

## O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA NO BRASIL: uma análise sobre a defasagem na atualização da tabela de 1996 a 2022\*

Dieick Fabricio Klock\*\*  
Rosa Angela Chieza\*\*\*

**Resumo:** o presente artigo objetiva examinar a eficácia dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, bem como dos princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da legalidade tributária vigentes na Constituição Federal (CF) de 1988, em relação à Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) de 2021 e à defasagem resultante da inflação na base de cálculo da Tabela Progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022. Observa-se que o Estado brasileiro não tem sido efetivo na promoção desses critérios e princípios, pois não se tributam todos os rendimentos, nem contribuintes, da mesma forma e o IRPF é regressivo para rendas acima de 30 salários mínimos, com a alíquota efetiva decrescendo paulatinamente até alcançar 2,1%, na faixa salarial acima de 320 salários mínimos. Ainda, verifica-se o desrespeito à igualdade material dos contribuintes, com as faixas salariais mais baixas destinando proporcionalmente uma parte maior da sua renda ao pagamento de tributos do que as classes mais altas, cenário agravado pela correção insuficiente da Tabela do IRPF pela inflação. A partir disso, apresentam-se os referidos princípios e uma revisão das correções da Tabela do IRPF a partir do ponto de vista da Teoria da Tributação Equitativa, buscando colaborar para o arrefecimento das disparidades do IRPF e para a plena realização dos objetivos estabelecidos pela CF de 1988.

**Palavras-chave:** Justiça Social. Inflação. Imposto de Renda Pessoa Física. Regressividade.

**Abstract:** this article aims to examine the effectiveness of the criteria of generality, universality and progressivity, as well as the principles of tax equality, contributory capacity, prohibition of confiscation and tax legality established in the Federal Constitution of 1988, regarding the Individual Income Tax Return of 2021 and the lag resulting from inflation in the calculation basis of the Progressive Table of the Individual Income Tax (IRPF) in Brazil from January 1, 1996 to December 31, 2022. It is observed that the Brazilian State has not been effective in promoting these criteria and principles, as not all incomes or taxpayers are taxed in the same way and the IRPF is regressive for incomes above 30 minimum wages, with the effective rate gradually decreasing until it reaches 2.1% in the salary range above 320 minimum wages. Still, the material equality of taxpayers is disrespected, with the lower salary ranges proportionally allocating a larger part of their income to the payment of taxes than the higher classes, a scenario aggravated by the insufficient correction of the IRPF Table for inflation. Based on this, these principles are presented, as well as a review of the corrections to the IRPF Table from the perspective of the Theory of Equitable Taxation, seeking to contribute to the reduction of disparities in the IRPF and to the full realization of the objectives established by the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Social Justice. Inflation. Personal Income Tax. Tax regressiveness.

---

\* Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no segundo semestre de 2022 ao Departamento de Economia e Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

\*\* Graduando em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS e bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS (dieickklock@hotmail.com).

\*\*\* Orientadora. Economista pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), mestre e doutora em economia pela UFRGS. Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS (rosa.chieza@ufrgs.br).

## 1 INTRODUÇÃO

No decorrer da década de 1990, junto da disseminação dos ideais neoliberais no Brasil, consolidou-se uma aproximação aos postulados da Teoria da Tributação Ótima (TTO) no país. A estrutura tributária brasileira passou por modificações relevantes, em detrimento da tentativa de construção de um Estado de Bem-Estar iniciada pela Constituição Federal (CF) promulgada em 1988 (BRASIL, 1988), com influência da Teoria Tributária Equitativa (TTE).

A política tributária foi colocada em um segundo plano, com o objetivo primordial de não gerar assimetrias de mercado. A neutralidade era um objetivo a ser perseguido pelo sistema tributário, de forma que a incidência de tributos sobre os rendimentos do capital e do trabalho deveria ser mitigada, em prol da poupança e do investimento. As questões redistributivas foram delegadas ao gasto público, em nome da eficiência econômica. Nesse contexto, o Estado brasileiro, enquanto agente normativo, empregou diferentes mecanismos para a promoção desses ideais. Por exemplo, as alíquotas de incidência do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) foram modificadas, diminuindo-se a alíquota máxima, houve a criação do Juros Sobre o Capital Próprio e a isenção da cobrança de tributos sobre a distribuição dos lucros e dividendos, instituídos pela Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995 (BRASIL, 1995).

Por mais que a TTO tenha passado por revisões, com autores relevantes retomando a defesa em favor da tributação dos rendimentos do capital e das políticas de Estado, através de serviços públicos, com o objetivo de arrefecer a crescente desigualdade de renda, a estrutura tributária brasileira tem a sua configuração fortemente entrelaçada a perspectivas já superadas academicamente. De forma que é primordial a revisão das políticas tributárias em vigor no país, com o objetivo de dar efetividade aos critérios e princípios estabelecidos pela CF em busca de uma sociedade mais justa e igualitária, revisitando a TTE.

Nesse contexto, o presente artigo se propõe a analisar a questão problema: os princípios constitucionais estão sendo cumpridos efetivamente pelo Estado brasileiro no que tange o IRPF? A pergunta se justifica em razão da omissão do poder legislativo brasileiro em realizar as correções inflacionárias de forma integral na Tabela do IRPF, penalizando demasiadamente os menos favorecidos que já sofrem com um sistema tributário fortemente baseado em impostos indiretos e regressivo.

Assim, o artigo tem como principal objetivo averiguar a efetividade dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade e dos princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da legalidade tributária vigentes na CF de 1988 no que tange o IRPF 2021 e a defasagem ocorrida por conta da inflação na base de cálculo da Tabela Progressiva do IRPF no Brasil de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022. O período definido para análise se justifica em virtude de 1º de janeiro de 1996 ser a data na qual os valores da Tabela foram expressos pela primeira vez em reais, substituindo as Unidades Fiscais de Referência. No período subsequente, verificou-se uma série de correções, porém elas não foram suficientes para recompor o poder de compra perdido por conta da inflação acumulada.

Como objetivos secundários, busca-se averiguar a defasagem percentual da base de cálculo da Tabela de IRPF de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022, analisar os dados presentes nos Grandes Números do IRPF de 2021 e verificar como a atualização dos valores de referência pelos índices inflacionários impactaria os contribuintes. Parte-se da hipótese de que a defasagem da atualização da tabela do IRPF contribui para aumentar a sua regressividade, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais que norteiam a cobrança desse imposto.

Para alcançar esses objetivos, empregou-se metodologicamente a revisão bibliográfica em fontes de pesquisa primárias e secundárias e o método comparativo. A principal contribuição desse estudo é demonstrar a urgente necessidade de atualização da Tabela do IRPF

e de asseguarção da efetividade dos princípios constitucionais, para que alcancemos uma sociedade mais justa e igualitária. O trabalho está estruturado em três seções. Na primeira, apresenta-se um histórico das teorias de tributação, com atenção especial para a TTE e a TTO, velhos e novos postulados. Em sequência, realiza-se uma análise sobre os principais princípios constitucionais envolvidos com o IRPF, verificando-se a sua efetividade através dos Grandes Números do IRPF 2021. Por último, na seção 4 é realizada uma análise da defasagem de atualização da Tabela vigente do IRPF 2021.

## 2 JUSTIÇA SOCIAL E AS TEORIAS DE TRIBUTAÇÃO

A configuração dos tributos no Brasil tem sido fonte de acalorados debates, em especial quanto a capacidade de desempenhar justiça fiscal<sup>1</sup> e promoção da justiça social<sup>2</sup>. A percepção de que o país necessita uma reforma tributária é amplamente difundida na sociedade, estando presente nos mais diversos espectros econômicos e políticos. Porém, para compreender o que precisamos modificar na atual conjuntura brasileira, em relação ao IRPF, faz-se necessário assimilar os pressupostos que alicerçaram o sistema tributário vigente. Assim, aborda-se nesta seção uma revisão de literatura sobre a TTE e a TTO, velhos e novos postulados.

### 2.1 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO EQUITATIVA (TTE)

A TTE contou com grande destaque no interim entre 1950 e 1960. As concepções apresentadas por essa teoria da tributação exerceram forte influência na construção de importantes documentos históricos brasileiros, como a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional (CTN), e a CF de 1988. A TTE está intimamente relacionada com o Estado de Bem-Estar Social, tendo sido aplicada, por exemplo, em países como os Estados Unidos e a Inglaterra na primeira metade do século XX, dentro de uma conjuntura marcada por crises econômicas e sistêmicas, como as Guerras Mundiais e os antagonismos com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Os principais trabalhos que moldaram o arcabouço metodológico e teórico dessa teoria tributária repousam em Haller (1981<sup>3</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), Neumark (1970<sup>4</sup> *apud* LAGEMANN, 2001) e Simons (1951<sup>5</sup> *apud* LAGEMANN, 2001). Segundo Lagemann (2001), a construção de um sistema tributário racional tem como base as concepções trazidas pelo trabalho de Neumark (1970), destacando-se a ideia de uma organização justa da carga tributária, na qual os agentes econômicos interajam com o sistema tributário de acordo com a sua capacidade de contribuição. Para alcançar esse fim, parte-se de uma perspectiva envolvendo uma economia de mercado, com um Estado intervencionista que assegure questões legais, institucionais e que promova uma concorrência efetiva. Os tributos representam contribuições obrigatórias, necessárias ao financiamento do Estado, sem estarem necessariamente relacionados com contraprestações, tendo por fim incentivar o desenvolvimento econômico e a redistribuição de renda. Nessa situação, assume-se que os indivíduos concedem maior importância ao bem comum, em detrimento do individualismo (LAGEMANN, 2001).

A ideia de tributação equitativa parte do pressuposto que cada indivíduo deve contribuir conforme a sua capacidade de contribuição. Para que isso seja possível, necessita-se a existência

<sup>1</sup> Por justiça fiscal, nesse artigo, entende-se como a promoção de uma sociedade mais justa por meio das políticas de arrecadação tributária e de gasto do Estado brasileiro.

