	23
Figura 2 – Evolução dos declarantes e dos percentuais de reajustes na correção da tabela do IRPF 1996-2017 .....	25
Gráfico 1 - Participação dos tipos de rendimentos na renda total declarada do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	30
Gráfico 2 - % Rendimentos Isentos sobre a Renda Total e % Renda Tributável Líquida sobre a Renda Total por faixas de salário mínimo mensal .....	32
Gráfico 3 - Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	33
Gráfico 4 – Riqueza Líquida Média por faixas de SM do IRPF 2021, ano-calendário 2020 ..	35
Gráfico 5 – Valor Heranças e Doações (Média) por faixas de SM do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	36
Gráfico 6 – Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	48
Gráfico 7 – Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal após MP nº 1.171/2023 .....	48
Gráfico 8 – Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal após tributação de 15% sobre lucros e dividendos do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Categorias de rendimentos por faixa salarial do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	29
Tabela 2 - Composição dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	30
Tabela 3 - Composição da Renda Total Declarada do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	31
Tabela 4 - Bens e Direitos e Dívidas e Ônus do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	34
Tabela 5 - Doações e Heranças do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	35
Tabela 6 – Tabela progressiva mensal do IRPF vigente até abril do ano-calendário 2023 .....	39
Tabela 7 - Tabela progressiva mensal do IRPF a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023 .....	39
Tabela 8 – Valores Salário Mínimo de 2016 a 2023 .....	40
Tabela 9 - Categorias de rendimentos por faixa salarial do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	42
Tabela 10 – Simulação declarações por faixa de Rendimentos Totais (em salários-mínimos), utilizando Tabela Progressiva da MP 1.171/2023 .....	43
Tabela 11 – Número de contribuintes por faixa salarial a partir dos Grandes Números do IRPF de 2016 a 2021 .....	44
Tabela 12 – Número de contribuintes por faixa salarial a partir dos Grandes Números do IRPF de 2016 a 2021, utilizando Tabela Progressiva da MP 1.171/2023 .....	44
Tabela 13 – Alíquotas efetivas (em salários-mínimos) do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	46
Tabela 14 – Simulação das alíquotas efetivas (em salários-mínimos), após MP 1.171/2023 .....	47
Tabela 15 - Alíquotas do IRPF para aplicações financeiras no exterior propostas pela MP nº 1.171/2023 .....	50
Tabela 16 – Composição dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	51
Tabela 17 - Simulação tributação de 15% sobre lucros e dividendos do IRPF 2021, ano-calendário 2020 .....	52

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>TEORIAS DE TRIBUTAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
2.1	TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA .....	11
2.2	TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: VELHOS POSTULADOS .....	13
2.3	TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: NOVOS POSTULADOS .....	16
<b>3</b>	<b>O IRPF NO BRASIL: HISTÓRICO E REGRESSIVIDADE .....</b>	<b>21</b>
3.1	O HISTÓRICO DO IRPF NO BRASIL .....	21
3.2	IRPF CONFORME O CTN/1966 E A CF/1988 .....	26
3.3	A REGRESSIVIDADE DO IRPF NO BRASIL A PARTIR DOS DADOS DA DIRPF 2021 .....	28
<b>4</b>	<b>AMPLIAÇÃO DA FAIXA DE ISENÇÃO DO IRPF PELA MP Nº 1.171/2023 E SEUS IMPACTOS SOBRE O IRPF: UMA SIMULAÇÃO .....</b>	<b>38</b>
4.1	A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.171/2023 .....	38
4.2	METODOLOGIA DA SIMULAÇÃO .....	41
4.3	IMPACTOS SOBRE O NÚMERO DE DECLARANTES DO IRPF .....	41
4.4	IMPACTOS SOBRE A ALÍQUOTA EFETIVA POR FAIXA DE RENDA E A ARRECADAÇÃO DO IRPF.....	45
4.5	COMPENSAÇÕES DA PERDA DE ARRECADAÇÃO DA MP Nº 1.171/2023 .....	49
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>54</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>
	<b>APÊNDICE A – COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA .....</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o décimo país em desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini, ficando atrás apenas de 9 países do continente africano, conforme dados do Banco Mundial (2023). Um dos fatores que contribui para a desigualdade de renda é a predominância da carga tributária sobre impostos indiretos (bens e serviços) em detrimento aos impostos diretos (renda e propriedade), o que acaba onerando mais os contribuintes de menor renda. Dessa forma, o IRPF, segundo a Teoria da Tributação Equitativa, é a melhor alternativa para a redistribuição da renda ao aplicar uma política tributária progressiva, cobrando proporcionalmente mais impostos de contribuintes com maior renda.

No entanto, apesar de a Constituição Federal incorporar o Estado de Bem-Estar Social brasileiro, o que se observa é um IRPF com grau de regressividade, cujas alíquotas efetivas (tributação devida sobre o rendimento total declarado) não são crescentes em todas as faixas de renda, ou seja, não se elevam à medida em que as rendas aumentam. Isto foi causado, sobretudo, por medidas adotadas durante a década de 1990, como a redução da alíquota máxima do IRPF, de 45% para 25%, no número de faixas de alíquotas progressivas de 9 para apenas 3 e a isenção dos lucros e dividendos distribuídos pelas empresas por meio da Lei nº 9.249/1995, cuja inspiração advém dos princípios estabelecidos pela Teoria da Tributação Ótima (TTO), dos anos 1970 (GOBETTI; ORAIR, 2016).

A TTO também serviu de modelo para as políticas de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido, na década de 1980 e os seus teóricos chegaram a defender modelos extremos, pelos quais o IR deveria apresentar uma alíquota linear, enquanto as rendas provenientes do capital deveriam ser isentas, a fim de não provocar distorção nos incentivos econômicos, restringindo, assim, a função de redistribuição de renda aos gastos públicos.

Contudo, desde que a TTO começou a ser propagada e implementada pelo mundo, a partir dos anos 1980, os índices de desigualdade e de concentração de renda e de patrimônio se elevaram. Assim, vários autores revisaram suas teorias e buscaram apresentar argumentos que demonstrassem que a política de tributação ótima poderia ser estruturada por uma progressividade tributária e pela tributação do capital (GOBETTI, 2022). Entretanto, o Brasil

(além da Estônia) não adotou esses novos pressupostos, mantendo sua estrutura de alíquotas do IRPF e seguindo com a isenção sobre lucros e dividendos<sup>1</sup>.

O objetivo dessa pesquisa é analisar o impacto da nova tabela progressiva do IRPF, estipulado pela Medida Provisória nº 1.171/2023, que amplia a faixa de isenção para R\$ 2.112,00, a fim de mensurar as mudanças na regressividade, número de declarantes de IRPF e tamanho da arrecadação do IRPF, a partir da utilização dos dados abertos da DIRPF 2021.

Para atingir os objetivos propostos, esta pesquisa subdivide-se, além desta Introdução, em mais 3 Capítulos. No Capítulo 2 abordam-se as teorias de tributação que serviram como pilar para a construção do Sistema Tributário Brasileiro (STB) e mundial: Teoria da Tributação Equitativa (TTE), Teoria da Tributação Ótima (TTO), velhos postulados e Teoria da Tributação Ótima (TTO), novos postulados. No Capítulo 3 apresenta-se o histórico do IRPF do Brasil desde quando foi criado, em 1922. No capítulo 4 analisam-se os impactos da alteração do IRPF, a partir da tabela proposta pela Medida Provisória nº 1.171/2023, sobre o número de contribuintes que passariam a deixar de declará-lo e sobre as alíquotas efetivas, além das alterações na arrecadação do IRPF e os mecanismos de compensações para possíveis perdas de arrecadação.

---

<sup>1</sup> No ano de 2020, a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), com apoio da Oxfam Brasil e do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu), protocolou, no Supremo Tribunal Federal (STF), uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) em que questiona a regressividade do sistema tributário brasileiro, dentre eles, a isenção de tributação sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas de empresas e a permissão de dedução de juros sobre o capital próprio (OXFAM BRASIL, 2020).

## 2 TEORIAS DE TRIBUTAÇÃO

O Brasil é um país amplamente marcado pela desigualdade, sobretudo pela desigualdade de renda. Piketty (2020) apresenta quatro elementos capazes de legitimar a desigualdade, dentre eles o Regime Tributário. Dessa forma, cabe compreender o histórico do sistema tributário brasileiro e os fundamentos teóricos utilizados como base para sua formação. Para atender a este objetivo, na Seção 2.1 apresenta-se a Teoria da Tributação Equitativa (TTE); na Seção 2.2, apresenta-se a Teoria da Tributação Ótima (TTO), velhos postulados, e, por fim, na Seção 2.3, os novos postulados da TTO.

### 2.1 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA (TTE)

A Teoria da Tributação Equitativa (TTE) teve grande destaque principalmente nas décadas de 1950 e 1960, a partir de fundamentos teóricos apresentados por Neumark (1970<sup>2</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), Haller (1981<sup>3</sup> *apud* LAGEMANN, 2001) e Simons (1951<sup>4</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), e tem como foco principal alcançar uma distribuição da carga tributária socialmente justa. Segundo Lagemann (2001), isso seria possível à medida que cada pessoa contribui na receita tributária de acordo com sua capacidade de pagamento. Essa teoria “[...] apresentou forte influência na formulação de sistemas tributários de países desenvolvidos no período entre 1940 e 1970, evidenciando os modos de financiamento do Estado de Bem-Estar Social.” (ÁVILA; CONCEIÇÃO; MARTINS, 2019).

Para esses teóricos, a construção dessa estrutura de tributação está condicionada a uma série de fatores. Presume-se, primeiramente, a existência de um Estado intervencionista, em uma economia de mercado, capaz de assegurar meios legais e institucionais para uma concorrência efetiva (SIMONS, 1951<sup>3</sup> *apud* LAGEMANN, 2011). Além disso, é necessário que o Estado também disponha de recursos para executar suas tarefas, que serão obtidos por meio da arrecadação de contribuições obrigatórias, não sendo assegurada uma contraprestação ao contribuinte. Por fim, no âmbito político, pressupõe-se um Estado democrático, onde seus

---

<sup>2</sup> NEUMARK, F. **Grundsätze gerechter und ökonomisch rationale Steuerpolitik**. Tübingen: Mohr. 1970.

<sup>3</sup> HALLER, H. **Die Steuern: Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben**. Tübingen: Mohr. 1981.

<sup>4</sup> SIMONS, H. C. **Economic policy for a free society**. 3. impres. Chicago: The University of Chicago, 1951.

representantes visem ao alcance de um bem comum. Pelo lado do indivíduo, em uma ótica social, é necessário que este não esteja voltado apenas aos interesses pessoais, mas sim ao bem-estar coletivo (HALLER, 1981<sup>2</sup> *apud* LAGEMANN, 2001).

Essa contribuição é definida por meio de dois princípios: contribuintes com mesma renda devem ser tratados de forma igual, ou seja, deve haver uma equidade horizontal entre eles; contribuintes que não apresentam a mesma situação econômica devem ser tratados de forma diferente, visando alcançar uma equidade vertical. Nesse sentido é necessário definir o quê tributar e como essa tributação será formada.

Para isso, conforme Neumark (1970<sup>1</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), o melhor indicador da capacidade de pagamento seria por meio da renda pessoal, seguido pelo patrimônio e o consumo. Assim, a equidade horizontal será obtida somente quando três pontos forem atendidos, quais sejam: toda tributação estiver relacionada à renda; tudo que for relacionado à renda esteja presente na base de cálculo e que todos os componentes da base de cálculo estejam submetidos ao mesmo sistema de alíquotas (HETTICH, 1983<sup>5</sup> *apud* LAGEMANN, 2001).

Já a questão “como tributar?” está intimamente ligada à justiça vertical, ou seja, a como organizar a tributação para pessoas com situações econômicas distintas. Dessa forma, conforme Lagemann (2001), para que se obtenha uma tributação justa, na visão da TTE, dois critérios servem como norteadores: o poder aquisitivo econômico-financeiro individual e a utilidade individual. O primeiro deles é usado por Simons (1951<sup>3</sup> *apud* LAGEMANN, 2011) e Neumark (1970<sup>1</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), que entendem que a tributação deve ser estruturada por meio de um sistema de alíquotas que, ao ser aplicado, cause aos contribuintes perdas relativamente iguais em seu poder aquisitivo, independentemente da alíquota em que sua renda esteja inserida. Já o segundo tem como base as teorias de sacrifício, sendo as alíquotas aplicadas de forma com que não haja diferença entre as perdas de utilidade individual.

Sendo assim, a progressividade do imposto de renda seria a única alternativa capaz de reduzir a desigualdade na distribuição de renda sem ocasionar prejuízos significativos para a eficiência econômica (SIMONS, 1951<sup>3</sup> *apud* LAGEMANN, 2011), de forma “[...] a retirar dos contribuintes o mesmo potencial de poder aquisitivo ou de forma a exigir de cada um o mesmo sacrifício de utilidade marginal, absoluto ou proporcional.” (LAGEMANN, 2001).

---

<sup>5</sup> HETTICK, W. Henry simons on taxation and the economic system. **National Tax Journal**, v. 38, n. 4, p. 423-445, 1983.

Na visão de Neumark (1970<sup>1</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), a Carga Tributária ideal seria composta em 50% pelos impostos sobre a renda pessoal, já que este teria maior eficiência em orientar a tributação em relação ao imposto sobre o valor adicionado, e sobre o lucro das corporações, entre 30% e 40% pelos impostos sobre consumo e entre 10% e 20% pelos impostos sobre o patrimônio. Para as famílias cuja renda seria amplamente impactada pelo imposto sobre consumo, ele sugere uma espécie de imposto negativo sobre a renda, através de uma compensação via transferência a essas pessoas. Haller (1981<sup>2</sup> *apud* LAGEMANN, 2001) vem ao encontro de Neumark ao defender que os impostos sobre a renda deveriam predominar em relação aos impostos indiretos, sendo, junto ao imposto sobre o valor adicionado, a principal fonte de arrecadação tributária.

Em relação ao imposto sobre o consumo, Kellenberger (1957<sup>6</sup> *apud* LAGEMANN, 2001) entende que a melhor forma de aplicá-lo seria por meio de uma alíquota única, pois assim dificultaria a evasão, tornaria mais simples uma redução futura da alíquota e provocaria distorções menos significativas no sistema de preços. Já os impostos sobre heranças e doações, para Neumark (1970<sup>1</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), deveriam apresentar duas alíquotas, enquanto o imposto sobre o patrimônio deveria apresentar uma alíquota entre 0,5% e 1%. Haller (1981<sup>2</sup> *apud* LAGEMANN, 2001) entende que a definição dessas alíquotas deveria ficar sob decisão dos políticos.

## 2.2 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: VELHOS POSTULADOS

A Teoria da Tributação Ótima (TTO) serviu de inspiração para as políticas de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido, na década de 1980, caracterizada pelo início do Estado neoliberal, ao reproduzirem os ideais de tributação linear da renda e desoneração do capital, com objetivo de incentivar investimentos e atrair fluxos de capitais. (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019). No Brasil, inicia com a implementação de medidas similares no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em especial através das privatizações e, do ponto de vista tributário, com a aprovação da Lei nº 9.249/1995, que isenta de IRPF as rendas advindas de lucros e dividendos.

---

<sup>6</sup> KELLENBERGER, E. **Die Steuern und ihre Reform**. Bern: Stämpfli. 1957.

A TTO, no Brasil, serviu como base para implementação de algumas medidas, apesar de a CF de 1988 apontar na direção do Estado de Bem-Estar Social, como a isenção de dividendos distribuídos a acionistas, implementadas em 1995, e a possibilidade de as empresas deduzirem os Juros Sobre Capital Próprio (JSCP) do seu lucro tributável (GOBETTI; ORAIR, 2016).

A Teoria da Tributação Ótima se baseia no trade-off entre equidade e eficiência para produzir modelos em que o imposto sobre a renda do trabalho deveria apresentar uma alíquota linear, enquanto a tributação da renda do capital deveria ser neutra, para que assim não houvesse distorção dos incentivos econômicos. A TTO começou a ganhar destaque nas décadas de 1970 e 1980, a partir de teoremas elaborados por autores como Mirrless (1971), Atkinson e Stiglitz (1976), Judd (1985), Chamley (1986) e Ordover e Phelps (1979).

Foi a partir da literatura da TTO, nos anos 1970, cuja política fiscal keynesiana era questionada pela revolução novo-clássica, que começou a surgir uma forte corrente que assumia que os objetivos distributivos deveriam se restringir somente aos gastos públicos, dispensando essa responsabilidade para a política tributária (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Conforme Gobetti (2022, p. 21), “[...] existe sempre um trade-off entre equidade e eficiência, ou seja, de que medidas tributárias que visem à redistribuição de renda (como a tributação progressiva da renda do trabalho ou do capital) geram distorções e apresentam custo econômico [...]”. Ou seja, para esses economistas neoclássicos, essas políticas acabam desincentivando os indivíduos mais capazes de trabalhar, poupar e investir. Nesse sentido, a tarefa do Estado seria estruturar um sistema tributário que pudesse ser o mais neutro possível, capaz de maximizar o bem-estar da sociedade ao passo que procura minimizar as distorções econômicas e comportamentais.

Segundo Lagemann (2004), a TTO considera como única característica capaz de diferenciar os contribuintes as suas habilidades naturais, sendo possível, assim, mensurar seus potenciais para adquirir renda e promover uma tributação equitativa, por meio de um imposto lump sum, considerado a solução ideal. Entretanto, devido ao fato de o Estado não dispor facilmente de informações sobre as habilidades naturais dos indivíduos, sendo necessário empregar elevados gastos para obtê-las, torna-se inviável utilizar essa estrutura de tributação. Dessa forma, deve-se partir para a segunda melhor solução possível<sup>7</sup>, que está ligada à orientação baseada em indicadores que podem ser obtidos de maneira mais fácil, como a renda

---

<sup>7</sup> *Second best.*

e o consumo dos contribuintes, e, a partir daí, obter informações relacionadas às suas habilidades inatas com o propósito de se aproximar ao máximo da tributação considerada ideal.

A TTO entende que a tributação ocasiona dois efeitos sobre os contribuintes: o efeito-renda e o efeito-substituição. O efeito-renda é considerado inevitável, ou seja, faz parte da natureza da tributação, pois retira parte do poder de compra do contribuinte. Já o efeito-substituição é resultado da forma como o contribuinte reage perante os tributos, que, no caso dos bens tributados, apresentarão aumento nos preços, gerando, por consequência, queda na sua procura. Assim, há uma perda de satisfação por parte do contribuinte ao tomar essa decisão econômica, gerando um peso morto<sup>8</sup>, ou seja, uma perda de eficiência que deve ser evitada. Assim, cabe ao Estado buscar minimizar o máximo que for possível essa perda de bem-estar dos indivíduos gerada por esse efeito-substituição (LAGEMANN, 2004).

Em relação ao imposto sobre o consumo, Ramsey (1927) tem grande contribuição ao dissertar sobre a situação ótima, sob a ótica da eficiência, na qual defende que se as alíquotas forem alteradas em um mesmo percentual, também as quantidades de equilíbrio seriam alteradas na mesma proporção. Assim, pela Regra de Ramsey, as alíquotas deveriam ser estruturadas de uma maneira em que resultem numa variação percentual igual nas quantidades dos bens produzidos, para que esse peso morto seja evitado (LAGEMANN, 2004).

Tomando como base a Regra de Ramsey e considerando o tempo livre como um bem não tributado, surge a regra da complementaridade ao tempo livre, que indica que devem incidir tributos mais elevados aos bens complementares ao lazer em relação àqueles que possuem pouca relação com o tempo livre. Essa regra é fundamental devido à impossibilidade de se tributar o lazer de forma direta, ou seja, por meio de um imposto ótimo de valor único, sendo, entretanto, possível tributar os bens que sejam complementares a ele. Dessa forma, essa tributação pode ser definida como *second best*, visto que a incidência de impostos sobre o tempo livre de forma integral é considerada inviável (LAGEMANN, 2004).

Quanto à tributação da renda, são considerados dois aspectos: a renda do trabalho e a renda do capital. Em relação à renda do trabalho, ela deveria apresentar alíquotas marginais não-lineares, entre 0% e 100%, sendo o valor nulo aplicado para aqueles contribuintes com maior renda, com a finalidade de não provocar desestímulos à oferta de trabalho, e também para aqueles com menor renda. Sendo assim, fica claro que essa estrutura não apresenta alíquotas progressivas, ou seja, não apresentam necessariamente um aumento contínuo à medida que a

---

<sup>8</sup> *Excess burden.*

renda se eleva (SEADE, 1977<sup>9</sup>, p. 227 *apud* LAGEMANN, 2004, p. 415). Sobre a tributação da renda do capital, levando-se em conta um imposto sobre salários com alíquotas não-lineares, sendo a diferenciação dos indivíduos baseada unicamente pelos salários recebidos, ela deveria ser neutra. Para Ordover e Phelps (1979<sup>10</sup>, p. 17-19 *apud* Lagemann, 2004, p. 417), “[...] diante da exigência da eficiência de Pareto, a fraca separabilidade entre o tempo livre e o consumo de hoje e o de amanhã possibilita abrir mão da tributação dos juros”. Segundo Gobetti (2022, p. 23):

O principal argumento para não tributar as rendas do capital (no sentido amplo, não apenas os lucros), do ponto de vista da teoria neoclássica, é evitar em última instância uma distorção intertemporal nas decisões sobre poupança, ou seja, sobre quanto consumir hoje ou no futuro, devido à redução no valor presente do consumo futuro produzida pelo imposto que incidiria na remuneração do capital.

Entretanto, conforme Avila, Martins e Conceição (2019, p. 2), “O desenvolvimento de ferramentas informacionais e a sistematização de amplas bases de dados puderam demonstrar que os efeitos esperados das desonerações tributárias ao capital e aos seus rendimentos não foram alcançados”. Com base nesses resultados, na segunda década do século XXI alguns autores começaram a rever suas posições, começando a recomendar, inclusive, a tributação sobre a renda proveniente do capital.

### 2.3 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: NOVOS POSTULADOS

Desde que a Teoria da Tributação Ótima começou a ser propagada e implementada pelo mundo, a partir dos anos 1980, com ideais favoráveis à tributação linear da renda e desoneração do capital, os índices de desigualdade e de concentração de renda e de patrimônio aumentaram. Segundo Piketty (2014<sup>11</sup>, *apud* AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019), “A retomada da desigualdade acontece a partir de 1980, tendo relação com a redução da progressividade tributária.”. Assim, muitos autores que haviam contribuído para a criação desse modelo

<sup>9</sup> SEADE, J. K. On the shape of optimal tax schedules. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, NL, Elsevier, v. 7, n. 2, p. 203-235, Apr 1977.

<sup>10</sup> ORDOVER, J. A.; PHELPS, E. S. The concept of optimal taxation in the overlapping-generations model of capital and wealth. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, North-Holland, v. 12, n. 1, p. 1-26, Ago. 1979.

<sup>11</sup> PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

acabaram revendo suas posições, a fim de sugerir alternativas que pudessem responder a esse crescimento da desigualdade.

Tanto economistas da velha guarda, como Anthony Atkinson e Peter Diamond, quanto os contemporâneos, como Thomas Piketty e Emmanuel Saez, buscaram apresentar argumentos que demonstrassem que a política de tributação ótima poderia ser estruturada por uma progressividade tributária e pela tributação do capital (GOBETTI, 2022).

Ao longo do processo de solidificação teórica tributária e da influência do neoliberalismo, a tributação foi assumida como instrumento para incentivar investimentos e acumulação de capital. Os modelos e teoremas que se popularizaram a partir de 1980 tem sido questionados, inclusive por aqueles que deram sustentação às proposições de menor progressividade tributária. Há um processo de reflexão e, em certa medida, de revisão da tributação ótima. (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019, p. 8-9)

Dentre as principais críticas dos próprios integrantes da escola de tributação ótima encontra-se a concepção de não se tributar a renda proveniente do capital (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019). Banks e Diamond (2008) surgem como um dos primeiros economistas a colocar esse pressuposto da TTO em xeque. Para eles, “[...] haveria uma correlação positiva entre a capacidade dos indivíduos obterem renda e sua propensão a suavizar o consumo ao longo da vida por meio de poupança, bem como sua habilidade de prever e lidar com as incertezas sobre a renda futura.” (GOBETTI, 2022). Ou seja, haveria uma tendência de que os indivíduos mais capazes poupassem mais do que precisariam por questões de precaução, tornando-os propensos a trabalhar menos no futuro. Assim, os autores recomendam que os rendimentos provenientes do capital sejam tributados por alíquotas distintas, porém que possuam algum grau de interação com as alíquotas que incidem sobre os rendimentos da renda do trabalho. O modelo de tributação considerado ideal por Banks e Diamond apresentaria somente uma alíquota mais baixa na tributação da renda do capital em relação à alíquota máxima aplicada sobre a renda do trabalho (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019). Gobetti (2022, p. 24-25) complementa:

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

O crescimento da concentração de riqueza e da desigualdade é outro tema que ganha bastante espaço nos novos postulados da TTO. Segundo Piketty e Saez (2012), tributar a renda

do trabalho de forma progressiva não é suficiente para a redução das desigualdades. A tributação do capital também se torna indispensável para atingir esse objetivo, principalmente a herança, visto que “os indivíduos que mais recebem herança nem sempre são aqueles que mais recebem salário.” (GOBETTI, 2022, p. 25).

Piketty, Saez e Zucman (2013) são a favor de um imposto de renda amplo e progressivo, que seja acompanhado também por um imposto progressivo sobre a riqueza e sobre a herança (GOBETTI, 2022). Os autores destacam, também, a importância de se tributar a renda do capital em conjunto com a renda do trabalho, aplicando-se alíquotas progressivas sobre o somatório delas, para assim evitar que trabalhadores autônomos ou até mesmo aqueles que têm a oportunidade de optar pela “pejotização”, ou seja, agentes econômicos que optam por constituir pessoas jurídicas para prestar serviços, possam ser beneficiados com uma cobrança de IR menor, o que é observado com grande frequência no Brasil.

A importância da tributação sobre a herança se dá, para Piketty (2014), devido ao fato de ela estar concentrada, em sua grande maioria, nas mãos dos mais ricos, cuja grande parcela viveria apenas dos rendimentos da propriedade, não produzindo ganhos econômicos advindos do trabalho. Para Piketty, o imposto sobre herança deveria ser cobrado anualmente, apresentando alíquotas baixas e teria como objetivo contribuir, sobretudo, para o financiamento do acesso igualitário à educação (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019).

Outro autor que reviu sua posição sobre a isenção dos rendimentos do capital foi Joseph Stiglitz. Tomando como base as reduções fiscais que ocorreram nos Estados Unidos nos anos 1980, que, em sua visão, não foram capazes de resolver os problemas econômicos e sociais do país, Stiglitz (2017<sup>12</sup>, *apud* AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019) defende que ocorra uma tributação progressiva sobre a renda advinda do capital, sob o argumento que a desigualdade afetaria negativamente o bem-estar social e a produtividade da economia. (GOBETTI, 2022).

Anthony Atkinson (2015) também voltou atrás das suas ideias em relação à desoneração da renda do capital, em sua obra “Inequality - What Can Be Done?”. Nela, Atkinson propõe uma série de medidas voltadas à redução da desigualdade social, como a criação de uma estrutura tributária progressiva e a taxaço sobre heranças e doações (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019).

---

<sup>12</sup> STIGLITZ, Joseph Eugene. Pareto efficient taxation and expenditures: pre- and re-distribution. **Working Paper**, n. 23892. Cambridge: NBER, 2017.

James Mirrlees foi outro economista que mudou seu posicionamento após recomendar redução na progressividade tributária. Em um contexto de crescimento de desigualdade e de concentração de renda, Mirrlees et al. (2011<sup>13</sup>, *apud* GOBETTI, 2022), propõem que somente os rendimentos extraordinários, que superem a taxa normal de juros, sejam tributados, sendo complementados por um imposto sobre herança, para, assim, alcançar rendas que não sejam acumuladas por esforço próprio. Nesse modelo, o rendimento sobre o capital seria isento tanto para a pessoa física quanto para a pessoa jurídica. Contudo, os autores admitem que em determinados contextos poderia ser interessante a existência de uma tributação parcial sobre o rendimento do capital, visto que os indivíduos mais inteligentes teriam maior propensão a poupar. Assim, o nível de poupança passaria a se tornar mais um indicador da habilidade de obtenção de renda. Além disso, levando-se em conta que o investimento em capital humano não seria afetado por uma tributação de parte da poupança, Mirrlees et al. entendem que também haveria razões para que esse imposto fosse cobrado (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019; GOBETTI, 2022).

Mirrlees et al. defendem que dentro da própria teoria econômica existiriam fundamentos para se desviar da neutralidade pretendida pela tributação ótima. Entretanto, devido principalmente à necessidade de se realizar estudos mais aprofundados em relação aos benefícios e custos da tributação do rendimento da poupança, os autores evitam sugerir a adoção dessa prática. Conforme Gobetti (2022, p. 30):

A mudança acerca da tributação para Mirrlees não permitiu que ele não recomendasse cautela antes de sugerir alguma recomendação em oferecer os estímulos adequados em um mundo real e não ideal, em que as preferências, habilidades e restrições dos indivíduos são muito heterogêneas.

Assim, podemos notar que os autores possuem visões diferentes sobre como a tributação ótima deveria ser estruturada, começando pelos estudos de Banks e Diamond (2008), favoráveis a uma tributação do capital promovida por alíquotas inferiores às praticadas sobre os rendimentos da renda do trabalho, passando pela concepção de progressividade em relação ao trabalho, capital e heranças, abordados por Piketty, Saez, Zucman, Stiglitz e Atkinson, até chegar no modelo proposto por Mirrlees et al. (2011), que prevê que somente os rendimentos extraordinários sejam tributados, mas que em alguns contextos uma tributação parcial sobre o rendimento do capital poderia também ser adotada. Entretanto, a revisão da TTO promovida por todos esses autores tem um fim comum: promover maior progressividade à tributação e

---

<sup>13</sup> MIRRLEES, James Alexander et al. **Tax by Design: the Mirrlees Review**. Oxford University Press, 548 p, 2011.

reduzir a desigualdade e concentração de renda promovidas pela adoção de estruturas tributárias inspiradas nos velhos postulados da TTO, que privilegiavam o bem-estar em detrimento da justiça social.

A importância de se fazer essa revisão das teorias de tributação se dá justamente devido ao fato de no Brasil os princípios tributários contidos na CF de 1988 levarem em conta a TTE e não a TTO. Apesar disso, decisões políticas como a redução da progressividade tributária do IRPF, a aprovação da Lei nº 9.249/95, que concedeu isenção dos dividendos, e a criação dos Juros Sobre Capital Próprio vão na contramão desses princípios.

Entretanto, como pode-se observar, apesar de muitas dessas medidas adotadas terem sido revisadas e consideradas superadas pelos novos postulados da TTO, elas ainda continuam presentes na estrutura tributária brasileira, como a vigência da Lei nº 9.249/95, contribuindo para elevar a desigualdade de renda, conforme aponta Chieza (2020). As medidas que foram adotadas pelo Brasil, culminando na ampliação da regressividade no IRPF serão melhor detalhadas no Capítulo 3.

### **3 O IRPF NO BRASIL: HISTÓRICO E REGRESSIVIDADE**

O objetivo deste Capítulo é analisar como a estrutura do IRPF brasileiro foi alicerçada, tomando como base as teorias de tributação citadas e os elementos que contribuíram para a redução de sua progressividade com o decorrer dos anos, como as reduções no número de faixas e nos valores das alíquotas da tabela, assim como a isenção total dos lucros e dividendos recebidos por sócios ou acionistas estabelecida por meio da Lei nº 9.249/95, cujas políticas foram inspiradas em princípios neoliberais presentes nos pressupostos da Teoria da Tributação Ótima.

Para atender a este objetivo, na Seção 3.1 aborda-se o IRPF no Brasil em perspectiva histórica, desde sua criação, em 1922, e na Seção 3.2 trata-se sobre as implicações que estas decisões políticas tiveram sobre a regressividade desse tributo e no consequente aumento da desigualdade econômica, indo de encontro aos princípios de justiça social preconizados pela Teoria da Tributação Equitativa.

#### **3.1 O HISTÓRICO DO IRPF NO BRASIL**

Tomando como base a obra de Nóbrega (2014), podemos fazer uma revisão sobre o histórico do IRPF no Brasil. O imposto sobre a renda no Brasil foi criado durante o reinado de D. Pedro II, em 1843, e era composto por 9 faixas de alíquotas marginais, entre 2% e 10%. Esse imposto, porém, incidia somente sobre aqueles que recebiam vencimentos oriundos dos cofres públicos, constituindo, assim, uma base de contribuintes muito reduzida. Isso provocou reações por parte dos servidores públicos, o que fez com que esse imposto vigorasse por apenas 2 anos.

A Guerra do Paraguai (1864-1870) acabou tornando necessária a adoção de medidas fiscais a fim de se obter recursos, fazendo com que em 1867 os vencimentos dos cofres públicos voltassem a ser tributados, além de ser instituído um tributo sobre o patrimônio para cada pessoa que morasse em casa própria ou alugada, semelhante ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O imposto sobre vencimentos foi extinto logo em seguida, passando por um ciclo de retomadas e extinções, até ser finalmente suprimido no final da década de 1910 (NÓBREGA, 2014; SOUZA, 2016).