<sup>2</sup> O conceito de justiça social é mais amplo que o de justiça fiscal, englobando diferentes aspectos como a promoção da saúde, do bem-estar, erradicação da pobreza, educação, entre outros pontos.

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

<sup>4</sup> NEUMARK, F. **Grundsätze gerechter und ökonomisch rationale Steuerpolitik**. Tübingen: Mohr. 1970.

<sup>5</sup> SIMONS, H. C. **Economic policy for a free society**. 3. impres. Chicago: The University of Chicago, 1951.

de equidade horizontal e vertical no tratamento entre os contribuintes. A equidade horizontal se caracteriza pelo tratamento uniforme dos contribuintes em uma mesma situação econômica. Enquanto, a equidade vertical corrobora que pessoas em uma situação econômica diversa devem ser tratadas de maneira diferente (LAGEMANN, 2001; CHIEZA; FRANCHESCINI; SANTOS, 2018).

Frente a dificuldade de mensurar a capacidade de pagamento efetivo dos contribuintes, surge a necessidade de utilizar indicadores para estabelecer o ônus tributário. A pergunta a ser respondida é: o que tributar? Nesse cenário, a renda pessoal<sup>6</sup> é apresentada como o indicador mais razoável para mensurar a capacidade de contribuição dos indivíduos. Simultaneamente, o patrimônio e o consumo são outros indicadores relevantes (NEUMARK, 1970<sup>4</sup> *apud* LAGEMANN, 2001). A equidade horizontal seria alcançada quando a tributação estivesse integralmente relacionada à renda, com os elementos essenciais desse indicador integrando a sua base de cálculo e a composição da base de cálculo contasse com uma mesma estrutura de alíquotas (LAGEMANN, 2001).

Para que uma tributação seja justa, segundo Simons (1951<sup>5</sup> *apud* LAGEMANN, 2001) e Neumark (1970<sup>4</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), dois critérios ganham relevância: o poder aquisitivo econômico-financeiro e a utilidade individual. As alíquotas empregadas para a tributação devem corresponder a diminuições similares no poder de compra dos contribuintes e, de forma similar, a diminuição da utilidade individual deve ser igual entre os indivíduos, indo ao encontro das teorias de sacrifício. De acordo com os pressupostos da TTE, o imposto de renda (IR) deve ser o personagem principal da arrecadação tributária, pois esse imposto conta com uma maior capacidade redistributiva. Para Haller (1981<sup>3</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), os impostos sobre a renda devem ser maiores do que os impostos indiretos, sendo o IR e o sobre o valor adicionado os mais importantes.

A ideia de progressividade<sup>7</sup> do IR se associa diretamente ao princípio da capacidade de pagamento dos indivíduos, para (SIMONS, 1951<sup>5</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), a progressividade corresponderia a uma forma efetiva de reduzir a desigualdade, não afetando exacerbadamente a eficiência econômica e o livre mercado. Ainda, compensações por meio de transferências diretas, similares a um IR negativo, poderiam ser utilizadas para auxiliar famílias com rendas mais baixas e que contassem com dificuldades para arcar com o compromisso dos impostos sobre o consumo (LAGEMANN, 2001).

No que tange os impostos sobre consumo, a TTE apresenta a ideia de uma alíquota única que, segundo Kellenberger (1957<sup>8</sup> *apud* LAGEMANN, 2001), teria vantagens como a diminuição da possibilidade de evasão, a simplificação de controles, a minoração da alíquota e nas distorções de preços. Os bens e serviços de primeira necessidade contariam com isenção. Já os impostos sobre o patrimônio contariam com alíquotas progressivas, mas parcialmente baixas, sendo a base do imposto o patrimônio que não fosse oriundo da poupança do contribuinte. Por último, mas não menos importante, os impostos sobre as heranças e as doações contariam com uma base econômica ampla, progressividade, junto de critérios secundários como o parentesco, e o valor do patrimônio. A parcela isenta seria composta por pequenos valores (LAGEMANN, 2001).

---

<sup>6</sup> Por renda pessoal, entende-se o montante de recursos recebidos periodicamente, enquanto remuneração de trabalho ou do capital, somando-se a riqueza já existente. A ideia advém da teoria do acréscimo da riqueza líquida de Schanz (1896\* *apud* LAGEMANN, 2001). \* SCHANZ, G. Der Einkommensbegriff und die Einkommens teurgesetze. *Finanzarchiv*, 13. Jahrgang, Bd. 1, p.1-87.

<sup>7</sup> Neste trabalho, adota-se o conceito de progressividade de Chieza, Franchescini e Santos (2018). Para esses autores, verifica-se progressividade quando a alíquota média ou efetiva progride de valor conforme o aumento de renda do contribuinte. Simultaneamente, por regressividade, depreende-se um cenário no qual a alíquota média de um tributo diminui conforme um aumento de renda.

<sup>8</sup> KELLENBERGER, E. *Die Steuern und ihre Reform*. Bern: Stämpfli. 1957.

## 2.2 TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA: velhos postulados

A TTO ganhou relevância enquanto base teórica que norteou intensamente as decisões de política tributária no passado recente brasileiro, especialmente em meados da década de 1990 e no período subsequente. Apesar da CF de 1988 buscar proporcionar uma maior proteção e justiça social, indo em direção ao Estado de Bem-Estar Social, verificou-se modificações em aspectos redistributivos da política tributária. Como apontam Chieza, Duarte e Santos (2021, p. 416) “No Brasil, a despeito do início da construção do Estado Social, inaugurado pela Carta Magna de 1988, desde o início da década de 1900 vêm sendo implementadas alterações na tributação à luz da visão dos primeiros postulados da Teoria da Tributação Ótima, [...]”.

Ainda, a disseminação dos postulados da TTO se deu em meio a propagação e aplicação de concepções neoliberais no país. Por exemplo, no âmbito do IRPF se verificou a diminuição da progressividade com a alteração nos valores e quantidade de alíquotas. O governo de José Sarney é um exemplo, pois em seu mandato houve a diminuição do número de faixas de onze para três e a alíquota máxima regrediu de 50% para 25%. Ainda, nos anos posteriores, modificações como a isenção na tributação de dividendos e a criação do Juros sobre Capital Próprio contribuíram ainda mais para a criação de um sistema tributário assimétrico (GOBETTI; ORAIR, 2016; ÁVILA; CONCEIÇÃO, 2018).

Internacionalmente, a TTO ganhou relevância significativa a partir da década de 1970 e 1980, com destaque para o trabalho de autores como Anthony Atkinson, James Mirrless, Joseph Stiglitz e Peter Diamond. Como aponta Gobetti e Orair (2016, p. 7), essa literatura se apoiou no “[...] *trade-off* entre equidade e eficiência e em hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a dinâmica econômica” para elaborar modelos atípicos em busca da eficiência.

Ao longo dos anos 1970 e 1980, em meio a revolução novo-clássica, houve o questionamento por parte da TTO da política fiscal keynesiana, buscou-se mitigar o papel da política tributária enquanto instrumento de geração de assimetrias no sistema econômico (GOBETTI; ORAIR, 2016). A arrecadação tributária deveria ser otimizada, buscando-se auferir o maior montante de recursos possível com o menor ônus ao contribuinte. Contudo, a tributação tem como consequência a diminuição da renda disponível dos contribuintes que, por sua vez, interessam-se na busca pela diminuição desse ônus por meio de instrumentos como, por exemplo, o planejamento tributário e a evasão fiscal.

Caso a ação estatal provocasse alguma assimetria no comportamento dos agentes econômicos, isso seria considerado como uma ineficiência. Nesse contexto, o Estado deveria buscar otimizar o bem-estar social, sem gerar distorções nas ações e escolhas dos indivíduos (LAGEMANN, 2004). Segundo Mirrlees (1971<sup>9</sup> *apud* ÁVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019, p. 4), a tributação almejava a neutralidade, sem impactos na eficiência alocativa, pois tributar a renda do capital e do trabalho contribuiria para a diminuição do investimento e da poupança.

Para a TTO, a habilidade individual é o principal fator de diferenciação dos indivíduos, estando diretamente atrelada com a sua capacidade de obter renda. A diferenciação dos contribuintes é um desafio, pois se verifica uma grande heterogeneidade de habilidades e preferências na sociedade. Em um cenário hipotético, no qual o Estado contasse com informações perfeitas sobre os indivíduos, um imposto *lump sum*<sup>10</sup> seria o ideal, pois ele independe das decisões de alocação dos agentes e está relacionado com as suas habilidades.

<sup>9</sup> MIRRLEES, J. A. An exploration in the theory of optimal income taxation. **Review of economic studies**, [s. l.], v. 38, 175-208, 1971.

<sup>10</sup> De forma simplificada, um imposto *lump sum* é caracterizado por incidir de forma fixa *per capita*, ou seja, corresponde a um mesmo valor de incidência para todos os indivíduos. Ao corresponder a um valor uniforme, o impacto desse imposto nas escolhas dos agentes econômicos seria mitigado.

Contudo, na realidade prática esse imposto não é viável, uma vez que as informações não estão à disposição dos agentes estatais e os indivíduos não contam com incentivos para disponibilizá-las. Assim, deve-se buscar uma segunda melhor situação<sup>11</sup>, na qual se utilize as informações disponíveis para estimar as habilidades dos contribuintes, ou seja, por meio de indicadores como o consumo e a renda. (LAGEMANN, 2004).

Segundo Lagemann (2004), em sintonia com os pressupostos neoclássicos, a tributação, para a TTO, conta com dois efeitos econômicos principais para os contribuintes: o efeito-renda e o efeito-substituição. O efeito-renda está relacionado com a oscilação do poder de compra dos agentes econômicos. A tributação teria por consequência irremediável a redução do poder de compra, sendo intrínseco a todo sistema tributário. Por sua vez, o efeito-substituição representa uma resposta do contribuinte, relacionando-se com as decisões de alocação de recursos dos agentes econômicos, de acordo com a busca pela otimização dos seus recursos escassos. A consequência da tributação é o decréscimo de satisfação dos contribuintes, já que os preços aumentaram e as quantidades demandadas caem. Isso modificaria as escolhas dos indivíduos e representaria um peso morto<sup>12</sup> indesejável, ou seja, uma carga adicional (LAGEMANN, 2004). A tributação da renda deveria ocorrer de maneira linear, desonerando-se o capital.