Em 1922 foi instituído o imposto geral sobre a renda no país, o qual aplicava uma tabela progressiva sobre os rendimentos líquidos dos contribuintes (descontando-se as deduções dos rendimentos brutos), ampliando a incidência para as rendas do comércio, indústria, valores mobiliários, dentre outros. Nessa época começou a ser difundida com mais ênfase a ideia de que esse imposto era fundamental para angariar recursos e promover um sistema tributário mais justo. Aos poucos, começou-se a ampliar os rendimentos tributáveis e que até então eram isentos, como os advindos de atividades agrícolas, tornando-o, aos poucos, mais complexo.

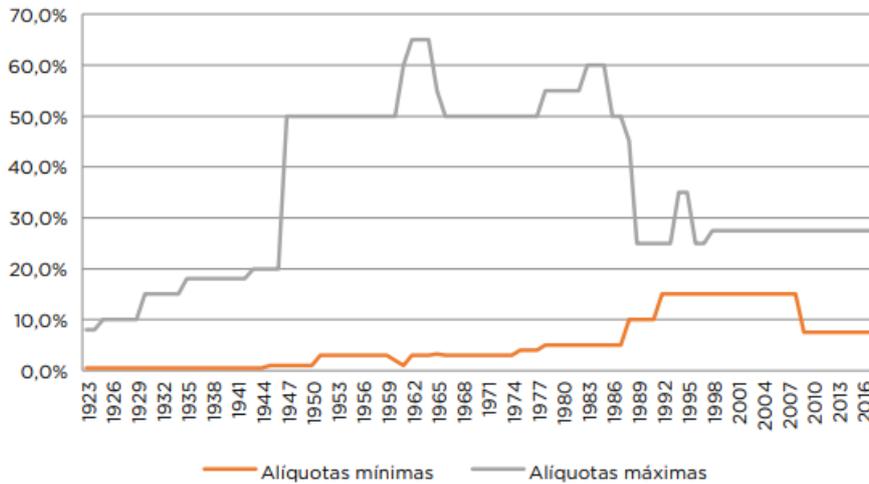
Em 1934 é promulgada uma Constituição Federal, que estabelece a isenção de imposto de renda para os vencimentos de escritores, jornalistas e professores. Nessa mesma Constituição, o IRPF entrou na lista que compunha os impostos de competência da União. Na década de 1930, o imposto de renda se manteve com faixas progressivas, chegando a apresentar uma alíquota máxima de 18%, em 1936. Já nos anos 1940, se tornou o tributo com maior arrecadação tributária, muito em virtude do crescimento econômico apresentado na época, que beneficiou as classes de maior poder aquisitivo. Conforme Nóbrega (2014, p. 61), esse resultado foi alcançado “[...] com melhorias do aparelho arrecadador, aperfeiçoamentos na legislação tributária e máquina fiscalizadora mais afinada.”

Nos anos seguintes, houve uma série de alterações neste tributo, como: isenção de proventos de aposentadoria por moléstia grave, em 1947; possibilidade de deduções de despesas médicas, em 1948; instituição do desconto na fonte sobre os rendimentos do trabalho assalariado, em 1954, e tributação do 13º salário, em 1962. A maior elevação da alíquota máxima ocorreu no exercício referente a 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, no qual saltou de 20% para 50%, permanecendo nesse valor até 1961, quando o então presidente Jânio Quadros ampliou a alíquota máxima para 60%. O limite de isenção apresentava aumentos graduais, superiores à inflação, desonerando as classes mais baixas. Além disso, os valores da tabela progressiva passaram a ser vinculados ao salário mínimo mensal em 1961 (NÓBREGA, 2014).

O percentual mais elevado da alíquota de toda a história do IRPF brasileiro ocorreu entre os anos 1963 e 1965, durante o governo de João Goulart, alcançando 65%, conforme Figura 1. Segundo Nóbrega (2014, p. 73), “O imposto sobre a renda das pessoas físicas é o que mais se presta à consecução do objetivo de justiça fiscal, por permitir alíquotas mais elevadas para maiores rendimentos e por poder diferenciar a tributação conforme a origem do rendimento.” Entretanto, logo após o Golpe Militar de 1964, a alíquota máxima retornou para 50%. Mesmo assim, o IRPF da época poderia ser considerado muito progressivo, “[...] não só

pela alíquota máxima, mas pela existência de 12 faixas de tributação e por incidir sobre um amplo espectro de rendas, tanto do capital quanto do trabalho.” (GOBETTI; ORAIR, 2022).

**Figura 1 – Alíquotas mínimas e máximas do IRPF (1923-2016)**



Fonte: Introíni *et al.* (2018).

Em 1964, por meio de uma Emenda Constitucional, foi extinguida a isenção de imposto de renda para professores, jornalistas, autores e magistrados. No mesmo ano, conforme Nobrega (2014), teve início uma política de estímulo a investimentos voltados ao interesse econômico e social, por meio de descontos aos contribuintes que realizassem essas aplicações incentivadas. Dois anos após, em 1966, foi criado o Código Tributário Nacional (CTN), que instituiu o Sistema Tributário Nacional.

Em 1975 foi criada a declaração simplificada, com o objetivo de facilitar o preenchimento para contribuintes com rendas menos elevadas. Já em 1976, se tornou possível utilizar os aluguéis para abatimento da renda bruta, o que durou até 1989. A partir do ano de 1979, o imposto sobre a renda se tornou o tributo de competência da União que mais gerava receita, chegando a atingir, em 1985, uma participação recorde de 57,3%. Em 1990, a declaração dos rendimentos tributáveis e das deduções deixou de ser classificada em cédulas, o que ocorria desde o exercício de 1926. Com relação à tabela progressiva, que possuía 9 faixas com variação de 10% a 45% até o exercício de 1989, ela teve seu número reduzido para apenas três faixas no ano seguinte, durante o governo Sarney, sendo uma delas de isenção, com alíquotas de 10% e 25% (NÓBREGA, 2014).

Chama a atenção que, logo após a promulgação da CF de 1988, a qual estabelece tardiamente o Estado de bem-estar social, há um retrocesso na tabela do IRPF, pois foi reduzido o número de 9 faixas de renda para apenas 3 (considerando a faixa de isenção) e também

reduziu-se a alíquota marginal mais elevada de 45% para 25%. Todos os países que implementaram o Estado de Bem-Estar Social no pós Segunda Guerra Mundial financiaram-o com elevadas alíquotas do IRPF e o Brasil adotou direção oposta. É verdade que o país foi influenciado desde o início dos anos 1990 pelas ideias da Teoria da Tributação Ótima (TTO).

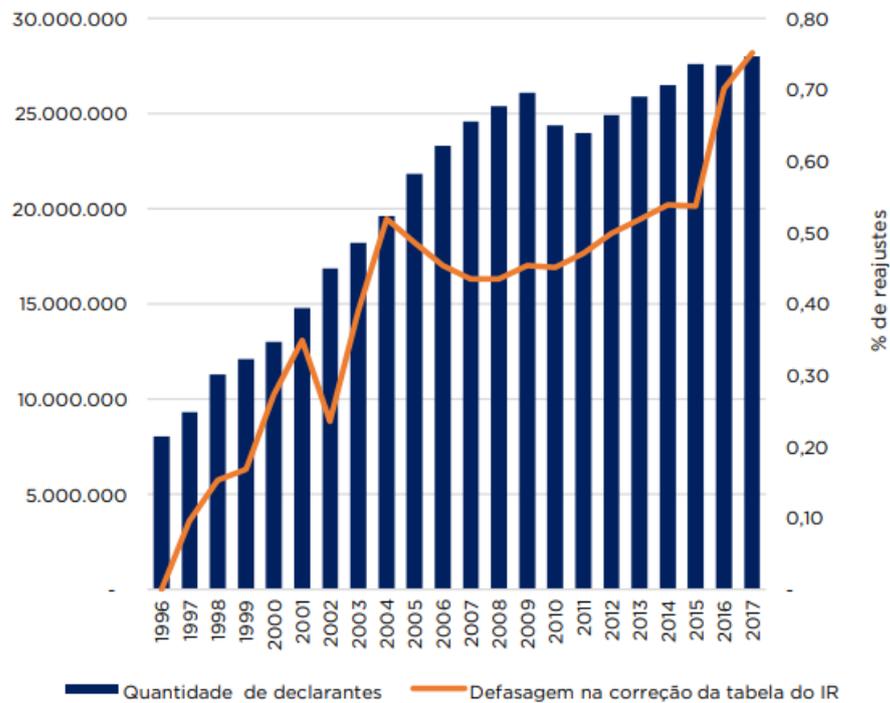
Por meio da Lei nº 9.250/1995, a alíquota marginal foi ampliada de 10% para 15% e quatro anos depois, através da Lei nº 9.887/1999, houve aumento da alíquota máxima de 25% para 27,5%. A partir de 1997, houve inovações tecnológicas no sentido de facilitar cada vez mais o preenchimento da declaração do IRPF, como a possibilidade de realizá-lo via internet, formulário online e por telefone (NÓBREGA, 2014).

Em 2009, a Lei nº 11.945/2009 ampliou o número de alíquotas de dois para quatro com a criação das faixas intermediárias de 7,5% e 22,5%, como resposta à crise financeira internacional, mantendo essa estrutura até os dias atuais. Essas mudanças, conforme GOTTO e PIRES (2022, p. 121) “[...] apesar de pequenas, atuaram no sentido de reforçar o aspecto progressivo do imposto sem, no entanto, avançar de forma significativa no topo da distribuição e na arrecadação”.

Outro fator importante é que até 1995 a tabela progressiva do IRPF possuía correções anuais. Entretanto, entre 1996 e 2001 houve um congelamento da tabela, o que gerou um aumento no número de contribuintes de 8 milhões em 1997 para 16,8 milhões em 2002 (Figura 2). Em 2002, houve uma correção de 17,5% na tabela, que voltou a não receber reajustes em 2003 e 2004. Entre 2005 e 2015, as atualizações periódicas da tabela do IRPF foram retomadas, porém com valores abaixo da inflação (INTROÍNI et al, 2018).

Em dezembro de 2006, no âmbito de um acordo formalizado entre as Centrais Sindicais e o governo federal, no qual foram pactuadas regras para uma política de valorização do salário mínimo, estipulou-se que, entre 2007 e 2010, a tabela do IRPF teria correção anual de 4,5%. Em 2011, de forma unilateral, o governo decidiu manter o percentual de reajuste em 4,5% e o aplicou até 2014. Já em 2015, foi concedido reajuste diferenciado por faixas de rendimentos, o que resultou em aumento médio de 5,60%. Desde 2016, a tabela não sofreu qualquer ajuste. (DIEESE, 2022, p. 2)

**Figura 2 – Evolução dos declarantes e dos percentuais de reajustes na correção da tabela do IRPF 1996-2017**



Fonte: Introíni *et al.* (2018).

Entretanto, em abril de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a ampliação da faixa de isenção do IRPF de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.112,00 mensais, além da criação de um desconto simplificado mensal para dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) no valor de R\$ 528,00, ampliando essa isenção para R\$ 2.640,00, por meio da Medida Provisória nº 1.171/2023.

Essa medida passou a valer a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023 e tem como objetivo desonerar contribuintes de menor renda, que estavam sendo prejudicados com o congelamento da tabela progressiva dos últimos oito anos. Os possíveis impactos dessa MP sobre o número de contribuintes que passarão a ficar isentos do IRPF e sobre a arrecadação total do IRPF, além das mudanças ocasionadas nas alíquotas efetivas serão destrinchados no capítulo 4, a partir de uma análise comparativa com a DIRPF 2021.

Na subseção seguinte, serão abordados com mais detalhes o Código Tributário Nacional (CTN) de 1966 e a Constituição Federal (CF) de 1988 no que tange ao Imposto sobre a Renda, além das modificações ocasionadas pela Lei nº 9.249/1995.

### 3.2 IRPF CONFORME O CTN/1966 E A CF/1988

As normais legais sobre a tributação sobre a renda estão previstas no Código Tributário Nacional (CTN, 1966), na Constituição Federal (CF/1988) e em diversas leis complementares e ordinárias.

O CTN de 1966 estabelece, por meio dos artigos 43, 44 e 45 as normas em relação à tributação sobre a renda. O Art. 43 trata sobre o fato gerador do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:  
 I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;  
 II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.  
 § 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.  
 § 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo (BRASIL, 1966).

Sendo assim, a renda deve abranger os acréscimos patrimoniais provenientes de salários, rendimentos financeiros, ganhos de capital, montantes obtidos em operações pelas pessoas jurídicas e, inclusive, ganhos financeiros oriundos de atividades ilegais. Já os proventos de qualquer natureza estão ligados aos demais acréscimos patrimoniais (DUARTE et al, 2018).

A competência privativa da União para instituição do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza está prevista no inciso III, §2, do Art. 153 da CF de 1988:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:  
 I - importação de produtos estrangeiros;  
 II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;  
 III - renda e proventos de qualquer natureza;  
 [...]  
 § 2º O imposto previsto no inciso III:  
 I - será informado pelos critérios **da generalidade, da universalidade e da progressividade**, na forma da lei; (BRASIL, 1988, grifos do autor)

O princípio da **generalidade** estabelece que o imposto deve ser pago por todas as pessoas, sendo respeitada a capacidade contributiva, ou seja, todos contribuintes devem ser tratados da mesma forma. A **universalidade** expressa que a tributação deve incidir sobre todas as espécies de rendas e proventos, não podendo se diferenciar de acordo com o tipo de rendimento recebido pelo contribuinte. Por sua vez, a **progressividade** está atrelada à aplicação

de alíquota maior à medida que a base de cálculo, seja a renda ou acréscimo patrimonial, é ampliada (DUARTE et al, 2018).

Além disso, o §1º, Art. 145 da CF de 1988 trata sobre o princípio da capacidade contributiva, ou seja, configura um caráter pessoal sobre a capacidade econômica do contribuinte:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e **serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988, grifos do autor).

Assim, o Art. 145 remete ao princípio de equidade horizontal da TTE mencionado no Capítulo 2, pelo qual deve ser respeitada a capacidade contributiva de cada indivíduo através da aplicação de uma alíquota progressiva sobre o IRPF, incidindo tributos proporcionalmente maiores àqueles que auferem maior renda.

Entretanto, em 1995 houve uma grande alteração no IRPF, por meio da Lei nº 9.249/1995, que foi criada sob a prerrogativa de atrair capitais e incentivar investimentos no país, mas que apresentou dissonâncias com os princípios constitucionais da universalidade e generalidade estabelecidos pela CF de 1988 e com consequências negativas sobre a progressividade. As principais mudanças estão presentes nos Arts. 9 e 10:

Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.

[...]

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior. (BRASIL, 1995)

O Art. 9 deu origem a uma despesa fictícia denominada juros sobre capital próprio (JSCP), pela qual a empresa poderia utilizá-la para abater o gasto com juros do seu lucro e assim obter dedução do pagamento do seu imposto. Dessa forma, ao invés de uma parcela do lucro ser tributada pelo IRPJ e pela contribuição social sobre lucro líquido (CSLL) a uma alíquota de 34%, ao ser paga ao acionista passa a ser tributada somente a 15% (GOBETTI; ORAIR, 2016).

O Art. 10, por sua vez, instituiu a isenção das rendas recebidas por sócios ou acionistas a título de lucros e dividendos distribuídas pelas empresas. Anteriormente, os dividendos no Brasil eram tributados exclusivamente na fonte, não sendo parte integrante da base de cálculo do IRPF, a uma alíquota única de 15%, inferior às alíquotas máximas aplicadas à renda do trabalho (GOBETTI; ORAIR, 2016). Essas medidas passaram a valer a partir do ano posterior (INTROÍNI et al, 2018).

Um dos principais argumentos utilizados pelos defensores da isenção dos dividendos é de que haveria a ocorrência de bitributação, visto que os valores seriam tributados através do IRPJ e do IRPF. Entretanto, a bitributação ocorre somente quando o mesmo fato gerador é tributado mais de uma vez pelos mesmos sujeitos passivos e, nesse caso, além de existirem dois fatos geradores diferentes há também dois contribuintes distintos: primeiramente a empresa, como pessoa jurídica, e, após, o acionista, como pessoa física (INTROÍNI et al, 2018).

Além disso, segundo Gobetti e Orair (2016), não há evidências de que os benefícios concedidos por meio da dedução dos JSCP e isenção dos dividendos tenham gerado ampliação dos investimentos no Brasil. Pelo contrário, eles permaneceram estagnados por mais de uma década desde a sua implementação. De certa forma, este dado de não ampliação de investimentos em decorrência da redução deste imposto corrobora com o que ocorreu em outros países, fato que fez com que autores da TTO – velhos postulados, reescrevessem a referida teoria, novos postulados, passando a defender a retomada dessa tributação<sup>14</sup>.

Tendo em vista o que foi apresentado até aqui, iremos analisar se o IRPF cumpre de fato os critérios estabelecidos pela CF de 1988 através da análise da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física do exercício 2021, ano calendário 2020.