Em relação a tributação sobre o consumo, Ramsey (1927) se destaca como pioneiro no desenvolvimento de um modelo de tributação ótima. A partir do trabalho desse autor, tem-se que, em uma situação ótima, dentro da ótica de eficiência, uma modificação das alíquotas, por conta da tributação, em uma mesma magnitude, teria como consequência uma alteração proporcional nas quantidades de equilíbrio de demanda para um bem (LAGEMANN, 2004). Ou seja, um produto se tornará mais caro conforme maior for o tributo, levando a uma demanda menor e, conseqüentemente, produzindo-se menos. Essa ideia serviu de base para que fosse desenvolvida a regra do inverso da elasticidade. Para Lagemann (2004, p. 410), essa regra indica que “[...] sob circunstâncias de eficiência, os bens com a menor elasticidade-preço da demanda devem ser submetidos a uma alíquota mais alta”. Isso teria por objetivo diminuir distorções na demanda.

A partir disso, pode-se depreender que ao objetivar diminuir a perda de eficiência, a ideia de justiça social fica em segundo plano, uma vez que os bens essenciais, com uma menor elasticidade-preço, contam com alíquotas maiores, enquanto os bens com uma maior elasticidade-preço, ou seja, bens mais supérfluos como os de luxo, apresentam alíquotas menores. Essa perspectiva implica em um sistema tributário mais regressivo, contribuindo para a desigualdade social, afinal, a realização de objetivos redistributivos implicaria em sacrifícios para a eficiência econômica. As políticas redistributivas são necessárias, mas deveriam ocorrer por meio de serviços públicos, ao invés da tributação e do gasto público (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019).

A tributação da renda, para a TTO, pode ser analisada sob a perspectiva da renda proveniente do capital e a renda advinda do trabalho. A tributação da renda do capital deveria ser neutra. O governo não teria interesse em interferir nas alocações intertemporais, segundo Ordover e Phelps (1979<sup>13</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”. Ou seja, a tributação ótima, a partir dos teoremas originais da TTO, deveria contar com alíquota zero (GOBETTI, 2022). Por sua vez, a tributação da renda do trabalho tem como consequência gerar perturbações na oferta de trabalho. A produtividade dos indivíduos mais capazes, mensurada pela sua capacidade de auferir renda, não deveria ser desestimulada por conta da tributação, por isso seria interessante

<sup>11</sup> *Second best.*

<sup>12</sup> *Excess burden.*

<sup>13</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.

a aplicação de uma alíquota nula. Ainda, os contribuintes com menor renda, deveriam ser desonerados, contando também com uma alíquota nula. Assim, as alíquotas marginais deveriam permanecer entre 0% e 100%.

Além disso, não se verifica um fundamento para que as alíquotas marginais sejam progressivas. No caso de uma alíquota linear, a definição do valor da alíquota marginal ótima, relaciona-se segundo Lagemann (2004, p. 416) “[...] positivamente com a aversão à desigualdade de renda e com a necessidade de receita e negativamente com a elasticidade compensada da oferta de trabalho”. A partir de uma abordagem mais utilitarista, estabeleceram-se dois eixos de análise. Segundo Gobetti (2022, p. 21):

[...] a redução da progressividade ou adoção de um imposto de renda linear, como analisado por Mirrlees (1971), e a redução ou eliminação da tributação sobre as rendas do capital, como implicitamente sugerido no artigo seminal de Atkinson e Stiglitz (1976) e reforçado posteriormente por Judd (1985) e Chamley (1986).

A ideia de restringir a progressividade se baseia em duas premissas comuns em modelos microeconômicos neoclássicos: 1) a de que os salários refletem exatamente a produtividade marginal do trabalho; 2) a de que a oferta de trabalho (medida em horas) é bastante elástica entre os indivíduos mais capazes, ou seja, responde sensivelmente às variações na renda líquida pós tributação. Dessa forma, alíquotas marginais elevadas e crescentes tenderiam a desincentivar justamente os indivíduos mais produtivos, resultando em uma perda econômica para o conjunto da sociedade e, portanto, em menos receita para o governo utilizar em políticas distributivas.

A ideia era de que uma atenuação dos impostos para os mais capazes geraria efeitos de encadeamento para toda a sociedade, beneficiando também os mais pobres, com o aumento dos investimentos e da poupança. Contudo, isso não se verificou de maneira prática. Na verdade, a desigualdade aumentou, os mais ricos acabaram sendo desonerados, diminuindo sua contribuição tributária, e os investimentos não aumentaram significativamente. Ou seja, a ideia do *trickle-down*<sup>14</sup> se provou equivocada. Como exemplo, pode-se citar o governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América. No seu mandato houve uma redução abrupta das alíquotas máximas do IR. Elas decresceram de 70%, em 1981, para 28%, em 1989, ocasionando uma menor arrecadação e o incremento na desigualdade social (GOBETTI; ORAIR, 2016). Esses fatos contribuíram para que no início do século XXI uma série de revisões fossem realizadas pelos próprios autores que edificaram a TTO.

### 2.3 A TEORIA TRIBUTÁRIA ÓTIMA: novos postulados

A elaboração de análises mais robustas, por meio da maior facilidade de acesso a bancos de dados, contribuiu para que muitas das teses e ideias da TTO fossem revistas a partir dos anos 2000. Muitos autores alteraram as suas posições após averiguar que as pressuposições não se verificaram na prática. Essa revisão contribuiu para uma aproximação aos pressupostos da TTE. Por mais que ainda se verifique divergências na interpretação do binômio equidade e eficiência, atualmente, a TTO se moveu em direção a uma tributação mais uniforme sobre as diferentes rendas e da progressividade tributária (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019; PIKETTY; SAEZ, 2020).

Tanto economistas da nova geração, como Piketty e Emmanuel Saez, quanto da velha guarda, como Anthony Atkinson e Peter Diamond, têm se dedicado a demonstrar, por meio de um arcabouço estritamente neoclássico, mas baseado em hipóteses e

<sup>14</sup> O *trickle-down* preconiza que benefícios fiscais sejam concedidos para as indivíduos e empresas com maior capital com o objetivo de estimular o crescimento econômico por meio de efeitos que transbordam por toda a sociedade.

pressupostos mais realistas, que uma política tributária ótima (no sentido de maximizar o bem-estar social) pode passar por um desenho onde não só haja espaço para a progressividade tributária e a tributação do capital, como em doses superiores a que temos na atualidade (GOBETTI, 2022, p. 19).

A falta de realismo de alguns teoremas originais da TTO, em especial a ideia de não tributar o capital, tornou-se um ponto de crítica para os próprios teóricos da TTO (ÁVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019; GOBETTI, 2022). A ideia da tributação neutra, por exemplo, foi tema de crítica para Banks e Diamond (2008). Para esses autores, a tributação deveria incidir sobre a renda do capital e do trabalho, com as alíquotas interrelacionadas, mas com as do capital sendo inferiores à do trabalho (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019). A partir do trabalho de Banks e Diamond (2008), Gobetti (2022, p. 24) aponta:

Ou seja, os indivíduos mais capazes tenderiam a poupar mais do que o necessário por razões precaucionais e isso poderia resultar em menos trabalho no futuro. Nessas circunstâncias, 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).

Ainda, a tributação do capital ganha destaque em uma conjuntura mundial de concentração de riqueza e crescimento da desigualdade. Piketty e Saez (2020) apontam duas dimensões dessa desigualdade: as rendas auferidas pelo trabalho, em um contexto de diferentes capacidades individuais, e as heranças recebidas pelos indivíduos. As heranças não são destinadas necessariamente aos indivíduos mais hábeis, com maior renda. Além disso, como apontam Piketty e Saez (2014, p. 40) “[...] a concentração de riqueza é sempre mais elevada do que a concentração de renda”, implicando que não basta uma tributação progressiva sobre a renda do trabalho, faz-se necessário tributar também as heranças. Dessa forma, também é necessária uma maior tributação sobre a riqueza e as heranças, pois elas têm assumido maior importância para o aumento da desigualdade. A ideia de Piketty (2014<sup>15</sup>, *apud* AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019) consiste em alíquotas anuais de baixo valor, não se restringindo apenas ao efetivo recebimento dos bens por meio sucessório.

Outro empecilho potencial diz respeito as dificuldades de supervisionar fluxos de consumo e de renda. Piketty, Saez e Zucman (2022) destacam a importância de tributar os rendimentos provenientes do capital e do trabalho, como forma também de mitigar as distorções ocasionadas por questões legais que possam favorecer a evasão de recursos. Isso ocorre com frequência, por exemplo, frente a possibilidade de escolha por parte dos agentes econômicos da forma como irão receber a sua renda, pois o ônus tributário pode ser mitigado através de planejamento. Esse fenômeno pode ser verificado no Brasil com a “pejotização” da mão de obra, quando trabalhadores optam por constituir pessoas jurídicas para a prestação de serviços e, conseqüentemente, contribuir com um valor menor de IR.

Simultaneamente, outro autor que reviu o seu posicionamento foi Joseph Stiglitz, tornando-se um crítico da TTO. A partir do exemplo dos Estados Unidos, para o autor, ficou claro que as medidas propostas pela TTO contribuíram para o aumento dos problemas econômicos e sociais no país. No trabalho *Pareto efficient taxation and expenditures: pre- and re-distribution*, Stiglitz (2017<sup>16</sup>, *apud* GOBETTI, 2022) se mostrou favorável a uma tributação progressiva para a renda proveniente do capital, destacando os efeitos negativos que o aumento da desigualdade acarreta para fatores como o bem-estar e a produtividade. Contudo, a ideia de

<sup>15</sup> PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

<sup>16</sup> STIGLITZ, Joseph Eugene. Pareto efficient taxation and expenditures: pre- and re-distribution. **Working Paper**, n. 23892. Cambridge: NBER, 2017.



tributar progressivamente o capital e a renda não é um consenso na TTO de forma que, nas palavras de Gobetti (2022, p. 26) “[...] há um amplo espectro de neoclássicos que admitem tributar o estoque de riqueza e, em alguma medida, o fluxo de renda proporcionado por ele, mas não progressivamente, nem conjuntamente, como as rendas do trabalho”. Concomitantemente, Anthony Atkinson também foi outro autor relevante que efetuou uma revisão do seu trabalho. O autor passou de uma visão em favor da desoneração tributária da renda do capital, em 1976, para a defesa da progressividade na cobrança de impostos e justiça fiscal em seu livro publicado em 2015, *Inequality - What Can Be Done* (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019).

Um ponto de antagonismo entre os autores da TTO está relacionado com as escolhas individuais dos agentes econômicos no que tange a alocação e o financiamento de recursos. Em uma conjuntura internacional marcada pela mobilidade de capitais, com diferentes sistemas legais e tributários, novas possibilidades surgem aos agentes econômicos para adquirir vantagens tributárias. Nesse contexto, segundo Gobetti (2022, p. 28):

[...] nesse ponto que os neoclássicos voltam a se dividir. Enquanto Stiglitz (2015) e Piketty, Saez e Zucman (2013) defendem uma coordenação internacional das autoridades para conseguir taxar os mais ricos, outros economistas apostam justamente na maior competição tributária para definitivamente erradicar a tributação direta da renda do capital (tanto na pessoa física, quanto jurídica) e substituí-la por um tipo de imposto sobre o valor adicionado (após deduzirem-se os custos salariais) ou sobre o fluxo de caixa – único com a propriedade da quase neutralidade, segundo argumentam.

James Mirrlees também elaborou uma revisão do seu posicionamento, indo em direção a uma visão mais racional frente ao crescente aumento da desigualdade em âmbito mundial. Mirrlees *et al.* (2011) sintetiza o posicionamento predominante da TTO na contemporaneidade, revisitando a questão da neutralidade na tributação. Em linhas gerais, os autores propõem um modelo em que os rendimentos normais no capital sejam isentos, mas que, por outro lado, uma tributação maior incida sobre os lucros extraordinários, ou seja, aqueles que excedessem uma taxa de juros considerada normal. Eventualmente, os autores reconhecem que pode ser interessante tributar os rendimentos normais, como os advindos da poupança, com o objetivo de não criar incentivos negativos ao investimento em capital humano, porém, não foi realizada nenhuma sugestão, sendo necessário mais estudos.

Segundo Gobetti (2022, p. 30), existiriam motivos favoráveis a existência de “[...] alguma distorção na dimensão intertemporal das decisões de consumo, trabalho e poupança para oferecer os estímulos adequados em um mundo real e não ideal, em que as preferências, habilidades e restrições dos indivíduos são muito heterogêneas”. Além disso, recomenda-se a existência de um imposto sobre as heranças com o objetivo de tributar rendas que não se originem do esforço próprio (AVILA; MARTINS; CONCEIÇÃO, 2019; GOBETTI, 2022).

Então, pode-se perceber que a TTO contemporaneamente vai de encontro com muitos pressupostos que no passado norteavam grande parte dos autores dessa corrente de pensamento, como a visão de que a progressividade e a tributação do capital não seriam interessantes por causar ineficiências econômicas. Atualmente, já se reconhece a necessidade de tributar a renda do capital, porém o debate se concentra em como deve ser essa tributação, destacando-se ao menos três linhas de abordagem (GOBETTI, 2022). Primeiramente, a ideia presente no trabalho de autores como Banks e Diamond (2008), advogando por uma tributação diferenciada para rendas provenientes do capital e os rendimentos do trabalho, sendo as alíquotas dos rendimentos do capital menores que ao do trabalho. Em segundo lugar, um posicionamento alinhado com a visão de Atkinson, Stiglitz, Piketty, Saez e Zucman e na qual se vislumbra uma tributação progressiva sobre o capital, a herança e a riqueza. Em terceiro lugar, destaca-se o trabalho de Mirrlees *et al.* (2011) em favor da tributação dos lucros extraordinários, mas, também reconhecendo que a tributação do lucro normal pode ser interessante em alguns casos.

A revisão da TTO tem muito a contribuir ao Brasil, pois muitos dos pressupostos já considerados ultrapassados academicamente, ainda se fazem presentes na realidade brasileira, o que contribui para uma menor justiça social. A crescente desigualdade social é um dos fatores que melhor delinea os grandes problemas ocasionados pela aplicação dos pressupostos de TTO, dentro de um contexto marcado pela difusão de ideias neoliberais, ao longo do final do século XX e início do século XXI. “Jaboticabas” como a isenção dos dividendos e a criação dos juros sobre capital próprio são amostras da inépcia estatal ao gerar assimetrias socioeconômicas, minando a progressividade do sistema tributário. Isso acaba por ferir princípio elementares, ratificados pelo Poder Constituinte Originário, que norteiam a nossa sociedade em busca de mais justiça e igualdade, como o da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da legalidade tributária.

Dessa maneira, para entender o papel do IRPF na redução da desigualdade social através da progressividade do sistema tributário, faz-se necessário retornar as bases que foram edificadas na CF de 1988, analisando os princípios que norteiam a cobrança do IRPF, como eles se relacionam com as teorias da tributação e qual é a sua efetiva aplicação na contemporaneidade. Esses objetivos são desenvolvidos na Seção 3 deste artigo, a partir de uma visão alinhada com a TTE.

### **3 PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS E O IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF) NO BRASIL**

A CF promulgada em 1988 foi marcada pela garantia de direitos sociais para a população brasileira, classificando-se como uma constituição cidadã, garantidora de direitos, ou seja, um documento elaborado a partir de expectativas para o futuro, no qual foi estabelecido um projeto com fins e objetivos a serem perseguidos. Segundo Grau (2022, p. 163), “[...] a nossa Constituição de 1988 é uma Constituição dirigente, isso é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de plano global normativo, do Estado e da sociedade”.

A CF de 1988 representou o início da construção do Estado Social, inviabilizado pela experiência autoritária da Ditadura Militar (1964-1984) e implementado tardiamente, em comparação aos países europeus após a Segunda Guerra Mundial. Ao estabelecer princípios para serem seguidos com o objetivo de construir uma sociedade mais justa e igualitária, no âmbito do direito tributário, a Carta Magna foi ao encontro da TTE. É nesse contexto que a presente seção objetiva analisar o cumprimento dos princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da legalidade tributária no que tange o IRPF. Esses princípios, os quais serão analisados na Seção 3, possibilitam construir um arcabouço necessário para averiguar se o IRPF e a atualização dos valores da tabela de referência com as alíquotas por faixa de renda estão indo ao encontro do atendimento dos princípios constitucionais.

#### **3.1 PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA**

A população deve contribuir para o funcionamento do Estado, porém essa contribuição deve ocorrer de acordo com a capacidade contributiva dos indivíduos, ou seja, tratando-se os iguais como iguais e os diferentes como diferentes. Não cabe aos Entes Federativos estabelecer tratamento desigual entre os contribuintes em uma condição equivalente, sendo vedada qualquer diferenciação em virtude de ocupação profissional, função exercida ou rendimentos auferidos.

Segundo Zockun (2017) o desenho de um sistema tributário perpassa as ideias de equidade e de eficácia. A equidade implica que os cidadãos contribuam de acordo com a sua

capacidade econômica. Ao passo que, a eficácia enuncia que o Estado atue no sentido de arrecadar compulsoriamente recursos, para promover o financiamento dos programas e serviços demandados pela sociedade.

O princípio da isonomia não se confunde com a igualdade formal, ou seja, não implica em um tratamento igualitário para todos os contribuintes. A igualdade formal busca um tratamento semelhante para todos, sem considerar as suas particularidades. Por outro lado, a ideia por trás do princípio da isonomia é a de igualdade material, ou seja, de propiciar um tratamento com igualdade para os iguais e desigual para os desiguais, na medida das suas desigualdades. Essa ideia se assemelha com os pressupostos de equidade horizontal e vertical, estando positivado em nosso ordenamento jurídico no inciso II, do Art. 150 da CF de 1988:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - **instituir tratamento desigual entre contribuintes** que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

[...]

IV – utilizar tributo com efeito de confisco; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para que o tratamento dos contribuintes seja igualitário, faz-se necessário adicionar a questão da progressividade na discussão. Segundo Zockun (2017), não é possível pensar no IR sem a progressividade da tributação, uma vez que ela se baseia na utilidade marginal decrescente da renda. A progressividade é essencial, pois ela proporciona a equidade de sacrifício em indivíduos com níveis de renda diferentes. A promoção da progressividade do IRPF está contida no inciso I, §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 nossos).

A progressividade das alíquotas deve ocorrer de acordo com a variação da base de cálculo, não se confundindo com a tributação proporcional. Na proporcionalidade, presente principalmente na tributação sobre o consumo, existe uma alíquota fixa com uma base de cálculo variável, de acordo com o valor do bem ou do serviço. Por sua vez, a progressividade implica em uma alíquota e base de cálculo variável, ou seja, tem-se, como no caso do IR, uma relação direta entre o aumento da base de cálculo e o da alíquota. Dessa forma, quanto maior é a base de cálculo, maior será a alíquota aplicável. Isso possibilita identificar de forma mais assertiva a capacidade contributiva dos agentes econômicos. Segundo Piscitelli (2014, p. 8):

A capacidade econômica revela a habilidade que o sujeito passivo tem de obter rendimentos e manifestar riqueza. No geral, todos aqueles que possuem um trabalho remunerado manifestam tal capacidade. Contudo, isso não implica necessariamente a existência de capacidade contributiva e, assim, dever de pagar, por exemplo, o imposto sobre os rendimentos obtidos com o trabalho. A capacidade contributiva é uma capacidade econômica específica, relacionada ao pagamento de tributos. Ou seja, o sujeito, além de auferir renda, o faz em um patamar que justifica a tributação pelo imposto de renda. Essa pessoa tem capacidade de contribuir com as despesas do

Estado e, assim, será atingido pela tributação, conforme os critérios próprios desse imposto.