### 3.3 A REGRESSIVIDADE DO IRPF NO BRASIL A PARTIR DOS DADOS DA DIRPF 2021

Nesta seção, apresenta-se uma análise sobre a regressividade do IRPF a partir dos dados da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) do exercício 2021, ano-

---

<sup>14</sup> Até hoje, apenas dois países seguem isentando do IRPF as rendas advindas de lucros e dividendos: o Brasil e a Estônia.

calendário 2020. Os rendimentos dos declarantes estão divididos em “Rendimentos Tributáveis”<sup>15</sup>, “Rendimentos com Tributação Exclusiva”<sup>16</sup> e “Rendimentos Isentos”.

A Tabela 1 apresenta os rendimentos totais da DIRPF 2021 por faixas salariais em salários mínimos. Pelos dados apresentados, pode-se notar que a renda total declarada em 2020 foi de R\$ 3,403 trilhões. Além disso, dos 31.634.843 declarantes, 29.445.112 estão situados nas faixas de até 20 Salários Mínimos, o que representa 93% da quantidade total de declarantes. Os outros 7%, que correspondem aos declarantes com rendas superiores a 20 Salários Mínimos (SM), são responsáveis por cerca de 44% de toda a renda declarada. Se considerarmos renda de até 5 SM, esses declarantes representam 57% do total. Estes dados revelam a desigualdade de renda vigente no Brasil. Além disso, o total de declarantes representa apenas 15% da população de 206 milhões de brasileiros (IBGE, 2023).

**Tabela 1 - Categorias de rendimentos por faixa salarial do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial em SM	Quant. de Declarantes	Quant. de Declarantes (%)	Rendimentos (R\$ milhões)			Rendimento Total	Renda Total por faixa (%)	Rendimento Médio Total Declarado (R\$)
			Tributáveis	Tributação Exclusiva	Isentos e Não Tributáveis			
Até 1/2	1.604.246	5,07%	1.110,77	146,77	263,62	1.521,17	0,04	948,21
1/2 a 1	578.381	1,83%	4.975,59	242,51	699,00	5.917,11	0,17	10.230,47
1 a 2	2.755.245	8,71%	43.655,42	1.623,49	6.499,02	51.777,93	1,52	18.792,50
2 a 3	5.014.845	15,85%	135.856,84	8.796,73	15.271,23	159.924,80	4,70	31.890,28
3 a 5	8.262.962	26,12%	322.633,21	26.223,85	54.106,30	402.963,36	11,84	48.767,42
5 a 7	4.316.910	13,65%	245.948,76	22.023,01	50.870,07	318.841,85	9,37	73.858,81
7 a 10	3.219.144	10,18%	249.138,21	24.438,66	62.356,49	335.933,36	9,87	104.354,87
10 a 15	2.526.189	7,99%	269.857,80	29.508,51	85.199,97	384.566,28	11,30	152.231,79
15 a 20	1.167.190	3,69%	165.207,33	20.683,24	66.463,50	252.354,07	7,42	216.206,51
20 a 30	1.073.869	3,39%	197.198,67	28.396,73	100.128,29	325.723,68	9,57	303.317,90
30 a 40	462.066	1,46%	110.538,55	18.533,01	70.142,24	199.213,81	5,85	431.137,12
40 a 60	340.832	1,08%	94.559,36	21.735,02	88.543,26	204.837,65	6,02	600.993,00
60 a 80	117.987	0,37%	35.199,37	12.391,79	53.803,75	101.394,91	2,98	859.373,57
80 a 160	122.641	0,39%	42.143,33	21.567,30	102.302,42	166.013,05	4,88	1.353.650,49
160 a 240	30.762	0,10%	13.990,22	10.278,35	50.327,53	74.596,10	2,19	2.424.943,08
240 a 320	13.567	0,04%	7.779,53	7.135,74	31.942,87	46.858,13	1,38	3.453.831,44
Mais de 320	28.007	0,09%	35.640,27	77.873,98	257.190,17	370.704,41	10,89	13.236.134,21
<b>Total</b>	<b>31.634.843,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.975.433,24</b>	<b>331.598,71</b>	<b>1.096.109,71</b>	<b>3.403.141,66</b>	<b>100,00</b>	<b>107.575,74</b>

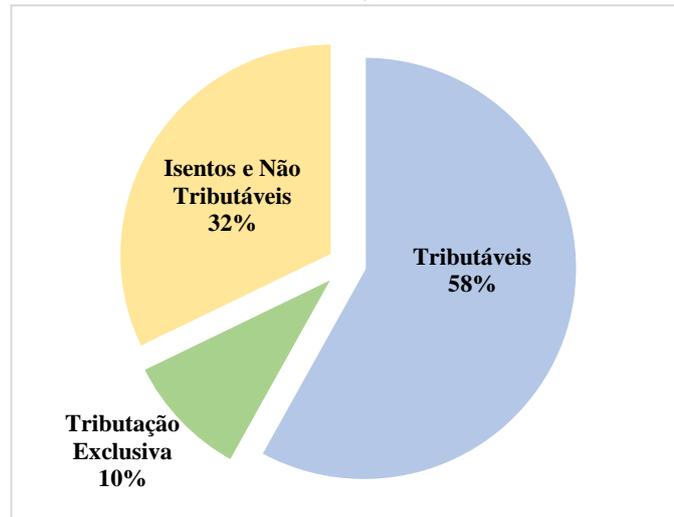
Fonte: Klock e Chieza (2023)

<sup>15</sup> São os rendimentos sobre os quais incidem as alíquotas da tabela do IRPF, após excluídas as deduções previstas, tais como despesas com instrução, médicas, etc.

<sup>16</sup> São rendimentos que não são submetidos à tabela progressiva do IR, como rendimentos de aplicações financeiras e 13º salário, que estão sujeitos a uma única alíquota de incidência.

Outro ponto que serve como análise da regressividade do IRPF é a representatividade de cada renda (tributável, exclusiva e isenta) sobre a Renda Total Declarada. O Gráfico 1 ilustra a significativa participação dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis (32%) sobre a Renda Total Declarada na DIRPF 2021.

**Gráfico 1 - Participação dos tipos de rendimentos na renda total declarada do IRPF 2021, ano-calendário 2020**



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Destes rendimentos, 35% referem-se a lucros e dividendos recebidos pelo titular e dependentes, que resultaram em R\$ 384,27 bilhões em 2020, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 - Composição dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Descrição do Rendimento Isento e Não Tributável	R\$ bilhões	Participação percentual em relação ao total
Lucros e dividendos recebidos	384,27	35,06%
Rendimento de sócio ou titular de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional, exceto pro labore, aluguéis e serviços prestados	129,16	11,78%
Transferências patrimoniais - doações e heranças	110,32	10,07%
Parcela isenta de proventos de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão de declarante com 65 anos ou mais	84,99	7,75%
Parcela isenta correspondente à atividade rural	71,31	6,51%
Pensão, proventos de aposentadoria ou reforma por moléstia grave ou aposentadoria ou reforma por acidente em serviço	65,26	5,95%
Indenizações por rescisão de contrato de trabalho, inclusive a título de PDV, e por acidente de trabalho; e FGTS	38,41	3,50%
Rendimentos de cadernetas de poupança, letras hipotecárias, letras de crédito do agronegócio e imobiliário (LCA e LCI) e certificados de recebíveis do agronegócio e imobiliários (CRA e CRI)	38,15	3,48%
Incorporação de reservas ao capital / Bonificações em ações	18,05	1,65%
Transferências patrimoniais - meação e dissolução da sociedade conjugal e da unidade familiar	10,39	0,95%

Outros	145,79	13,30%
Total	1.096,11	100%

Fonte: Klock e Chieza (2023).

Os dados da Tabela 3 mostram que 69,38% da Renda Total Declarada dos contribuintes que receberam mais de 320 SM mensais em 2020 é Renda Isenta e Não Tributável. Os rendimentos tributáveis correspondem a apenas 9,61% nessa faixa, ao passo que para os declarantes que estão na faixa de 2 a 3 Salários Mínimos, por exemplo, esses rendimentos foram responsáveis por 84,95% de toda a renda declarada.

**Tabela 3 - Composição da Renda Total Declarada do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

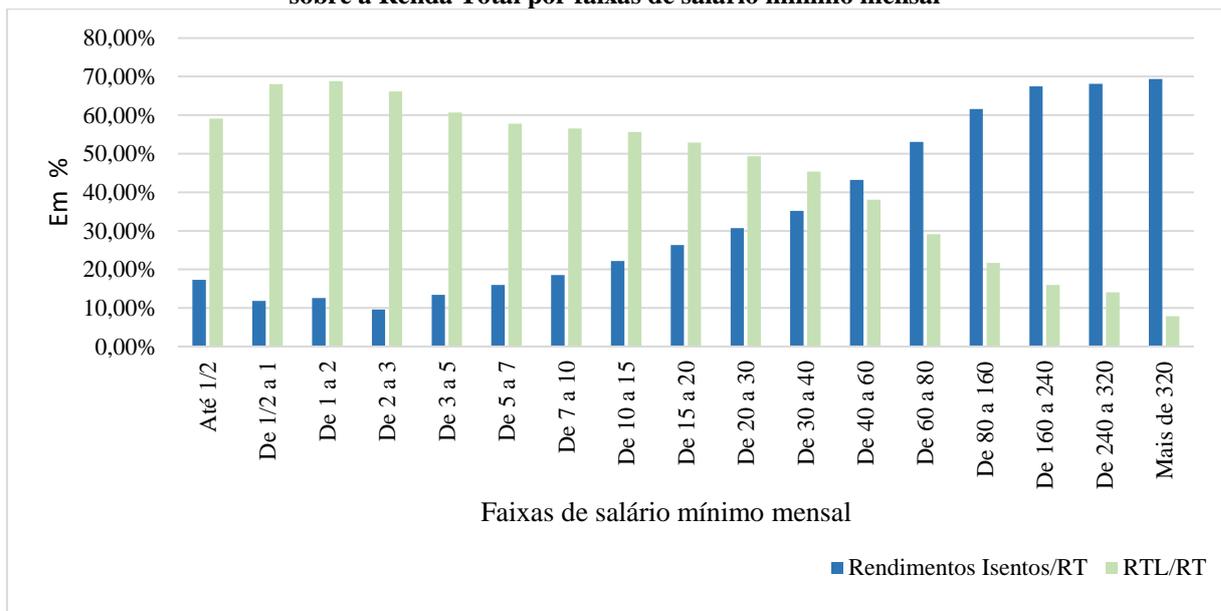
Faixa Salarial em SM	Quantidade de Declarantes	Rendimentos Tributáveis em %	Rendimentos Tributação Exclusiva em %	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis em %
Até 1/2	1.604.246	73,02	9,65	17,33
1/2 a 1	578.381	84,09	4,10	11,81
1 a 2	2.755.245	84,31	3,14	12,55
2 a 3	5.014.845	84,95	5,50	9,55
3 a 5	8.262.962	80,07	6,51	13,43
5 a 7	4.316.910	77,14	6,91	15,95
7 a 10	3.219.144	74,16	7,27	18,56
10 a 15	2.526.189	70,17	7,67	22,15
15 a 20	1.167.190	65,47	8,20	26,34
20 a 30	1.073.869	60,54	8,72	30,74
30 a 40	462.066	55,49	9,30	35,21
40 a 60	340.832	46,16	10,61	43,23
60 a 80	117.987	34,72	12,22	53,06
80 a 160	122.641	25,39	12,99	61,62
160 a 240	30.762	18,75	13,78	67,47
240 a 320	13.567	16,60	15,23	68,17
Mais de 320	28.007	9,61	21,01	69,38
Total	31.634.843,00	58,05	9,74	32,21

Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Dessa forma, a partir dos dados da Tabela 3, pode-se notar que a maior parte dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis se encontra nas maiores faixas salariais, com tendência crescente, e não nas faixas de menor renda. Além disso, como foi visto na Tabela 2, mais de 35% desses rendimentos são compostos por lucros e dividendos, que tiveram sua isenção concedida pela Lei nº 9.249/1995, o que vai de encontro aos critérios da progressividade, da generalidade e da universalidade estabelecidos pela Constituição Federal (1988).

No Gráfico 2 consta a proporção dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis sobre a Renda Total Declarada por faixas de Salários Mínimos. Além disso, consta também a proporção da Renda Tributável Líquida, ou seja, a base de cálculo do IRPF em relação à renda total. Notamos que a partir da faixa de 3 a 5 SM o percentual de Rendimentos Isentos/RT é crescente, chegando muito próximo de 70% para as rendas superiores a 160 salários. Isso evidencia que, à medida que a renda se eleva, há uma desoneração maior do imposto devido para os contribuintes. Como consequência, o percentual de Renda Tributável Líquida/RT decresce com o aumento da Renda Total Declarada, chegando a 7,85% para a faixa acima de 320 salários mínimos, enquanto para as faixas de 1 a 5 salários mínimos a base de cálculo corresponde a um valor superior a 60% da renda total.

**Gráfico 2 - % Rendimentos Isentos sobre a Renda Total e % Renda Tributável Líquida sobre a Renda Total por faixas de salário mínimo mensal**

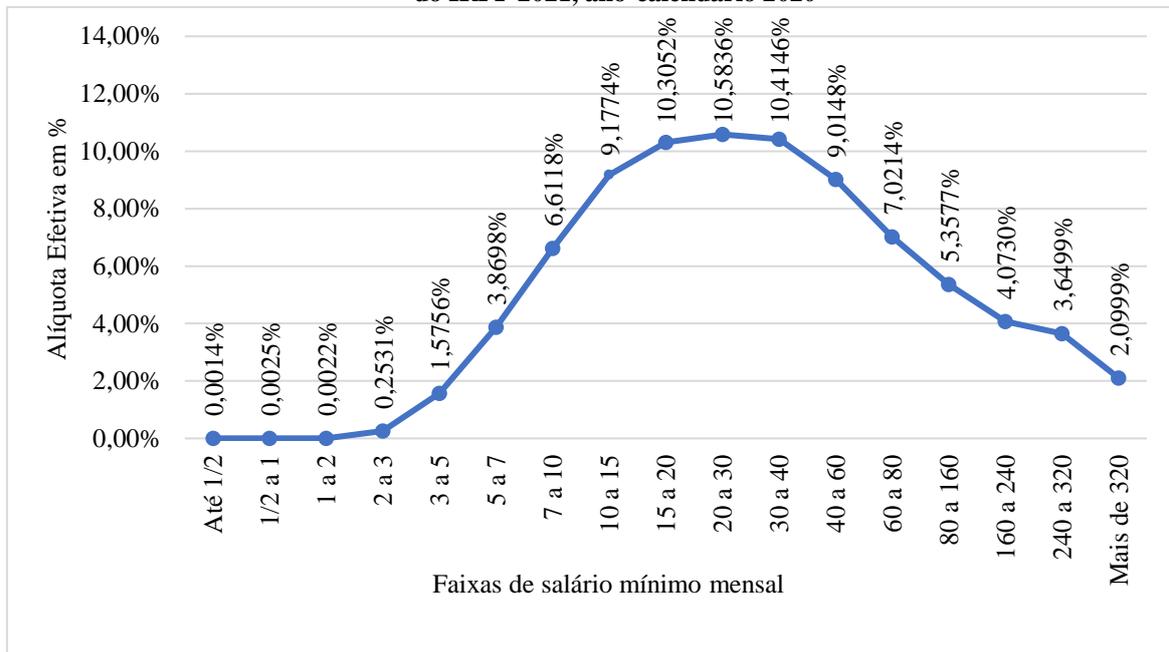


Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Dessa forma, ao calcular a alíquota efetiva média<sup>17</sup> do IRPF considerando a Renda Total Declarada, observa-se que ela somente é progressiva até a faixa de 20 a 30 SM mensais, onde atinge seu valor máximo de 10,6%, conforme Gráfico 3. Após, ela decresce paulatinamente, formando um “U invertido”, até atingir a última faixa, acima de 320 SM, onde a alíquota efetiva representa somente 2,10% da renda total dos contribuintes.

<sup>17</sup> A alíquota efetiva média foi obtida da razão entre o imposto devido por cada faixa de renda e a renda total, considerando o somatório dos rendimentos tributáveis, rendimentos de tributação exclusiva e rendimentos isentos.

**Gráfico 3 - Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal do IRPF 2021, ano-calendário 2020**



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Portanto, podemos notar que o IRPF em 2020 apresentou progressividade nas alíquotas efetivas médias somente até a faixa de 20 a 30 SM mensais, retornando um caráter regressivo à medida que avança para as rendas mais elevadas. O principal motivo para que isso tenha ocorrido certamente se deu pela isenção de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas a partir de 1996, ferindo o princípio da isonomia e indo contra os pressupostos de progressividade difundidos pela revisão da literatura da Teoria da Tributação Ótima.