O princípio da isonomia contrasta com as políticas tributárias que foram aplicadas no Brasil com o objetivo de desonerar os rendimentos do capital. Historicamente, como apontam Chieza, Franchescini e Santos (2018), o sistema tributário brasileiro tem sido marcado pela regressividade, ou seja, por uma alíquota efetiva decrescente de acordo com o aumento da renda considerada. Medidas como a isenção de lucros e dividendos, instituídos pela Lei nº 9.249, em 1995, colaboraram para a acentuação das assimetrias nas alíquotas efetivas do IRPF.

A regressividade do IRPF se evidencia nos Grandes Números das Declarações do IRPF 2021. Os dados foram divulgados pela primeira vez em 2015 e, desde então, eles têm sido essenciais para a análise do IRPF. No ano-calendário 2020, de acordo com a Tabela 1, houve 31.634.843 declarações. Ao todo, o rendimento total declarado foi de R\$ 3.403.141,66 milhões, sendo o rendimento total dado pela soma dos rendimentos tributáveis, dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva e dos rendimentos isentos e não tributáveis.

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

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

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

Simultaneamente, a Tabela 1 indica que a maior parte dos contribuintes está concentrada nas primeiras faixas salariais, sendo a faixa salarial de 3 a 5 salários mínimos a maior, com 26,12% do total de contribuintes. Conforme as faixas salariais aumentam, pode-se perceber uma queda robusta na quantidade de declarantes e um aumento no rendimento médio total declarado. Além disso, existe uma disparidade significativa no rendimento médio total declarado entre as faixas salariais, a menor faixa conta com rendimento médio total de R\$ 948,21, enquanto a última faixa tem um rendimento médio total de R\$ 13.236.134,21.

De acordo com a Tabela 2, quando se compara a Renda Tributável Líquida (RTL), representada pela renda tributável menos as deduções expressas em lei, na qual as alíquotas incidem com os rendimentos totais, pode-se perceber que a RTL é maior nas faixas salariais mais baixas quando comparada com os rendimentos totais, diminuindo conforme a faixa salarial

umenta. Por outro lado, a participação relativa da renda isenta e não tributável no total de rendimentos é menor nas faixas salariais mais baixas, aumentando conforme cresce a faixa salarial.

Os rendimentos isentos são mais significativos para os contribuintes mais ricos, assumindo grande parte da responsabilidade pela assimetria na progressividade do IRPF. A partir da faixa de 60 a 80 salários-mínimos, os rendimentos isentos são responsáveis por mais da metade de toda renda declarada, atingindo o maior valor na faixa de renda mais alta, com apenas 28.007 contribuintes, de 320 salários-mínimos ao mês, com 69,38% da renda total. Por outro lado, nas faixas salariais mais baixas, os rendimentos tributáveis compõem a maior parte do rendimento total declarado, de forma que, por exemplo, os contribuintes nas faixas salariais de 2 a 3 salários-mínimos contam com apenas 9,55% da sua renda composta por rendimentos isentos, enquanto aproximadamente 66,18% da sua renda é tributada.

**Tabela 2 - Participação relativa da RTL e dos rendimentos isentos e não tributados no rendimento total do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa Salarial (em salários mínimos)	Quantidade de Declarantes	Renda Tributável Líquida (RTL) – R\$ Milhões			RTL / Rendimento Total Declarado (%)	Rendimentos Isentos / Rendimento Total Declarado (%)	Alíquota Efetiva (%)
		Rendimentos Tributáveis (a)	Total de Deduções (b)	RTL (a)-(b)			
Até 1/2	1.604.246	1.110,77	212,11	898,67	59,08%	17,33%	0,00%
1/2 a 1	578.381	4.975,59	950,37	4.025,23	68,03%	11,81%	0,00%
1 a 2	2.755.245	43.655,42	8.016,71	35.638,72	68,83%	12,55%	0,00%
2 a 3	5.014.845	135.856,84	30.026,13	105.830,72	66,18%	9,55%	0,25%
3 a 5	8.262.962	322.633,21	77.972,10	244.661,11	60,72%	13,43%	1,58%
5 a 7	4.316.910	245.948,76	61.654,29	184.294,47	57,80%	15,95%	3,87%
7 a 10	3.219.144	249.138,21	59.063,04	190.075,16	56,58%	18,56%	6,61%
10 a 15	2.526.189	269.857,80	56.041,29	213.816,52	55,60%	22,15%	9,18%
15 a 20	1.167.190	165.207,33	31.742,53	133.464,80	52,89%	26,34%	10,31%
20 a 30	1.073.869	197.198,67	36.593,52	160.605,15	49,31%	30,74%	10,58%
30 a 40	462.066	110.538,55	20.131,82	90.406,73	45,38%	35,21%	10,41%
40 a 60	340.832	94.559,36	16.519,72	78.039,64	38,10%	43,23%	9,01%
60 a 80	117.987	35.199,37	5.671,33	29.528,03	29,12%	53,06%	7,02%
80 a 160	122.641	42.143,33	6.142,20	36.001,13	21,69%	61,62%	5,36%
160 a 240	30.762	13.990,22	2.058,26	11.931,95	16,00%	67,47%	4,07%
240 a 320	13.567	7.779,53	1.171,82	6.607,71	14,10%	68,17%	3,65%
Mais de 320	28.007	35.640,27	6.533,97	29.106,30	7,85%	69,38%	2,10%
<b>Total</b>	<b>31.634.843</b>	<b>1.975.433,24</b>	<b>420.501,19</b>	<b>1.554.932,04</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

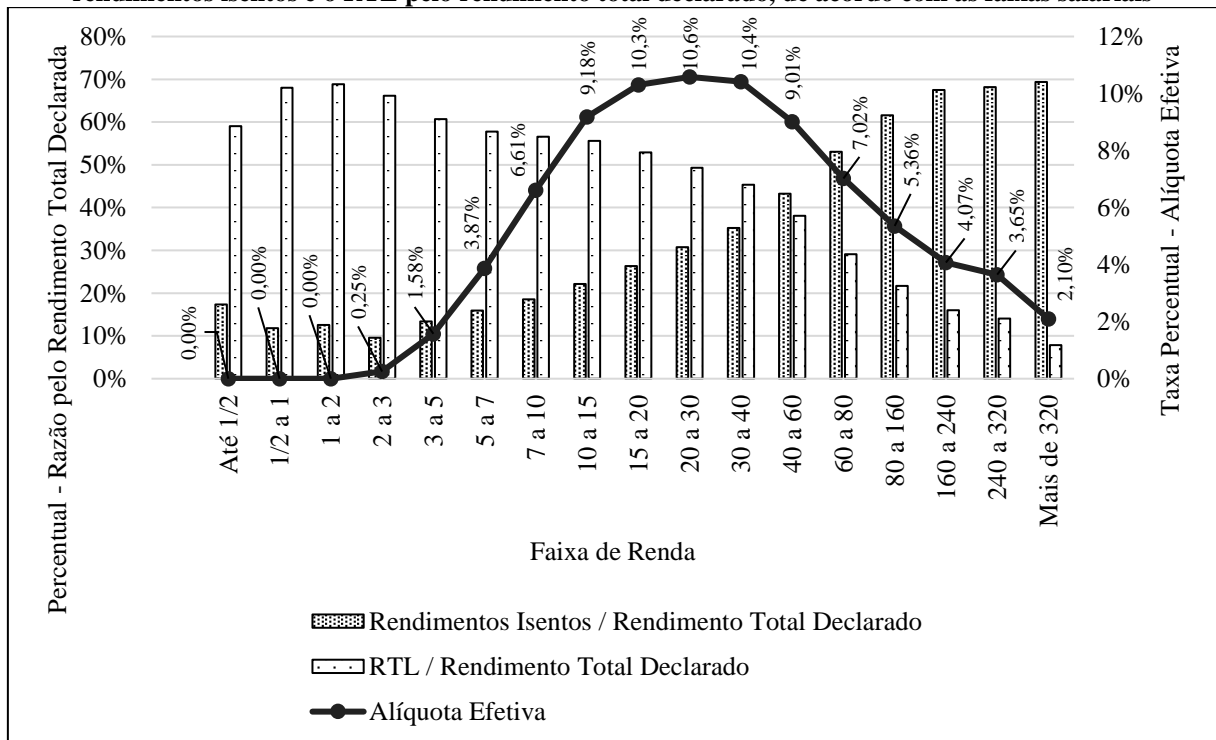
Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Os dados da Tabela 2 demonstram que a alíquota efetiva<sup>17</sup> do IRPF é regressiva para contribuintes com renda mensal ou superior a faixa de 30 e 40 salários-mínimos (SM), diminuindo paulatinamente até as maiores faixas de rendas. A alíquota decresce de 10,58%, na faixa salarial de 20 a 30 salários-mínimos, para 2,10% na faixa mais alta, acima de 320 salários-mínimos. No Gráfico 1, esse movimento fica mais claro através da constituição de uma curva em formato U invertido que representa a alíquota efetiva do IRPF 2021. Essa curva é ascendente, junto da progressividade do IRPF, até a faixa de 20 a 30 salários mínimos, decrescendo em seguida até atingir o valor de 2,10% na faixa de acima de 320 salários mínimos.

<sup>17</sup> A alíquota efetiva, calculada pela razão entre o Imposto Devido e o Rendimento Total Declarado.