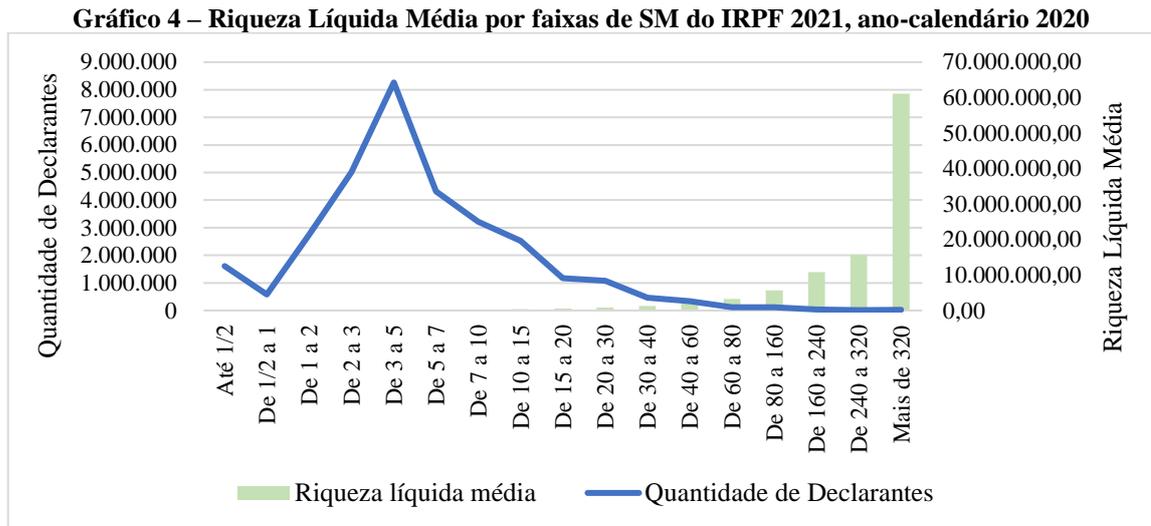
Além disso, analisando-se a Tabela 4, que apresenta os bens e direitos por faixas salariais dos declarantes do DIRPF 2021, observa-se que o total declarado foi acima de R\$ 11 trilhões. Ao descontarmos as dívidas e ônus, obtemos a riqueza líquida, que gerou um total de R\$ 10,29 trilhões. Deste valor, R\$ 1,71 trilhão (16,63%) correspondem aos 28.007 declarantes que estão situados na faixa acima de 320 Salários Mínimos mensais e que representam somente 0,09% do número total de declarantes.

**Tabela 4 - Bens e Direitos e Dívidas e Ônus do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial em SM	Quantidade de Declarantes	Bens e Direitos (R\$ milhões)	Dívidas e Ônus (R\$ milhões)	Riqueza Líquida (R\$ milhões)
Até 1/2	1.604.246	311.655,59	25.988,00	285.667,59
De 1/2 a 1	578.381	67.171,87	6.668,20	60.503,67
De 1 a 2	2.755.245	327.870,44	27.284,29	300.586,15
De 2 a 3	5.014.845	466.055,50	42.824,01	423.231,49
De 3 a 5	8.262.962	894.670,47	82.258,28	812.412,19
De 5 a 7	4.316.910	724.203,71	70.961,02	653.242,69
De 7 a 10	3.219.144	796.998,15	71.832,55	725.165,60
De 10 a 15	2.526.189	956.287,63	91.081,73	865.205,91
De 15 a 20	1.167.190	689.994,37	59.666,77	630.327,60
De 20 a 30	1.073.869	970.452,20	71.202,03	899.250,17
De 30 a 40	462.066	652.018,28	45.789,68	606.228,60
De 40 a 60	340.832	739.514,93	46.089,96	693.424,97
De 60 a 80	117.987	403.704,51	25.170,77	378.533,74
De 80 a 160	122.641	746.421,35	44.499,54	701.921,81
De 160 a 240	30.762	356.296,55	25.070,06	331.226,49
De 240 a 320	13.567	229.453,66	15.172,52	214.281,14
Mais de 320	28.007	1.801.748,06	90.125,82	1.711.622,24
<b>Total</b>	<b>31.634.843,00</b>	<b>11.134.517,26</b>	<b>841.685,21</b>	<b>10.292.832,06</b>

Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Quando analisamos a Riqueza Líquida Média (Riqueza Líquida sobre o número de declarantes) fica ainda mais clara a concentração de renda nas classes mais elevadas (Gráfico 4). Os declarantes com renda superior a 320 salários mínimos, por exemplo, apresentaram, em média, uma Riqueza Líquida acima de R\$ 60 milhões. Por outro lado, aqueles que estão situados na faixa entre 3 a 5 salários, que possui maior número de declarantes, apresentaram uma Riqueza Líquida Média de R\$ 98 mil, valor 621 vezes menor do que o da última faixa de renda.



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

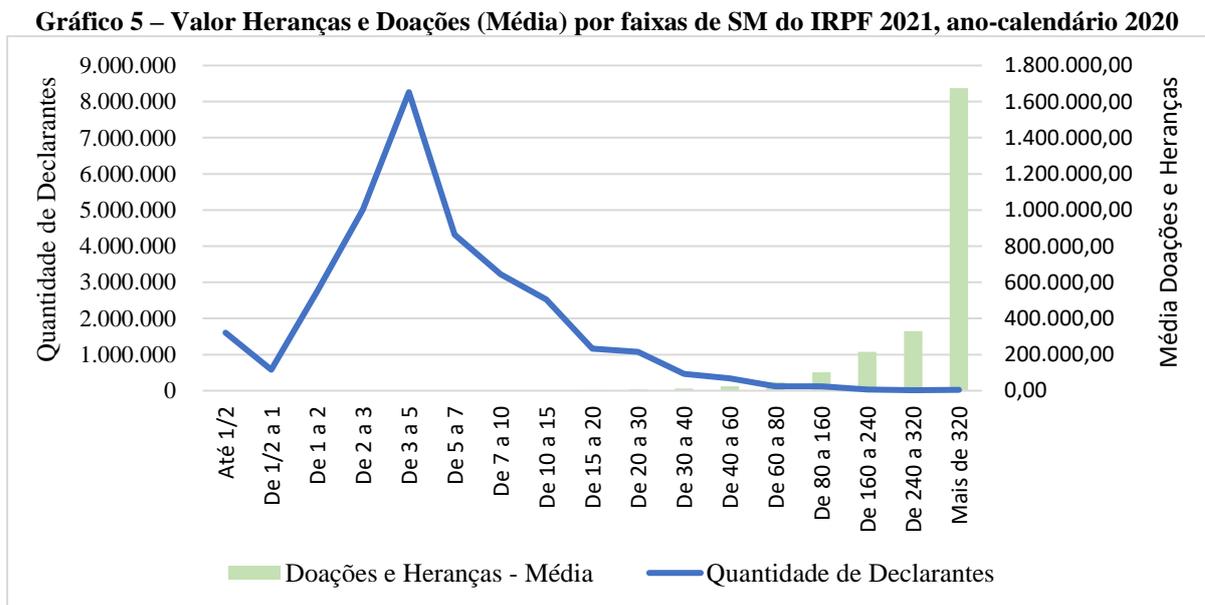
Também é possível analisar que a concentração de renda está nas mãos de poucos contribuintes a partir dos dados sobre a declaração de doações e heranças recebidas na DIRPF 2021. Dos R\$ 110 bilhões declarados, quase R\$ 47 bilhões (ou 42,50%) estão concentrados na faixa acima de 320 SM. Para termos uma noção, somando-se as doações e heranças de todos os declarantes a partir de 40 SM, temos um total de R\$ 84 bilhões, ou seja, 76% do total.

**Tabela 5 - Doações e Heranças do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial em SM	Quantidade de Declarantes	Doações e Heranças Recebidos (R\$ milhões)	Doações e Heranças - Média
Até 1/2	1.604.246	2,51	1,56
De 1/2 a 1	578.381	12,76	22,07
De 1 a 2	2.755.245	81,44	29,56
De 2 a 3	5.014.845	181,22	36,14
De 3 a 5	8.262.962	984,14	119,10
De 5 a 7	4.316.910	1.846,49	427,73
De 7 a 10	3.219.144	2.972,61	923,42
De 10 a 15	2.526.189	4.421,73	1.750,36
De 15 a 20	1.167.190	3.890,12	3.332,89
De 20 a 30	1.073.869	6.641,79	6.184,91
De 30 a 40	462.066	5.302,83	11.476,35
De 40 a 60	340.832	7.981,11	23.416,54
De 60 a 80	117.987	5.559,48	47.119,40
De 80 a 160	122.641	12.496,00	101.890,92
De 160 a 240	30.762	6.592,99	214.322,58
De 240 a 320	13.567	4.467,29	329.275,82
Mais de 320	28.007	46.889,95	1.674.222,49
<b>Total</b>	<b>31.634.843,00</b>	<b>110.324,45</b>	<b>2.414.551,86</b>

Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

O Gráfico 5 ilustra a disparidade na concentração de Doações e Heranças no ano de 2020 levando em conta a média por faixas de salários mínimos. A faixa acima de 320 SM apresenta uma média de R\$ 1.674.222,49 por contribuinte. Para efeito de comparação, a faixa entre 3 a 5 SM apresenta uma média de R\$ 119 mil em Doações e Heranças por declarante, um valor 14.000 vezes menor. Assim, podemos notar que, além das questões em relação à progressividade do IRPF, da equidade e da justiça social, também a concentração de renda é um ponto presente na estrutura tributária brasileira e que necessita de atenção.



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Assim, esta Seção permite avaliar que, de fato, a desoneração do capital, principalmente por meio das alterações promovidas pela Lei nº 9.249/1995, acaba por ferir os critérios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Primeiro, a progressividade é violada, tendo em vista que, conforme o Gráfico 3, a partir de 30 SM a alíquota efetiva é regressiva, isto é, quanto maior a renda do contribuinte, menor foi a alíquota efetiva de imposto pago. Além disso, como consequência, o critério da generalidade também não é respeitado, já que, como visto, a tributação não ocorre de maneira equitativa, já que os contribuintes cuja maior parte da renda é oriunda de rendimentos isentos e não tributáveis pagam proporcionalmente menos impostos. Também o critério da universalidade é desconsiderado a partir do momento em que as rendas do capital possuem tratamento diferenciado, pois as rendas advindas de lucros e dividendos são isentas de IRPF, em relação às demais rendas, conforme estabelece a Lei nº 9.249/1995.

Dessa forma é possível concluir que a falta de isonomia no tratamento das rendas prejudica a progressividade do IRPF, haja vista que ela provoca desigualdade nas alíquotas efetivas entre contribuintes de menor e maior renda. No Capítulo 4 apresentar-se-á uma projeção dos impactos da Medida Provisória nº 1.171/2023, anunciada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em abril de 2023, que promove a ampliação da faixa de isenção do IRPF de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.112,00 mensais, a fim de analisar se essa mudança é capaz de permitir o aumento da progressividade do referido imposto.

## 4 AMPLIAÇÃO DA FAIXA DE ISENÇÃO DO IRPF PELA MP Nº 1.171/2023 E SEUS IMPACTOS SOBRE O IRPF: UMA SIMULAÇÃO

Em abril de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a ampliação da faixa de isenção do IRPF de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.112,00 mensais, por meio da Medida Provisória nº 1.171/2023. Essa medida passou a valer a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023 e tem como objetivo desonerar contribuintes de menor renda, que estavam sendo prejudicados com o congelamento da tabela progressiva dos últimos oito anos.

Diante disso, o objetivo deste Capítulo é, a partir de uma análise comparativa com a DIRPF 2021, analisar os possíveis impactos dessa MP sobre a DIRPF, com destaque para o número de contribuintes que passarão a ficar isentos do IRPF, na Seção 4.3; sobre as alíquotas efetivas por faixa de renda, ou seja, sobre a progressividade, e sobre a arrecadação total do IRPF, na Seção 4.4 e as compensações da perda de arrecadação ocasionadas por essa MP, na seção 4.5.

### 4.1 A MEDIDA PROVISÓRIA (MP) Nº 1.171/2023

A Medida Provisória nº 1.171 foi criada em 30 de abril de 2023 com o objetivo principal de impactar positivamente a renda disponível das famílias de rendas mais baixas, ao reduzir a incidência do IRPF sobre seus rendimentos, e, conseqüentemente, aumentar sua capacidade de consumo (Congresso Nacional, 2023).

Esse objetivo é atingido por meio do Art. 13 da referida MP, que altera os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física presentes no Art. 1 da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007.

Art. 13. A Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º O imposto de renda incidente sobre os rendimentos de pessoas físicas será calculado de acordo com as seguintes tabelas progressivas mensais, em reais:

[...]

IX - a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 e até o mês de abril do ano-calendário de 2023:

[...]

X - a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023:” (CONGRESSO NACIONAL, 2023)

A Tabela 6 apresenta a tabela progressiva mensal do IRPF que vigorou até abril do ano-calendário de 2023, conforme inciso IX, da Lei nº 11.482/2007:

**Tabela 6 – Tabela progressiva mensal do IRPF vigente até abril do ano-calendário 2023**

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota(%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 1.903,98	-	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5	142,80
De 2.826,66 até 3.751,05	15	354,80
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	636,13
Acima de 4.664,68	27,5	869,36

Fonte: Brasil (2007).

A Medida Provisória nº 1.171/2023 inclui o inciso X no Art. 1 da Lei nº 11.482/2007, estabelecendo que a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023 a tabela progressiva mensal passa a ser (Tabela 7):

**Tabela 7 - Tabela progressiva mensal do IRPF a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023**

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota(%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 2.112,00	-	-
De 2.112,01 até 2.826,65	7,5	158,40
De 2.826,66 até 3.751,05	15	370,40
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	651,73
Acima de 4.664,68	27,5	884,96

Fonte: Congresso Nacional, 2023.

Assim, o Art. 13 da MP 1.171/2023 altera a primeira faixa da tabela mensal do IRPF, com o objetivo de aumentar o valor do limite de isenção (alíquota zero). Esse valor passa de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.112,00, apresentando uma ampliação de 10,9%. Além disso, o Art. 14 dessa Medida Provisória prevê as seguintes alterações no Art. 4 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995:

Art. 14. A Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º. Na determinação da base de cálculo sujeita à incidência mensal do imposto de renda poderão ser deduzidas:

[...]

§ 2º Alternativamente às deduções de que trata o caput, poderá ser utilizado desconto simplificado mensal, correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor máximo da faixa com alíquota zero da tabela progressiva mensal, caso seja mais benéfico ao contribuinte, dispensadas a comprovação da despesa e a indicação de sua espécie.”  
(Congresso Nacional, 2023)

Dessa forma, haverá a possibilidade de o declarante utilizar o benefício de um desconto simplificado mensal para dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF). Esse desconto representa 25% do valor limite da faixa de isenção do IRRF, correspondente a R\$ 528,00. Ou seja, empregados, autônomos, aposentados, pensionistas e outras pessoas físicas que recebam até dois Salários Mínimos (SM), conforme ilustra a Tabela 8, correspondente a R\$ 2.640,00 (R\$ 2.112,00 + R\$ 580,00) passam a não ser mais tributados pelo IRRF.

**Tabela 8 – Valores Salário Mínimo de 2016 a 2023.**

<b>Ano</b>	<b>Salário mínimo mensal</b>
2016	R\$ 880,00
2017	R\$ 937,00
2018	R\$ 954,00
2019	R\$ 998,00
2020	R\$ 1.045,00
2021	R\$ 1.100,00
2022	R\$ 1.212,00
2023	R\$ 1.320,00

Fonte: elaboração própria com base em Ipeadata (2023).

Portanto, utilizando como exemplo um contribuinte que tenha obtido rendimentos mensais totais de R\$ 2.640,00, poderá ser concedido a ele a dedução de R\$ 528,00 sobre seus rendimentos por meio do desconto simplificado mensal, resultando em uma base de cálculo mensal de R\$ 2.112,00. Visto que esse valor corresponde exatamente ao limite máximo da faixa de isenção da nova tabela progressiva mensal, esse contribuinte além de não ter seus rendimentos mensais tributados pelo IRRF, também estará desobrigado do pagamento de imposto na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, caso faça a opção pelo desconto simplificado anual (Congresso Nacional, 2023).

Apesar de o objetivo central da MP nº 1.171/2023 ser a redução da incidência do IRRF sobre as rendas mais baixas, ao conceder a possibilidade de isentar integralmente o imposto sobre rendimentos de até R\$ 2.640,00, a alteração na tabela progressiva mensal do IRRF e a criação do desconto simplificado mensal permite que os demais contribuintes também possam utilizar esse desconto para dedução da sua base de cálculo (Congresso Nacional, 2023).

Nas seções seguintes, apresenta-se a análise dos impactos da MP nº 1.171/2023 através de uma simulação utilizando os dados abertos do DIRPF, ano-calendário 2020, a fim de analisar o número de contribuintes que podem vir a ser beneficiados com a ampliação na faixa de isenção, além do impacto nas alíquotas efetivas, ou seja, no grau de regressividade/progressividade e na arrecadação. Também serão analisados os mecanismos de compensações para possíveis perdas de arrecadação.

#### 4.2 METODOLOGIA

A metodologia empregada nessa simulação consiste em utilizar os dados da DIRPF 2021, ano-calendário 2020, e aplicar a nova tabela criada pela Medida Provisória nº 1.171/2023, vigente a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023. Os seguintes métodos foram utilizados:

- 1) Tendo em vista que o SM em 2020 foi de R\$ 1.045,00 e que a faixa de isenção foi ampliada para R\$ 2.112,00, que está situada na faixa de 2 a 3 SM da DIRPF 2021 (R\$ 2.090,00 a R\$ 3.135,00), considerou-se que todos os declarantes com renda até 2 Salários Mínimos (R\$ 2.090,00) passam a ficar isentos do pagamento do IRPF, com seus rendimentos, que antes eram tributáveis, tornando-se isentos e não tributáveis.
- 2) Como houve também um acréscimo de R\$ 15,60 na parcela a deduzir do IR para cada faixa de renda mensal (R\$ 187,20 no ano), multiplicou-se o valor da dedução anual pelo número de contribuintes em cada faixa de SM, reduzindo, assim, a renda tributável e aumentando a renda isenta e não tributável para todas as faixas de renda em SM.

O objetivo desta simulação é analisar quantos contribuintes tornar-se-iam isentos do pagamento de IRPF considerando a nova tabela progressiva, qual será o impacto na arrecadação e na progressividade do referido imposto, a partir das novas alíquotas efetivas.

#### 4.3 A MP E AS MUDANÇAS SOBRE O NÚMERO DE DECLARANTES DO IRPF

Conforme apresentado na Seção 3.3, o número de declarantes e os rendimentos (Tributáveis, de Tributação Exclusiva e Isentos e Não Tributáveis) por faixas salariais em SM do IRPF 2021 estão divididos da seguinte forma, de acordo com a Tabela 9:

**Tabela 9 - Categorias de rendimentos por faixa salarial do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial em SM	Quant. de Declarantes	Quant. de Declarantes (%)	Rendimentos (R\$ milhões)				Renda Total por faixa (%)	Rendimento Médio Total Declarado (R\$)
			Tributáveis	Tributação Exclusiva	Isentos e Não Tributáveis	Rendimento Total		
Até 1/2	1.604.246	5,07%	1.110,77	146,77	263,62	1.521,17	0,04	948,21
1/2 a 1	578.381	1,83%	4.975,59	242,51	699,00	5.917,11	0,17	10.230,47
1 a 2	2.755.245	8,71%	43.655,42	1.623,49	6.499,02	51.777,93	1,52	18.792,50
2 a 3	5.014.845	15,85%	135.856,84	8.796,73	15.271,23	159.924,80	4,70	31.890,28
3 a 5	8.262.962	26,12%	322.633,21	26.223,85	54.106,30	402.963,36	11,84	48.767,42
5 a 7	4.316.910	13,65%	245.948,76	22.023,01	50.870,07	318.841,85	9,37	73.858,81
7 a 10	3.219.144	10,18%	249.138,21	24.438,66	62.356,49	335.933,36	9,87	104.354,87
10 a 15	2.526.189	7,99%	269.857,80	29.508,51	85.199,97	384.566,28	11,30	152.231,79
15 a 20	1.167.190	3,69%	165.207,33	20.683,24	66.463,50	252.354,07	7,42	216.206,51
20 a 30	1.073.869	3,39%	197.198,67	28.396,73	100.128,29	325.723,68	9,57	303.317,90
30 a 40	462.066	1,46%	110.538,55	18.533,01	70.142,24	199.213,81	5,85	431.137,12
40 a 60	340.832	1,08%	94.559,36	21.735,02	88.543,26	204.837,65	6,02	600.993,00
60 a 80	117.987	0,37%	35.199,37	12.391,79	53.803,75	101.394,91	2,98	859.373,57
80 a 160	122.641	0,39%	42.143,33	21.567,30	102.302,42	166.013,05	4,88	1.353.650,49
160 a 240	30.762	0,10%	13.990,22	10.278,35	50.327,53	74.596,10	2,19	2.424.943,08
240 a 320	13.567	0,04%	7.779,53	7.135,74	31.942,87	46.858,13	1,38	3.453.831,44
Mais de 320	28.007	0,09%	35.640,27	77.873,98	257.190,17	370.704,41	10,89	13.236.134,21
<b>Total</b>	<b>31.634.843,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.975.433,24</b>	<b>331.598,71</b>	<b>1.096.109,71</b>	<b>3.403.141,66</b>	<b>100,00</b>	<b>107.575,74</b>

Fonte: Klock e Chieza (2023)

Empregando a metodologia explicitada na Seção anterior, a nova tabela de declarações por faixa de rendimentos totais em SM ficaria da seguinte forma, conforme Tabela 10:

**Tabela 10 – Simulação declarações por faixa de Rendimentos Totais (em salários-mínimos), utilizando Tabela Progressiva da MP nº 1.171/2023**

Faixa Salarial (em SM)	Quant. De Declarantes	Quant. De Declarantes antes (%)	Valor a deduzir adicional (R\$ milhões)	Rendimentos (R\$ milhões)				Renda total por faixa (%)	Rendimento Médio Total Declarado (R\$)
				Tributáveis	Tributação Exclusiva	Isentos e Não Tributáveis	Rendimento Total		
Até ½	1.604.246	5,07	-	-	-	1.521,16	1.521,16	0,04	948,21
½ a 1	578.381	1,83	-	-	-	5.917,10	5.917,10	0,17	10.230,45
1 a 2	2.755.245	8,71	-	-	-	51.777,93	51.777,93	1,52	18.792,50
2 a 3	5.014.845	15,85	938,78	134.918,06	8.796,73	16.210,01	159.924,80	4,70	31.890,28
3 a 5	8.262.962	26,12	1.546,83	321.086,38	26.223,85	55.653,13	402.963,36	11,84	48.767,42
5 a 7	4.316.910	13,65	808,13	245.140,63	22.023,01	51.678,20	318.841,84	9,37	73.858,81
7 a 10	3.219.144	10,18	602,62	248.535,59	24.438,66	62.959,11	335.933,36	9,87	104.354,87
10 a 15	2.526.189	7,99	472,90	269.384,90	29.508,51	85.672,87	384.566,28	11,30	152.231,79
15 a 20	1.167.190	3,69	218,50	164.988,83	20.683,24	66.682,00	252.354,07	7,42	216.206,50
20 a 30	1.073.869	3,39	201,03	196.997,64	28.396,73	100.329,32	325.723,69	9,57	303.317,90
30 a 40	462.066	1,46	86,50	110.452,05	18.533,01	70.228,74	199.213,80	5,85	431.137,11
40 a 60	340.832	1,08	63,80	94.495,56	21.735,02	88.607,06	204.837,64	6,02	600.992,98
60 a 80	117.987	0,37	22,09	35.177,28	12.391,79	53.825,84	101.394,91	2,98	859.373,58
80 a 160	122.641	0,39	22,96	42.120,37	21.567,30	102.325,38	166.013,05	4,88	1.353.650,49
160 a 240	30.762	0,10	5,76	13.984,46	10.278,35	50.333,29	74.596,10	2,19	2.424.943,11
240 a 320	13.567	0,04	2,54	7.776,99	7.135,74	31.945,41	46.858,14	1,38	3.453.832,09
Mais de 320	28.007	0,09	5,24	35.635,03	77.873,98	257.195,41	370.704,42	10,89	13.236.134,54
<b>Total</b>	<b>31.634.843</b>	<b>100,00</b>	<b>4.997,67</b>	<b>1.920.693,78</b>	<b>329.585,92</b>	<b>1.152.861,95</b>	<b>3.403.141,65</b>	<b>100,00</b>	<b>107.575,74</b>

Fonte: elaboração própria com base em Klock e Chieza (2023)

Dessa forma, os Rendimentos Tributáveis e de Tributação Exclusiva de todos os declarantes com faixa salarial de até 2 SM passariam a se tornar Rendimentos Isentos e Não Tributáveis. Ou seja, haveria um acréscimo de R\$ 51,75 bilhões sobre os Rendimentos Isentos e Não Tributáveis. Assim, 4.937.872 declarantes passariam a se tornar potenciais beneficiários da isenção do pagamento de IRPF, o que representa 15,61% do número total de declarantes (31.634.843).

Como demonstra a Tabela 11, de 2015 a 2020 houve um aumento de 14,96% no número total de declarantes do IRPF, passando de 27.518.844 em 2015 para 31.634.843 em 2020. A maior variação ocorreu na faixa de 1 a 2 SM, que apresentou aumento de 124,50% no período.

**Tabela 11 – Número de contribuintes por faixa salarial a partir dos Grandes Números do IRPF de 2016 a 2021**

Faixa Salarial	Ano-calendário						Variação Percentual 2020 – 2015
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Até ½	1.301.366	1.304.128	1.351.834	1.369.076	1.327.016	1.604.246	23,27%
De ½ a 1	573.674	588.273	640.769	624.019	397.910	578.381	0,82%
De 1 a 2	1.227.268	1.360.094	1.578.831	1.679.764	1.927.431	2.755.245	124,50%
De 2 a 3	3.278.035	3.994.153	4.437.466	4.660.099	4.953.698	5.014.845	52,98%
De 3 a 5	7.403.868	7.605.675	7.945.451	8.290.113	8.259.979	8.262.962	11,60%
De 5 a 7	4.339.708	4.219.050	4.220.858	4.390.660	4.382.734	4.316.910	-0,53%
De 7 a 10	3.352.450	3.202.633	3.192.689	3.306.828	3.274.742	3.219.144	-3,98%
De 10 a 15	2.536.352	2.441.109	2.429.334	2.541.487	2.545.965	2.526.189	-0,40%
De 15 a 20	1.180.520	1.121.037	1.128.245	1.169.498	1.177.471	1.167.190	-1,13%
De 20 a 30	1.086.611	1.038.518	1.037.001	1.075.552	1.088.075	1.073.869	-1,17%
De 30 a 40	489.421	449.733	466.460	487.374	479.596	462.066	-5,59%
De 40 a 60	389.811	354.401	352.400	356.811	362.941	340.832	-12,56%
De 60 a 80	142.916	127.976	125.910	123.515	125.935	117.987	-17,44%
De 80 a 160	141.451	128.933	127.080	125.552	126.178	122.641	-13,30%
De 160 a 240	32.329	29.514	29.341	29.755	29.667	30.762	-4,85%
De 240 a 320	13.753	12.635	12.670	12.812	13.017	13.567	-1,35%
Mais de 320	29.311	25.785	25.177	26.099	26.161	28.007	-4,45%
<b>Quantidade Total</b>	<b>27.518.844</b>	<b>28.003.647</b>	<b>29.101.516</b>	<b>30.269.014</b>	<b>30.498.516</b>	<b>31.634.843</b>	<b>14,96%</b>

Fonte: Klock e Chieza (2023)

Com a aplicação da simulação, haveria uma redução de 2,99% no número de declarantes em relação a 2015, totalizando 26.696.971 declarantes, como pode ser observado na Tabela 12.

**Tabela 12 – Número de contribuintes por faixa salarial a partir dos Grandes Números do IRPF de 2016 a 2021, utilizando Tabela Progressiva da MP 1.171/2023**

Faixa Salarial	Ano-calendário						Variação Percentual MP 1.171/2023 - 2015
	2015	2016	2017	2018	2019	MP 1.171/2023	
Até ½	1.301.366	1.304.128	1.351.834	1.369.076	1.327.016	0	-100,00%
De ½ a 1	573.674	588.273	640.769	624.019	397.910	0	-100,00%
De 1 a 2	1.227.268	1.360.094	1.578.831	1.679.764	1.927.431	0	-100,00%
De 2 a 3	3.278.035	3.994.153	4.437.466	4.660.099	4.953.698	5.014.845	52,98%
De 3 a 5	7.403.868	7.605.675	7.945.451	8.290.113	8.259.979	8.262.962	11,60%
De 5 a 7	4.339.708	4.219.050	4.220.858	4.390.660	4.382.734	4.316.910	-0,53%
De 7 a 10	3.352.450	3.202.633	3.192.689	3.306.828	3.274.742	3.219.144	-3,98%
De 10 a 15	2.536.352	2.441.109	2.429.334	2.541.487	2.545.965	2.526.189	-0,40%
De 15 a 20	1.180.520	1.121.037	1.128.245	1.169.498	1.177.471	1.167.190	-1,13%
De 20 a 30	1.086.611	1.038.518	1.037.001	1.075.552	1.088.075	1.073.869	-1,17%
De 30 a 40	489.421	449.733	466.460	487.374	479.596	462.066	-5,59%
De 40 a 60	389.811	354.401	352.400	356.811	362.941	340.832	-12,56%
De 60 a 80	142.916	127.976	125.910	123.515	125.935	117.987	-17,44%
De 80 a 160	141.451	128.933	127.080	125.552	126.178	122.641	-13,30%
De 160 a 240	32.329	29.514	29.341	29.755	29.667	30.762	-4,85%

De 240 a 320	13.753	12.635	12.670	12.812	13.017	13.567	-1,35%
Mais de 320	29.311	25.785	25.177	26.099	26.161	28.007	-4,45%
<b>Quantidade Total</b>	<b>27.518.844</b>	<b>28.003.647</b>	<b>29.101.516</b>	<b>30.269.014</b>	<b>30.498.516</b>	<b>26.696.971</b>	<b>-2,99%</b>

Fonte: elaboração própria com base em Klock e Chieza (2023)

Além disso, com o acréscimo de R\$ 15,60 na parcela a deduzir do IR da tabela progressiva mensal do IRPF para cada faixa de renda, conforme Tabela 7, haveria uma redução adicional de R\$ 4,99 bilhões nos Rendimentos Tributáveis, que passariam a compor os Rendimentos Isentos e Não Tributáveis. Assim, de acordo com a simulação, R\$ 56,75 bilhões dos Rendimentos Tributáveis ou de Tributação Exclusiva passariam a tornar-se isentos. Isso representa um aumento de 5,18% sobre os Rendimentos Isentos e Não Tributáveis em relação à DIRPF 2021, ano-calendário 2020. Como, em função das medidas da MP em estudo, todas as faixas de renda são impactadas, esta mudança afetará a alíquota efetiva de todos os contribuintes e a correspondente regressividade/progressividade, tema abordado na Seção 4.4.

#### 4.4 IMPACTOS SOBRE A ALÍQUOTA EFETIVA POR FAIXA DE RENDA E A ARRECADAÇÃO DO IRPF

Devido à redução nos Rendimentos Tributáveis, provocada pela isenção dos rendimentos dos declarantes com renda de até 2 SM e, portanto, na base de cálculo do IRPF por meio da simulação, haveria alteração também nas alíquotas efetivas médias por faixa de SM mensal. Na Tabela 13, demonstram-se os dados de Rendimentos Totais, participação dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis sobre os Rendimentos Totais, Base de Cálculo, Imposto Devido e Alíquota Efetiva do IRPF 2021, antes da vigência da MP nº 1.171/2023.

**Tabela 13 – Alíquotas efetivas (em salários-mínimos) do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial (em SM)	Rendimento Total (R\$ milhões)	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis (%)	Base de Cálculo (R\$ milhões)	Imposto devido (R\$ milhões)	Alíquota Efetiva (%)
Até 1/2	1.521,16	17,3301	898,67	0,02	0,0014
1/2 a 1	5.917,10	11,8132	4.025,23	0,15	0,0025
1 a 2	51.777,93	12,5517	35.638,72	1,13	0,0022
2 a 3	159.924,80	9,5490	105.830,76	404,80	0,2531
3 a 5	402.963,36	13,4271	244.661,21	6.348,92	1,5756
5 a 7	318.841,84	15,9546	184.294,52	12.338,48	3,8698
7 a 10	335.933,36	18,5622	190.075,18	22.211,34	6,6118
10 a 15	384.566,28	22,1548	213.816,54	35.293,13	9,1774
15 a 20	252.354,07	26,3374	133.464,80	26.005,52	10,3052
20 a 30	325.723,69	30,7403	160.605,16	34.473,24	10,5836
30 a 40	199.213,80	35,2095	90.406,73	20.747,34	10,4146
40 a 60	204.837,64	43,2261	78.039,64	18.465,74	9,0148
60 a 80	101.394,91	53,0636	29.528,03	7.119,31	7,0214
80 a 160	166.013,05	61,6231	36.001,13	8.894,52	5,3577
160 a 240	74.596,10	67,4667	11.931,95	3.038,27	4,0730
240 a 320	46.858,14	68,1693	6.607,71	1.710,26	3,6499
Mais de 320	370.704,42	69,3788	29.106,30	7.784,50	2,0999
<b>Total</b>	<b>3.403.141,65</b>	<b>32,2088</b>	<b>1.554.932,29</b>	<b>204.836,68</b>	<b>6,0190</b>

Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Utilizando-se os dados da simulação, os Rendimentos Isentos e Não Tributáveis dos contribuintes com renda até 2 SM passariam a compor 100% dos Rendimentos Totais, ao passo que haveria uma pequena elevação de sua participação nas demais faixas salariais, conforme demonstrado na Tabela 14. Dessa forma, tanto a Base de Cálculo, o Imposto Devido e a Alíquota Efetiva dos contribuintes das 3 primeiras faixas salariais ficariam zerados. No entanto, as alíquotas efetivas seriam alteradas em todas as faixas, conforme destacado na última coluna da Tabela 14.