A grande parcela de rendimentos isentos na composição dos rendimentos totais proporciona que os contribuintes com maior poder aquisitivo paguem proporcionalmente menos impostos, já que a RTL será menor. Isso catalisa uma conjuntura de injustiça fiscal, na qual os menos favorecidos são mais onerados pela tributação, uma vez que o IRPF só é progressivo até a faixa de 20 a 30 salários mínimos. Indivíduos em uma mesma faixa de rendimentos, com capacidades contributivas semelhantes, porém com uma composição diferente de renda, irão pagar alíquotas efetivas diferentes, afrontando o princípio da isonomia. Assim, apesar de o IRPF contar com alíquotas progressivas de cobrança do imposto, percebe-se que na realidade, o IRPF tem contribuído para a regressividade da estrutura tributária brasileira.

**Gráfico 1 - Alíquota efetiva do IRPF 2021, ano-calendário 2020, comparado com a razão entre os rendimentos isentos e o RTL pelo rendimento total declarado, de acordo com as faixas salariais**



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

O principal fator responsável por essas assimetrias é a isenção da tributação de lucros e dividendos, que compõem a maior parte dos rendimentos isentos, conforme a Tabela 3. A isenção foi instituída pelo Art. 10º da Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995 (BRASIL, 1995):

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. 10º – 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.

Esse dispositivo normativo acentuou o tratamento diferenciado entre os diferentes tipos de renda, isentando a renda do capital e instituindo o JSCP, em seu nono artigo. Anteriormente,

os dividendos eram tributados em 15% exclusivamente na fonte, ou seja, já existia um tratamento diferenciado, uma vez que, por exemplo, a alíquota era inferior as aplicadas aos salários, sujeitos à tabela progressiva. Ainda, a figura do JSCP também colaborou para o tratamento diferenciado entre as rendas, porque criou uma despesa fictícia que possibilitou a dedução do gasto com juros do lucro registrado para o cálculo dos impostos. A consequência prática consiste em uma tributação menor para uma parcela do lucro, que deixa de ser tributada de acordo com o imposto de renda sobre a pessoa jurídica (IRPJ) e a contribuição social sobre lucro líquido (CSLL) a uma alíquota de 34%, para ser tributada a 15% no momento do pagamento aos acionistas (GOBETTI; ORAIR, 2016).

**Tabela 3 - Composição dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF 2021, ano-calendário 2020**

Descrição do Rendimento Isento e Não Tributável	Valores (R\$ bilhões)	Participação percentual
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 pró-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%
<b>Total</b>	<b>1.096,11</b>	<b>100%</b>

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

As modificações ocorridas pela Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995 tiveram como efeito prático a desoneração da tributação sobre o capital e o aumento do retorno aos acionistas, em detrimento do potencial arrecadatório desperdiçado. De acordo com Gobetti e Orair (2016), entre os países membros da OCDE, apenas a Estônia, a Eslováquia e o México não adotaram um modelo de tributação da renda com a tributação do lucro na pessoa jurídica e, em caso de distribuição para os acionistas, a tributação dos dividendos na pessoa física. Contudo, no ano de 2011, a Eslováquia instituiu uma contribuição social e o México retomou a tributação de dividendos no ano de 2014, de forma que, atualmente, apenas a Estônia se assemelha ao Brasil no que tange a isenção (GOBETTI; ORAIR, 2016).

Dessa forma, a presente Seção demonstra o impacto que a desoneração do capital trouxe para os critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade e o princípio da isonomia. O critério da generalidade é desrespeitado por meio da não tributação de forma equitativa de todos os contribuintes, aqueles que contam com a maior parte da sua renda composta por rendimentos isentos e não tributáveis pagam proporcionalmente menos impostos. Ainda, o critério da universalidade também é desrespeitado por conta do tratamento desigual dos diferentes tipos de renda, com a renda proveniente do capital assumindo a responsabilidade pela assimetria entre os contribuintes, conforme demonstrado na Tabela 2.

Além disso, apesar de a progressividade do IR ser um mecanismo efetivo de arrefecimento das desigualdades, não impactando em demasia a eficiência econômica e o livre mercado, percebe-se que o critério da progressividade é violado pela regressividade do IRPF 2021, de forma que a alíquota efetiva forma uma curva em formato de U invertido, conforme apresentado no Gráfico 1, já que a alíquota efetiva é regressiva a partir de 30 salários mínimos. Sob o ponto de vista da TTE, a regressividade do IRPF 2021 demonstra a sua injustiça, pois os critérios do poder aquisitivo econômico financeiro e da utilidade individual não estão sendo respeitados, uma vez que não se verifica uma diminuição proporcional do poder de compra e da utilidade individual de forma entre os indivíduos.

Diante desses argumentos, pode-se observar que o Estado brasileiro, como principal promotor da efetividade dos critérios e princípios constitucionais, tem falhado em vedar um tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Cenário que vai de encontro com o que consta inciso II, do Art. 150 da CF de 1988, que estipula o princípio da isonomia (BRASIL, 1988).

### 3.2 PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O princípio da capacidade contributiva está consagrado no §1º, Art. 145 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), exposto abaixo. O respeito ao princípio da capacidade contributiva é elementar para a promoção da justiça fiscal, uma vez que ele busca promover que cada cidadão colabore para o financiamento do Estado de acordo com a sua capacidade econômica. A partir da TTE, busca-se a organização justa da carga tributária, na qual se deve cobrar mais dos contribuintes que disfrutem de melhores condições econômicas e menos dos indivíduos com menor possibilidade de contribuição, não devendo se exigir nada daqueles que estão aquém do considerado mínimo existencial (SANTOS; DUARTE, 2018).

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, grifo nosso).

O Art. 145 dialoga diretamente com os ideais da TTE, com a aplicação de um imposto progressivo e de acordo com a capacidade contributiva dos indivíduos, sendo a renda tributável o critério mais importante, mas não o único, utilizado para mensurar a capacidade econômica e, conseqüentemente, do montante a ser pago (CLARK; MORAES, 2016). O princípio da capacidade contributiva perpassa pela correta mensuração da capacidade econômica dos contribuintes, sendo a proporcionalidade, progressividade, seletividade e diferenciação de alíquotas maneiras de aferir o ônus tributário (PISCITELLI, 2014).

A progressividade do IRPF está intrinsecamente relacionada com o princípio da capacidade contributiva, uma vez que a cobrança do imposto é realizada de forma escalonada em alíquotas, de maneira que uma alíquota mais elevada só incidirá sobre o valor que ultrapassar a alíquota anterior (CLARK; MORAES, 2016). A definição das alíquotas deve levar em conta uma tributação de acordo com a capacidade contributiva dos indivíduos, ou seja, proporcionar que aqueles que auferem mais renda paguem mais e não onerar os menos favorecidos, em consonância com o §1 do Art. 145 da CF de 1988. Contudo, a não atualização dos valores de referência da Tabela do IRPF no Brasil, desde 2016, prejudica essa sistemática e colabora para a regressividade do IRPF. Isso ocorre na medida que os contribuintes vão recebendo atualizações monetárias periódicas, com a reposição da inflação, de forma que os



indivíduos com uma menor renda acabam ingressando nas faixas de contribuição ou, até mesmo, ascendendo de faixa, acarretando uma tributação maior.

A Tabela 4 apresenta a variação na quantidade de declarantes com base no IRPF de 2016 a 2021, pode-se perceber que as faixas salariais mais baixas contaram com o maior aumento percentual do número de contribuintes, dado pela razão entre a quantidade total de contribuintes no ano-calendário 2020 em relação ao ano-calendário 2015, sendo a faixa entre 1 e 2 salários mínimos a que mais aumentou percentualmente, com 124,50%, seguida pela faixa de 2 a 3 salários-mínimos, com um aumento de 52,98% e a faixa até ½ salário-mínimo, com um aumento de 23,27%. De uma forma geral, o número de contribuintes sofreu um incremento de 14,96%.

**Tabela 4 - 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 1/2	1.301.366	1.304.128	1.351.834	1.369.076	1.327.016	1.604.246	23,27%
De 1/2 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%
Quantidade Total	27.518.844	28.003.647	29.101.516	30.269.014	30.498.516	31.634.843	14,96%

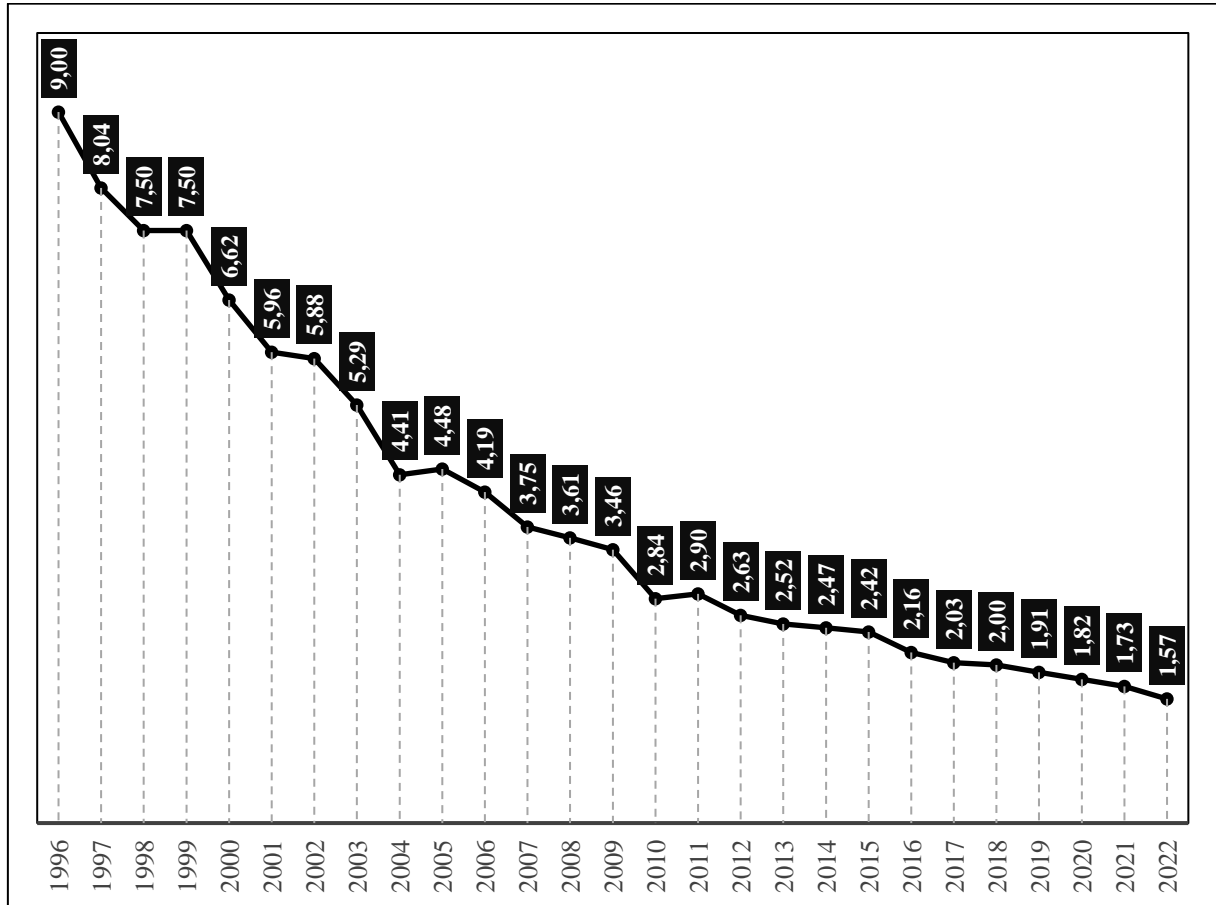
Fonte: elaboração própria com base em Receita Federal do Brasil (2022).