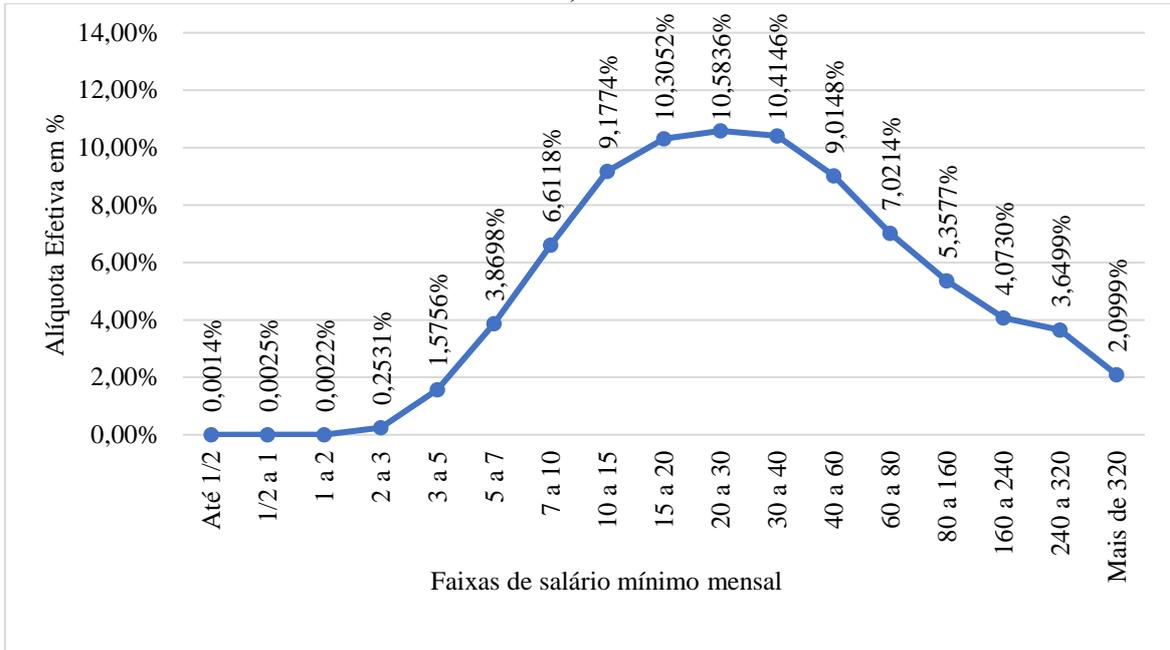
**Tabela 14 – Simulação das alíquotas efetivas (em salários-mínimos), após MP 1.171/2023**

Faixa Salarial (em SM)	Rendimento Total (R\$ milhões)	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis (%)	Base de Cálculo (R\$ milhões)	Imposto devido (R\$ milhões)	Alíquota Efetiva (%)
Até 1/2	1.521,16	100,0000	0,00	0,00	0,0000
1/2 a 1	5.917,10	100,0000	0,00	0,00	0,0000
1 a 2	51.777,93	100,0000	0,00	0,00	0,0000
2 a 3	159.924,80	10,1360	104.891,94	401,21	0,2509
3 a 5	402.963,36	13,8110	243.114,29	6.308,78	1,5656
5 a 7	318.841,84	16,2081	183.486,34	12.284,37	3,8528
7 a 10	335.933,36	18,7415	189.472,54	22.140,92	6,5909
10 a 15	384.566,28	22,2778	213.343,61	35.215,07	9,1571
15 a 20	252.354,07	26,4240	133.246,31	25.962,94	10,2883
20 a 30	325.723,69	30,8020	160.404,12	34.430,09	10,5703
30 a 40	199.213,80	35,2529	90.320,23	20.727,49	10,4046
40 a 60	204.837,64	43,2572	77.975,84	18.450,64	9,0074
60 a 80	101.394,91	53,0853	29.505,95	7.113,99	7,0161
80 a 160	166.013,05	61,6369	35.978,18	8.888,85	5,3543
160 a 240	74.596,10	67,4744	11.926,20	3.036,80	4,0710
240 a 320	46.858,14	68,1747	6.605,17	1.709,60	3,6485
Mais de 320	370.704,42	69,3802	29.101,06	7.783,10	2,0995
<b>Total</b>	<b>3.403.141,65</b>	<b>33,8764</b>	<b>1.509.371,77</b>	<b>204.453,85</b>	<b>6,0078</b>

Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Comparando a alíquota efetiva (razão entre imposto pago e a renda do contribuinte) da DIRPF antes e após a vigência da MP 1.171/2023, observa-se que ocorreu uma mudança, como era de se esperar, nas faixas até 2 SM, pois seus declarantes estão isentos, e também houve uma redução da alíquota efetiva, apenas na segunda casa após a vírgula, para todas as faixas de renda em SM, conforme demonstrado no Gráfico 6 (antes da vigência da MP nº 1.171/2023) e no Gráfico 7, após a vigência da referida MP.

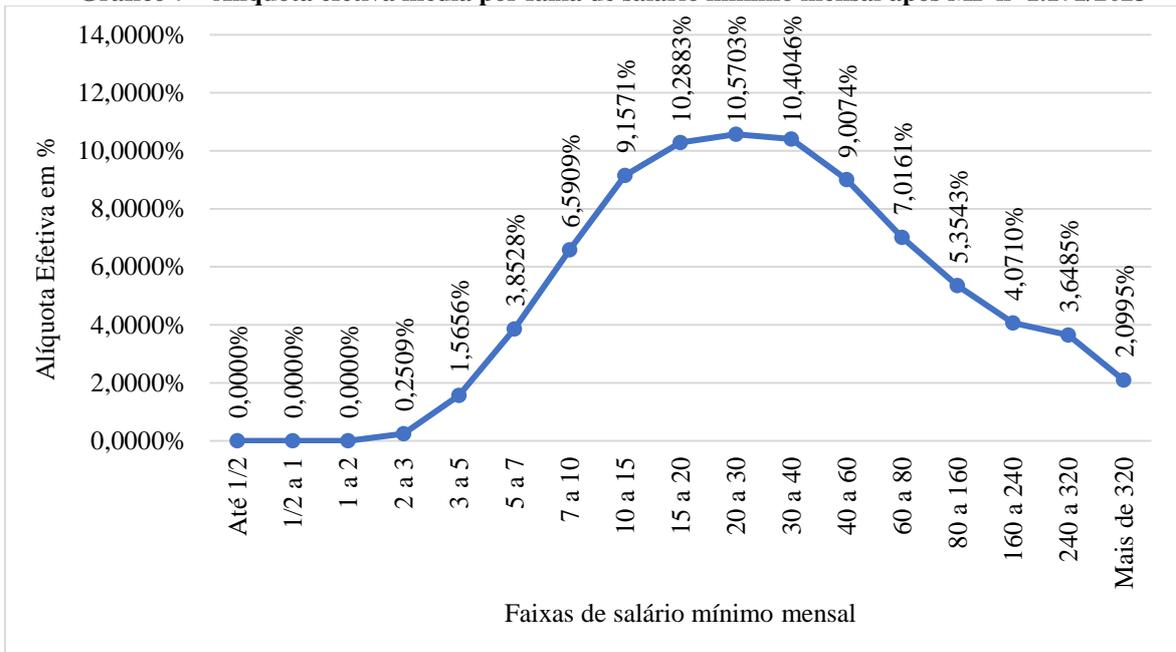
**Gráfico 6 – Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal do IRPF 2021, ano-calendário 2020**



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Os dados demonstrados no Gráfico 9 mostram que houve uma pequena redução da alíquota efetiva média em todas as faixas de SM mensal. Isso ocorre porque pelo princípio da isonomia todos os contribuintes, mesmo inseridos nas faixas de renda superiores, são beneficiários da alteração da faixa de isenção da MP em análise.

**Gráfico 7 – Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal após MP nº 1.171/2023**



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Assim, a alíquota efetiva de todos os contribuintes que receberam até 2 SM mensais passaria a ficar zerada, já que estariam isentos do pagamento do IRPF. Haveria uma pequena redução, também, nas demais faixas salariais, entretanto, o Gráfico continuaria apresentando o formato de “U invertido”, com a alíquota efetiva média mais elevada encontrando-se na faixa de 20 a 30 SM, no valor de 10,57%. Dessa forma, pode-se notar que as mudanças trazidas pela MP nº 1.171/2023 ainda não seriam suficientes para trazer progressividade ao IRPF, visto que as alíquotas seguiriam decrescendo a partir da faixa de 30 SM.

Como houve redução nos Rendimentos Tributáveis de R\$ 1,97 bilhão para R\$ 1,92 bilhão com a simulação, a base de cálculo do IRPF também sofreria alterações, passando de R\$ 1,55 trilhão para R\$ 1,51 trilhão. Assim, aplicando-se as mesmas alíquotas que foram utilizadas na DIRPF 2021 sobre a Base de Cálculo, a arrecadação total passaria a ser de R\$ 204,45 bilhões, apresentando uma redução aproximada de R\$ 382 milhões na arrecadação, uma queda de aproximadamente 0,2% em relação à arrecadação total do IRPF 2021, que foi de R\$ 204,83 bilhões.

Apesar de a MP não resultar em alterações significativas, conforme demonstrado no Gráfico 7, a medida é importante do ponto de vista distributivo, pois exclui 4.937.872 de contribuintes com renda mensal baixa, até 2 SM mensal. Por outro lado, esta Medida resultou na queda de R\$ 382 milhões na arrecadação do IRPF, a qual precisa ser compensada dada a escassez de recurso público para o financiamento das políticas públicas. Diante disso, na Seção 4.5 analisam-se os possíveis mecanismos para compensar esta perda de arrecadação ocasionada pela alteração na Tabela Progressiva do IRPF a partir da MP nº 1.171/2023.

#### 4.5 COMPENSAÇÕES DA PERDA DE ARRECADAÇÃO DA MP Nº 1.171/2023

A fim de compensar a perda de arrecadação ocasionada pelo aumento na faixa de isenção do IRPF, a Medida Provisória nº 1.171/2023 também propõe alterações na tributação de rendimentos de investimentos realizados no exterior por pessoas físicas, entidades controladas e trusts<sup>18</sup> (Congresso Nacional, 2023). O Art. 2º da referida MP dispõe sobre as alíquotas incidentes para cada faixa de rendimentos:

---

<sup>18</sup> Segundo Congresso Nacional (2023) é a figura contratual regida por lei estrangeira que dispõe sobre a relação jurídica entre o instituidor, o trustee e os beneficiários, em relação aos bens e direitos indicados na escritura do trust.

Art. 2º A pessoa física residente no País computará, a partir de 1º de janeiro de 2024, de forma separada dos demais rendimentos e dos ganhos de capital, na Declaração de Ajuste Anual - DAA, os rendimentos do capital aplicado no exterior, nas modalidades de aplicações financeiras, lucros e dividendos de entidades controladas e bens e direitos objeto de trust.

§ 1º Os rendimentos de que trata o caput ficarão sujeitos à incidência do IRPF, no ajuste anual, pelas seguintes alíquotas, não se aplicando nenhuma dedução da base de cálculo:

I - 0% (zero por cento) sobre a parcela anual dos rendimentos que não ultrapassar R\$ 6.000,00 (seis mil reais);

II - 15% (quinze por cento) sobre a parcela anual dos rendimentos que exceder a R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e não ultrapassar R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

III - 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) sobre a parcela anual dos rendimentos que ultrapassar R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). (CONGRESSO NACIONAL, 2023)

Dessa forma, a Medida Provisória altera a faixa de isenção anterior, de R\$ 35 mil em rendimentos por mês para R\$ 6 mil por ano, para rendimentos oriundos de renda fixa, renda variável, derivativos e cotas de fundos de investimentos recebidos a partir de 1 de janeiro de 2024, conforme Tabela 15. Para as pessoas físicas, o imposto sobre esses rendimentos será recolhido assim que os recursos forem disponibilizados para os investidores, sendo “[...] no resgate, na amortização, na alienação, no vencimento ou na liquidação das aplicações financeiras.” (Congresso Nacional, 2023).

**Tabela 15 - Alíquotas do IRPF para aplicações financeiras no exterior propostas pela MP nº 1.171/2023**

Rendimentos anuais (em R\$)	Alíquota (%)
Até 6.000,00	-
Entre 6.000,00 e 50.000,00	15
Acima de 50.000,00	22,5

Fonte: elaboração própria com base em Congresso Nacional (2023).

Além disso, os investimentos realizados através de entidades controladas por pessoas físicas residentes no Brasil e que estejam localizadas em país com tributação favorecida (paraísos fiscais) ou com renda ativa própria inferior a 80% também terão seus rendimentos tributados pela mesma tabela de alíquotas, após a apuração dos seus resultados em 31/12 de cada ano. Essas empresas, também conhecidas como offshore, podem ser holdings, fundos de investimentos, fundações, dentre outros tipos de estruturas (Congresso Nacional, 2023).

Por fim, a MP nº 1.171/2023 também prevê que bens e direitos objeto de trust no exterior passem a ser declarados pelo instituidor do trust. Assim, a distribuição pelo trust ao beneficiário

será considerada doação, quando ocorrida em vida pelo instituidor, e causa mortis, quando decorrente do falecimento do instituidor (Congresso Nacional, 2023). A tributação desses bens e direitos ocorreria na pessoa física, sendo o instituidor do trust ou seu beneficiário, com as alíquotas correspondentes à natureza do ativo declarado.

Em relação ao impacto orçamentário, conforme consta na MP nº 1.171/2023, essas medidas “[...] têm potencial de arrecadação da ordem de R\$ 3,25 bilhões para o ano de 2023, próximo a R\$ 3,59 bilhões para o ano de 2024 e de R\$ 6,75 bilhões para o ano de 2025.” (Congresso Nacional, 2023).

Contudo, a adoção de outras medidas que ampliem a base de cálculo do IRPF, principalmente para as classes de renda mais altas, também são essenciais para ampliar a progressividade deste imposto. Na segunda etapa da reforma tributária no Brasil está prevista mudanças na tributação sobre a renda e sobre o patrimônio. Neste sentido, uma importante mudança é a tributação sobre as rendas advindas de lucros e dividendos, isentas desde 1996.

Dessa forma, realizou-se uma simulação aplicando uma alíquota de 15% sobre a renda isenta e não tributável advinda de lucros e dividendos distribuídos para cada faixa de SM, considerando-se que eles representaram 35,06% dos R\$ 1.096,11 bilhões de rendimentos não tributáveis na DIRPF 2021, conforme Tabela 16.

**Tabela 16 – Composição dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Descrição do Rendimento Isento e Não Tributável	R\$ bilhões	Participação percentual em relação ao total
Lucros e dividendos recebidos	384,27	35,06%
Rendimento de sócio ou titular de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional, exceto pro labore, aluguéis e serviços prestados	129,16	11,78%
Transferências patrimoniais – doações e heranças	110,32	10,07%
Parcela isenta de proventos de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão de declarante com 65 anos ou mais	84,99	7,75%
Parcela isenta correspondente à atividade rural	71,31	6,51%
Pensão, proventos de aposentadoria ou reforma por moléstia grave ou aposentadoria ou reforma por acidente em serviço	65,26	5,95%
Indenizações por rescisão de contrato de trabalho, inclusive a título de PDV, e por acidente de trabalho; e FGTS	38,41	3,50%
Rendimentos de cadernetas de poupança, letras hipotecárias, letras de crédito do agronegócio e imobiliário (LCA e LCI) e certificados de recebíveis do agronegócio e imobiliários (CRA e CRI)	38,15	3,48%
Incorporação de reservas ao capital / Bonificações em ações	18,05	1,65%
Transferências patrimoniais – meação e dissolução da sociedade conjugal e da unidade familiar	10,39	0,95%

Outros	145,79	13,30%
Total	1.096,11	100%

Fonte: Klock e Chieza (2023).

Assim, haveria um acréscimo aproximado de R\$ 57,64 bilhões líquidos na arrecadação total do IRPF, como demonstra a Tabela 17. Cabe destacar que nesta simulação a faixa de declarantes com renda superior a 320 SM seria responsável pelo pagamento de R\$ 19,86 bilhões, o que representa mais de 34% do total que seria arrecadado com esse imposto.

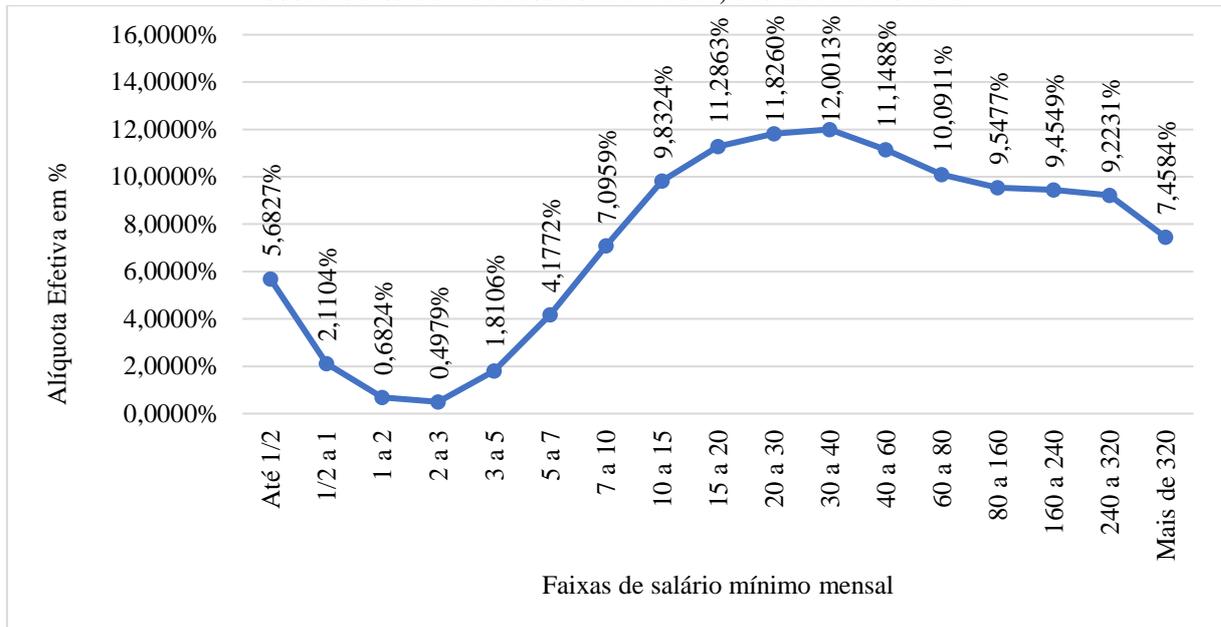
**Tabela 17 - Simulação tributação de 15% sobre lucros e dividendos do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial (em SM)	Quantidade de Declarantes	Imposto devido (R\$ milhões)	Rendimentos de lucros e dividendos (R\$ milhões)	Alíquota de 15% sobre lucros e dividendos (R\$ milhões)	Total de imposto a pagar (R\$ milhões)	Rendimento Total (R\$ milhões)	Alíquota Efetiva (%)
Até ½	1.604.246	0,02	576,15	86,42	86,44	1.521,16	5,6828
1/2 a 1	578.381	0,15	831,52	124,73	124,88	5.917,10	2,1104
1 a 2	2.755.245	1,13	2.348,04	352,21	353,34	51.777,93	0,6824
2 a 3	5.014.845	404,80	2.610,13	391,52	796,32	159.924,80	0,4979
3 a 5	8.262.962	6.348,92	6.313,33	947,00	7.295,92	402.963,36	1,8106
5 a 7	4.316.910	12.338,48	6.533,77	980,07	13.318,54	318.841,84	4,1772
7 a 10	3.219.144	22.211,34	10.841,41	1.626,21	23.837,55	335.933,36	7,0959
10 a 15	2.526.189	35.293,13	16.792,30	2.518,85	37.811,98	384.566,28	9,8324
15 a 20	1.167.190	26.005,52	16.505,79	2.475,87	28.481,38	252.354,07	11,2863
20 a 30	1.073.869	34.473,24	26.979,10	4.046,87	38.520,11	325.723,69	11,8260
30 a 40	462.066	20.747,34	21.072,72	3.160,91	23.908,25	199.213,80	12,0013
40 a 60	340.832	18.465,74	29.141,12	4.371,17	22.836,90	204.837,64	11,1488
60 a 80	117.987	7.119,31	20.750,19	3.112,53	10.231,84	101.394,91	10,0911
80 a 160	122.641	8.894,52	46.372,26	6.955,84	15.850,36	166.013,05	9,5477
160 a 240	30.762	3.038,27	26.764,62	4.014,69	7.052,96	74.596,10	9,4549
240 a 320	13.567	1.710,26	17.410,08	2.611,51	4.321,77	46.858,14	9,2231
Mais de 320	28.007	7.784,50	132.427,19	19.864,08	27.648,58	370.704,42	7,4584
<b>Total</b>	<b>31.634.843</b>	<b>204.836,68</b>	<b>384.269,72</b>	<b>57.640,46</b>	<b>262.477,13</b>	<b>3.403.141,65</b>	<b>7,7128</b>

Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Dessa forma, as alíquotas efetivas médias também seriam alteradas, já que o imposto pago em cada faixa de SM aumentaria, conforme Gráfico 8. Uma mudança que pode ser observada é que a alíquota efetiva máxima, que tanto no IRPF 2021 quanto na simulação utilizando a nova tabela progressiva encontrava-se na faixa de 20 a 30 SM, passaria para a faixa de 30 a 40 SM (12,00%).

**Gráfico 8– Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal após tributação de 15% sobre lucros e dividendos do IRPF 2021, ano-calendário 2020**



Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

As faixas de SM mais elevadas também passariam por aumento na alíquota efetiva. A última faixa de SM mensal, por exemplo, apresentaria um aumento de 255% na alíquota em relação à observada no IRPF 2021 (2,10%). Entretanto, essa mudança na tributação isoladamente ainda não seria o suficiente para tornar o IRPF progressivo, visto que as alíquotas efetivas continuam decrescendo a partir da faixa de 40 SM.

Assim, outras medidas de progressividade efetiva complementares, como a revogação da dedutibilidade dos Juros Sobre o Capital Próprio, a implementação de uma nova tabela de incidência com alíquotas marginais mais elevadas para maiores rendas e a adoção de um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) são essenciais para a promoção de uma tributação mais justa ao ampliar o impacto redistributivo do IRPF, conforme previsto na CF/88.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Tributário Brasileiro é caracterizado pela regressividade, ou seja, tributa proporcionalmente mais os contribuintes com menor renda do que os mais ricos, provocando a ampliação na desigualdade de renda. Além disso, o STB proporciona uma concentração de renda elevada: dados do IRPF 2021 demonstram que, do total de R\$ 10,29 trilhões da riqueza líquida declarada (bens e direitos descontados das dívidas e ônus) no país, R\$ 1,71 trilhão (ou 16,63%) está concentrada nas mãos dos 28.007 declarantes que estão situados na faixa acima de 320 SM e que representam somente 0,09% do número total de declarantes.

Um dos principais motivos para que isso ocorra é o fato de o STB não levar em conta a capacidade de pagamento do contribuinte, conforme defendido pela Teoria da Tributação Equitativa (TTE) (CHIEZA; PAIVA; SANTOS, 2022). Pelo contrário, apesar de a Constituição Federal ter sido promulgada com o objetivo de estabelecer o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, na década de 1990 foram adotadas medidas que vão na contramão da promoção de uma tributação justa e igualitária, como a redução no número de faixas de incidência do IRPF e na alíquota marginal máxima.

Ainda, a Lei nº 9.249/1995, que instituiu a isenção de lucros e dividendos e a criação dos Juros Sobre Capital Próprio trouxe consequências extremamente negativas para a progressividade do IRPF. Cabe lembrar que a criação dessa Lei foi inspirada nos primeiros postulados da Teoria da Tributação Ótima (TTO), cuja justificativa é de que esses mecanismos seriam capazes de gerar ampliação nos investimentos no país. Contudo, o que se observou a partir daí foi o aumento nos índices de desigualdade e concentração de renda nos países que adotaram essas medidas de desoneração do capital. Apesar de os teóricos da TTO terem revisto suas ideias, passando a defender uma estrutura pautada pela progressividade tributária e pela tributação do capital, o Brasil não acompanhou essas mudanças, mantendo, juntamente com a Estônia, essa isenção sobre os lucros e dividendos.

Ao analisar-se os dados do IRPF 2021, ano-calendário 2020, nota-se que, a partir da faixa de 60 SM os Rendimentos Isentos e Não Tributáveis compõem, na média, mais de 50% do Rendimento Total declarado pelos contribuintes. Esse fato é determinante para a regressividade do IRPF, visto que as alíquotas efetivas passam a decair a partir da faixa de 30 SM. Assim, conclui-se que os critérios da generalidade, da universalidade, da progressividade e da capacidade contributiva, estabelecidos na CF (1988) estão sendo desrespeitados a partir da

expressiva participação dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis (32% da Renda Total), sobretudo na forma de lucros e dividendos distribuídos.

É inegável que a MP nº 1.171/2023 torna-se de suma importância para a redução da desigualdade, do ponto de vista distributivo, ao tornar pelo menos 4.937.872 declarantes como potenciais beneficiários da isenção do pagamento de IRPF, o que representa 15,61% do número total de declarantes (31.634.843) do IRPF 2021. Soma-se a isso o fato de que, segundo Toneto et al. (2021), a propensão a consumir no Brasil para os 10% mais pobres é de 90%, ao passo que para o 1% mais rico é de apenas 24%, o que ressalta a relevância de se desonerar as faixas de renda mais baixas. Entretanto, observou-se que ela por si só não provocou mudanças significativas na regressividade do IRPF, visto que as alíquotas efetivas seguiriam decrescendo a partir da faixa de 30 SM, mantendo-se a excessiva desoneração de capital para as classes de maior renda.

Dessa forma, com o objetivo de promover equidade vertical ao IRPF, é fundamental que a próxima reforma tributária trate sobre a tributação dos lucros e dividendos, visto que compuseram mais de 35% de toda Renda Isenta e Não Tributável na DIRPF 2021, o que representa mais de R\$ 384 bilhões que não passaram por nenhum tipo de tributação. É necessário, também, que seja ampliado o número de faixas de renda da tabela progressiva, assim como deve-se elevar a alíquota máxima, a fim de promover maior progressividade ao IRPF e reduzir a desigualdade e concentração de renda do país, dado o seu potencial redistributivo, conforme defendem a TTE e a TTO, novos postulados.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos. A economia política da tributação no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA*, 23., 2018, Niterói. **Anais eletrônicos** [...]. Niterói: ENEP, 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/34.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2023.
- ÁVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João Batista Santos; MARTINS, Mário Lúcio Pedrosa Gomes. A revisão da teoria da tributação ótima e o projeto fiscal do novo governo. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA*, 24., 2018, Niterói. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória: ENEP, 2019. Disponível em: [https://sep.org.br/anais/2019/Sesses-Ordinarias/Sessao1.Mesas1\\_10/Mesa3/032.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/Sesses-Ordinarias/Sessao1.Mesas1_10/Mesa3/032.pdf). Acesso em: 23 jul. 2023.
- BANCO MUNDIAL. Índice de Gini. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Acesso em: 09 set. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jul. 2023.
- BRASIL. [Código Tributário Nacional]. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9249.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm). Acesso em: 14 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9250.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm). Acesso em: 29 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007**. Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física; dispõe sobre a redução a 0 (zero) da alíquota da CPMF nas hipóteses que menciona; altera as Leis nos 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.128, de 28 de junho de 2005, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 10.260, de 12 de julho de 2001, 6.194, de 19 de dezembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 6.094, de 30 de agosto de 1974, 8.884, de 11 de junho de 1994, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.706, de 14 de setembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 11.119, de 25 de maio de 2005, 11.311, de 13 de junho de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e do Decreto-Lei no 2.433, de 19 de maio de 1988; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111482.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111482.htm). Acesso em: 29 jul. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 1.171, de 30 de abril de 2023.** Dispõe sobre a tributação da renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e trusts no exterior, altera os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, e altera os valores de dedução previstos no art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9344611&ts=1689706703605&disposition=inline>. Acesso em: 29 jul. 2023.

CHIEZA, Rosa Angela *et al.* Tributação sobre a renda pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. *In:* FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas.** Brasília: ANFIP: FINAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 245-280.

CHIEZA, Rosa Angela; FRANCHESCINI, Rejane; SANTOS, Dão. Alternativas à redução da regressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 237-262, jun. 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/82019/57391>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CHIEZA, Rosa Angela; PAIVA, Maria Regina; SANTOS, Dão. Tributação e desigualdade ampliada em tempos de pandemia: uma alternativa. *In:* MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; HALLAK NETO, JOÃO; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Desigualdades: visões do Brasil e do mundo.** São Paulo: Hucitec, 2022. p. 414-433.

DIEESE. **Imposto de renda pessoa física: propostas para uma tributação mais justa.** São Paulo, ago. 2022. (Nota Técnica, 269). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2022/notaTec269IR.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023

DUARTE, Maria Regina Paiva; SANTOS, Dão Real dos; SANTOS, Luis Antonio Wunderlich dos. Tributação sobre a renda. *In:* CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Cláudia M. de (org.). **Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa.** Porto Alegre: UFRGS, 2018. p. 67-102.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. *In:* FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas.** Brasília: ANFIP: FINAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 141-160.

GOBETTI, Sérgio Wulf. Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda. *In:* PIRES, Manoel *et al.* (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico.** Rio de Janeiro: FGV, 2022. p. 17-50.

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. (Textos para Discussão IPEA, n. 2190).

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e desigualdade no Brasil: uma análise a partir das declarações de imposto de renda. *In:* MATTOS, Fernando Augusto

Mansor de; HALLAK NETO, JOÃO; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Desigualdades: visões do Brasil e do mundo**. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 434-455.

GOTTO, Fábio; PIRES, Manoel. A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise. In: PIRES, Manoel *et al.* (org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: FGV, 2022. p. 119-138.

IBGE. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. **Notícias**, Rio de Janeiro, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 30 jul. 2023.

IPEA. Salário mínimo vigente. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?stub=1&serid1739471028=1739471028>. Acesso em: 03 ago. 2023

LAGEMANN, Eugenio. Tributação eqüitativa. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 288-306, 2001. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/1996/2377>. Acesso em: 18 ago. 2022.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2064>. Acesso em: 04 jun. 2023.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do Imposto de Renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2023.

OXFAM BRASIL. Ação Judicial inédita questiona sistema tributário no STF. **Notícias**, São Paulo, 03 mar. 2020. Disponível em: [oxfam.org.br/noticias/acao-judicial-inedita-questiona-sistema-tributario-no-stf/](https://oxfam.org.br/noticias/acao-judicial-inedita-questiona-sistema-tributario-no-stf/). Acesso em: 09 set. 2023.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Grandes números da declaração do imposto de renda da pessoa física: ano-calendário 2020, exercício 2021**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) — Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://mst.org.br/download/tese-a-desigualdade-vista-do-topo-a-concentracao-de-renda-entre-os-ricos-no-brasil-1926-2013/>. Acesso em: 08 jul. 2023.

TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo; CARVALHO Laura. Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Made – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. **Nota de Política Econômica nº 008**. 2021. Disponível em: [https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE008\\_site.pdf](https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE008_site.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

## APÊNDICE A – COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA

### **Ampliação da faixa de isenção do IRPF em 2023: um estudo a partir dos dados abertos da DIRPF 2021**

Como forma de dar visibilidade às pesquisas desenvolvidas no âmbito da graduação da Faculdade de Ciências Econômicas, a FCE divulga uma série de posts sobre os Trabalhos de Conclusão de Curso. A postagem de hoje é sobre a monografia de Leonardo Rodrigues do Nascimento, graduado em Ciências Econômicas no semestre 2023/1. Intitulada “Ampliação da faixa de isenção do IRPF em 2023: um estudo a partir dos dados abertos da DIRPF 2021”, o estudo foi orientado pela professora Rosa Angela Chieza.

Com o objetivo de analisar os impactos da nova tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, que amplia a faixa de isenção para 2 salários-mínimos, criada por meio da MP nº 1.171/2023, sobre o número de declarantes que passarão a tornar-se isentos, sobre a arrecadação e sobre a progressividade do IRPF, a pesquisa de Leonardo foi desenvolvida a partir de uma simulação utilizando os dados da DIRPF 2021, referentes ao ano-calendário 2020. Depois, o autor comparou os resultados obtidos com os dados da própria declaração. Os resultados do trabalho mostram que pelo menos 4.937.872 declarantes poderiam ser beneficiados com a isenção do pagamento de IRPF, o que representa 15,61% do número total de declarantes (31.634.843) e que haveria uma redução aproximada de R\$ 382 milhões na arrecadação total, que foi de R\$ 204,83 bilhões. Entretanto, observou-se que a nova tabela não provocou mudanças significativas na regressividade do IRPF. Dessa forma, outras medidas devem ser adotadas em paralelo a fim de proporcionar um maior caráter redistributivo a esse imposto, como a tributação dos lucros e dividendos e ampliação no número de alíquotas de incidência.

Para facilitar outras pesquisas sobre o assunto, o autor disponibiliza à comunidade acadêmica a base construída para o TCC, com informações sobre os dados obtidos por meio da análise da DIRPF 2021 e da simulação aplicada com a nova tabela progressiva do IRPF.