Ainda, verifica-se que houve um decréscimo no número de contribuintes em todas as faixas salariais até 5 a 7 salários-mínimos. Conforme os salários e rendimentos vão sendo corrigidos pela inflação, percebe-se que a modificação de alíquotas não ocorre nas rendas mais altas, pois a renda dos contribuintes com maior renda já está inserida na alíquota superior, de maneira que o ônus tributário não aumenta de forma equitativa. Isso possibilita que contribuintes com rendas muito diferentes estejam submetidos a mesma alíquota da Tabela progressiva do IRPF, por exemplo, um contribuinte com renda mensal de R\$ 4.750,00 estará na mesma alíquota da tabela progressiva do IRPF que um indivíduo com renda de R\$ 47.500,00 reais. Isso vai diretamente de encontro com o princípio da capacidade contributiva.

A defasagem na atualização da tabela do IRPF tem contribuído para um gradual decréscimo do valor de isenção do IRPF, quando comparado com o salário-mínimo. O Gráfico 2, elaborado com base no SINDIFISCO (2023), ilustra essa tendência desde 1996, quando o IRPF passou a adotar o Real como base de cálculo. Em 1996, a isenção correspondia a 9 salários-mínimos, enquanto em 2021, a isenção era de aproximadamente 1,73 salários-

mínimos. Caso o ano-calendário 2022 não registre nenhuma atualização na Tabela do IRPF, verificar-se-á uma faixa de isenção igual a 1,57 salário-mínimo.

**Gráfico 2 - Faixa de isenção da Tabela do IRPF em salários mínimos no Brasil de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022**



Fonte: adaptado de SINDIFISCO (2023, p. 7).

O Gráfico 2 denota que a atualização da Tabela progressiva do IRPF de acordo com a inflação tem sido insuficiente para evitar que os contribuintes com menor capacidade econômica ingressem nas faixas de cobrança do IRPF. O gradual decréscimo da razão entre faixa de isenção pelo salário mínimo do período de referência, ilustrado no Gráfico 2, vai ao encontro da Tabela 4, pois se percebe que a faixa salarial com o maior aumento percentual na quantidade de contribuintes foi justamente a de 1 a 2 salários mínimos, margem do limite de isenção. Dessa forma, pode-se afirmar que o princípio da capacidade contributiva não está sendo respeitado, em virtude do aumento do ônus tributário sobre os contribuintes que detêm menor capacidade econômica, evidenciado pelo grande crescimento na quantidade de contribuintes nas faixas salariais mais baixas e pela queda vertiginosa verificada no Gráfico 2.

### 3.3 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO CONFISCO

Outro princípio constitucional posto em xeque pela não atualização da tabela do IRPF é o da vedação do confisco, uma vez que, paulatinamente os menos favorecidos acabam por arcar com um ônus tributário percentualmente maior sobre a sua renda, que se soma a predominância dos impostos indiretos para criar distorções equitativas que colaboram para a construção de uma sociedade menos igualitária. Por mais que seja difícil definir o que é ou não confiscatório, esse princípio tributário roga pela razoabilidade e proporcionalidade da tributação, buscando

combater, nas palavras do Ministro Celso de Mello, no julgamento realizado no Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.010 - Medida Cautelar (BRASIL, 1999, p. 6):

[...] qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo).

Segundo Gobetti e Orair (2016), por mais que a arrecadação tributária brasileira não seja percentualmente discrepante do que é praticado nos países OCDE, a configuração tributária baseada em impostos indiretos e regressivos onera demasiadamente a população de baixa renda. Ou seja, além de contribuir proporcionalmente mais, a população de baixa renda é a mais afetada pela não atualização da Tabelas do IRPF, indo ao encontro do que é apresentado no Gráfico 2 e na Tabela 4, afrontando a razoabilidade e proporcionalidade da tributação sobre a renda da pessoa física, uma vez, que os mais ricos, ao auferirem mais renda, irão se encaminhar para alíquotas mais regressivas do IRPF, enquanto os mais pobres contarão com um aumento da tributação.

A Tabela 5 apresenta a carga tributária bruta nos anos de 2004 e 2008, a carga tributária (CT) é dada pela razão entre o montante de tributos pagos e a renda do contribuinte. De acordo com a Tabela 5, constata-se que a CT decresce com o aumento da renda mensal familiar. Em 2008, a CT de uma família com renda superior a 30 salários mínimos era de 29, enquanto a de uma família com renda de até 2 salários mínimos era de 53,9. Em outras palavras, a CT para a família com renda de até 2 salários mínimos é 85,86% superior ao valor da família mais rica. Ainda, quando comparamos os dias destinados ao pagamento de tributos, podemos verificar que as famílias com renda até 2 salários mínimos despendem 85,84% a mais de tempo para o pagamento dos tributos. Isso decorre em parte por conta da configuração do sistema tributário brasileiro, com foco em demasia na tributação sobre o consumo em relação a tributação da propriedade e da renda, onerando os mais pobres em benefício dos mais ricos.

**Tabela 5 - Brasil: Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo faixa de salário mínimo**

Renda Mensal Familiar em salários-mínimos	Carga Tributária Bruta - 2004	Carga Tributária Bruta - 2008	Dias Destinados ao Pagamento de Tributos
Até 2	48,80	53,90	197
2 a 3	38,00	41,90	153
3 a 5	33,90	37,40	137
5 a 6	32,00	35,30	129
6 a 8	31,70	35,00	128
8 a 10	31,70	35,00	128
10 a 15	30,50	33,70	123
15 a 20	28,40	31,30	115
20 a 30	28,70	31,70	116
Mais de 30	26,30	29,00	106
CTB Média, segundo CFP/DIMAC	32,80	36,20	132

Fonte: Chieza (2023, p. 2).

A grande CT para as baixas rendas mensais dialoga diretamente com o significativo crescimento percentual verificado na Tabela 4 para as faixas salariais mais baixas e com o Gráfico 2, dado que cada vez mais o limite de isenção diminui quando comparado ao salário mínimo, incrementando o número de contribuintes nas primeiras faixas da Tabela progressiva

do IRPF. Dessa forma, nota-se que a razoabilidade e proporcionalidade da tributação, no que tange a vedação ao confisco está comprometida, já que os menos favorecidos contam com uma CT significativamente maior e arcam com um tempo significativamente maior para sustentar o ônus tributário em comparação aos mais ricos, dificultado o exercício do direito a uma existência digna.

### 3.4 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A MAJORAÇÃO DE TRIBUTOS

O inciso I do Art. 150º ratifica, no âmbito do direito tributário, o do princípio da legalidade, presente no Art. 5º, inciso II da CF de 1988, segundo o qual “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” (BRASIL, 1988). Como apontam Giovani Clark e Eduardo de A. Moraes (2016, p. 313), “O princípio da legalidade, seja quando aplicado ao direito tributário, ou a qualquer ramo do Direito, tem por finalidade viabilizar o princípio da segurança jurídica”. Isso denota a busca por parte do poder constituinte em proporcionar previsibilidade para o contribuinte, de forma que ao Estado só seria possível aumentar tributos através de leis. Contudo, existem flexibilizações ao princípio da legalidade tributária. Conforme aponta Derzi (2010<sup>18</sup>, p. 99 *apud* CLARK; MORAES, 2016, p. 313):

Efetivamente, não existem exceções, quer na Constituição anterior, quer na atual, à legalidade, pois todo tributo somente pode ser disciplinado, em seus aspectos substanciais (material, temporal, espacial, subjetivo e quantitativo) por diploma legal, emanado do Poder Legislativo. Não obstante, em certas hipóteses excepcionais, contempladas na Constituição, a legalidade absoluta é quebrada, estabelecendo o legislador apenas os limites mínimo e máximo, dentro dos quais o Poder Executivo poderá alterar quantitativamente o dever tributário. Trata-se de mera atenuação do princípio da especificidade conceitual ou da legalidade rígida.

Em linhas gerais, a flexibilização tem objetivos extrafiscais, possibilitando a intervenção estatal no domínio econômico. Por exemplo, podemos citar o Art. 153, §1 que trata sobre a alteração de alíquotas, por meio de Decreto Presidencial ou Portaria Ministerial, para o Imposto de Importações (II), o Imposto de Exportações (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Ainda, pode-se mencionar o art. 177, §4, inciso I, b, o qual, por meio de ato do Poder Executivo, torna possível modificações nas alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide dos combustíveis) e o art. 155, §4, inciso IV, da CF de 1988, que possibilita aos Estados e o Distrito Federal deliberar as alíquotas do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (CLARK; MORAES, 2016).

A majoração de impostos é analisada, comumente, sobre duas perspectivas: através da ampliação da alíquota ou do aumento da base de cálculo. Segundo Giovani Clark e Eduardo de A. Moraes (2016), as duas formas foram referenciadas no Código Tributário Nacional, em seu Art. 97:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:  
[...]  
II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;  
[...]

<sup>18</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. - Rio de Janeiro: Forense, 2010.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo (BRASIL, 1966).

Nesse contexto, a não atualização das tabelas com os valores de referência para a cobrança do IRPF, em um contexto inflacionário, seria uma forma de aumentar a tributação indiretamente, pois, apesar de a atualização monetária, prevista no Art. 97, inciso II, §2º, não constituir majoração tributária, o Estado é omissivo e não a realiza na periodicidade necessária. Giovani Clark e Eduardo de A. Moraes (2016, p. 326), denominaram essa omissão estatal de “majoração por desindexação”:

Definimos majoração por desindexação como técnica de aumento do ônus econômico-tributário pela não aplicação, ou pela aplicação insuficiente, de índices de correção monetária. Trata-se de modalidade omissiva de majoração tributária, uma vez que o Estado, ao não agir, permite que a inflação distorça valores monetários e torne o tributo mais oneroso (CLARK; MORAES, 2016, p. 326).

Dessa forma, a inflação poderia implicar no aumento do ônus tributário, pois, na medida que os contribuintes têm a sua renda corrigida integralmente ou parcialmente pela inflação do período, eles se veriam ingressando nas faixas de contribuição ou, transpassando para alíquotas superiores. Nitidamente, isso acaba por afetar, de sobremaneira, a parcela da população com menos poder aquisitivo, contribuindo para uma maior regressividade do sistema tributário. A ideia de majoração por desindexação não estaria restrita ao IRPF, podendo ser verificada em outros impostos como, por exemplo, o IRPJ.

Dessa forma, o presente capítulo buscou apresentar sucintamente alguns dos princípios tributários que norteiam o IRPF e como a não atualização da tabela de incidência vai de encontro com a Carta Magna de 1988. A partir disso, na próxima seção, investigar-se-á qual é o impacto inflacionário na base de cálculo no IRPF. Isso será feito por meio da análise da defasagem inflacionária da Tabela Progressiva do IRPF de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022, relacionando-a com o exame dos dados disponíveis nos grandes números da Declaração do IRPF 2021, ano-calendário 2020, última data-base disponível para análise.

#### **4 DEFASAGEM E REGRESSIVIDADE: UMA ANÁLISE DAS CORREÇÕES DO IRPF**

A última correção da Tabela do IRPF ocorreu em 2015, por meio da Lei nº 13.149 de 21 de julho de 2015 (BRASIL, 2015), com efeitos a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015. No período subsequente nenhuma atualização inflacionária foi empregada na Tabela do IRPF, mesmo com uma inflação acumulada de 53,59%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (INFLAÇÃO, 2023) para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Nesse contexto, a presente seção almeja analisar as correções realizadas na Tabela do IRPF, em especial a Lei nº 13.149 de 21 de julho de 2015 (BRASIL, 2015), responsável pela última atualização da Tabela, para, em seguida, elaborar uma análise da defasagem inflacionária registrada desde 1996, quando a Tabela do IRPF foi expressa em reais pela primeira vez.

Ainda, buscar-se-á investigar os impactos da não atualização inflacionária para o contribuinte, em especial os das faixas salariais mais baixas, utilizando para isso simulações. Por último, essas análises permitirão aferir se os princípios tributários apresentados, previstos na CF de 1988, estão sendo respeitados.

#### 4.1 AS ATUALIZAÇÕES DA TABELA DO IRPF: UM HISTÓRICO DESDE 1996

Por meio da análise do passado recente brasileiro, desde 1º de janeiro de 1996, data em que os valores de referência da Tabela Progressiva foram expressos pela primeira vez em reais, pode-se perceber que em diversos períodos a Tabela Progressiva não teve correções inflacionárias ou elas foram abaixo da inflação registrada. Entre 1996 e 2001 não houve nenhum reajuste. Posteriormente, de acordo com o SINDIFISCO (2023, p. 3-4):

Em 2002, a Lei 10.451, de 10 de maio de 2002, autorizou nova tabela progressiva com reajuste de 17,5%. No biênio 2003-2004 não houve reajustes. Em 2005, por meio da Lei 11.119 de 25 de maio de 2005, a tabela foi reajustada em 10% e em 2006 a Lei 11.311 de 13 de junho de 2006 corrigiu a tabela em 8%. Desde 2007 a 2014, os reajustes, definidos por lei, foram de 4,5% ao ano. Esta lógica de correção anual da Tabela do IRPF pelo centro da meta de inflação foi introduzida pela Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007. Esse percentual, entretanto, tem sido insuficiente para repor as perdas inflacionárias.

Em 25 de março de 2011, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 528, que foi convertida na Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a qual estabeleceu o índice de correção da Tabela do IRPF para os anos-calendário de 2011 a 2014. Essa lei previu também a correção das deduções com dependentes, educação, da isenção para maiores de 65 anos e limite do desconto simplificado de 20%.

Em sequência, a próxima e última atualização realizada foi através da Lei nº 13.149 de 21 de julho de 2015, com a implementação de um modelo que mesclou diferentes porcentagens de atualização de acordo com a faixa de incidência, conforme a Tabela 6. Em média, verificou-se uma correção de 5,6%. Os maiores percentuais de aumento ocorreram nas faixas mais baixas, enquanto os menores se deram nas faixas superiores.

**Tabela 6 - Faixas de incidência e percentual de reajuste com base na correção implementada pela Lei nº 13.149 de 21 de julho de 2015**

Faixa de Incidência	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)	Percentual de Reajuste
Até R\$ 1.903,98	-	-	6,5%
de R\$ 1.903,99 até R\$ 2.826,66	7,5	142,8	6,5%
de R\$ 2.826,67 até R\$ 3.751,05	15	354,8	5,5%
de R\$ 3.751,06 até R\$ 4.664,68	22,5	636,13	5,0%
Acima de R\$ 4.664,68	27,5	869,36	4,5%

Fonte: adaptado de Brasil (2015) e SINDIFISCO (2023, p. 4).

Atualmente, tramitam diferentes projetos nas câmaras legislativas com o objetivo de atualizar a Tabela do IRPF. Um deles é o Projeto de Lei nº 2.337/2021, em tramite no Senado e já aprovado na Câmara dos Deputados. Entre as propostas, verifica-se a atualização de alíquotas, com a faixa de isenção sendo corrigida em aproximadamente 31% e as demais em 13%. Mesmo no caso de uma eventual aprovação no Senado, a atualização dos valores ainda permanece aquém da inflação registrada entre 2016 e 2022 (SINDIFISCO; 2022). Dessa forma, na próxima Seção apresenta-se uma análise da defasagem nas faixas de cálculo do IRPF de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022.

#### 4.2 A ATUALIZAÇÃO DA TABELA PROGRESSIVA DO IRPF NO BRASIL DE 1º de JANEIRO DE 1996 A 31 DE DEZEMBRO DE 2022

Em 1º de janeiro de 1996 os valores da Tabela do IRPF foram expressos em reais pela primeira vez, substituindo as Unidades Fiscais de Referência. Até o ano de 1995 a Tabela do IRPF contava com ajustes periódicos. Porém, essa realidade se modificou em 1996. Conforme

apresentado na Seção anterior, a última correção da Tabela do IRPF, dada pela Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015, entrou em vigor em abril de 2015, instaurando as faixas de cobrança vigentes, consoante com a Tabela 6. Esse lapso temporal de 7 anos nas correções, já é o maior desde 1996, porém não é o único, pois de 1996 a 2001 e de 2003 a 2004 nenhuma atualização inflacionária foi realizada na Tabela do IRPF. Ainda, quando as reposições inflacionárias ocorreram, em diversos anos elas foram inferiores a inflação anual, ou seja, foram insuficientes para recompor o poder de compra perdido em razão da inflação no período de 1º de janeiro de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022, colaborando para a geração de um valor residual.

Conforme a Tabela 7, elaborada pelo SINDIFISCO (2023), é possível perceber que a inflação acumulada foi de 420,09%, enquanto as correções da tabela perfizeram apenas 109,63%. A consequência é a geração de um resíduo acumulado médio de defasagem na ordem de 148,10%. Pode-se perceber que a defasagem cresceu significativamente desde a última atualização e a política de reajustes com valores inferiores ao IPCA tem levado ao crescimento do resíduo acumulado.

**Tabela 7 – Resíduo acumulado na correção da Tabela do IRPF pelo IPCA de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022**

Ano	IPCA (%)	Correção da Tabela (%)	Resíduo (%)	Resíduo Acumulado (%)
1996	9,56	0	9,56	9,56
1997	5,22	0	5,22	15,28
1998	1,66	0	1,66	17,19
1999	8,94	0	8,94	27,67
2000	5,97	0	5,97	35,29
2001	7,62	0	7,62	45,60
2002	12,53	17,5	-4,23	39,44
2003	9,30	0	9,30	52,41
2004	7,60	0	7,60	63,99
2005	5,69	10	-3,92	57,57
2006	3,14	8	-4,50	50,48
2007	4,46	4,5	-0,04	50,42
2008	5,90	4,5	1,34	52,44
2009	4,31	4,5	-0,18	52,16
2010	5,91	4,5	1,35	54,21
2011	6,50	4,5	1,92	57,17
2012	5,84	4,5	1,28	59,18
2013	5,91	4,5	1,35	61,33
2014	6,41	4,5	1,83	64,28
2015	10,67	5,6	4,80	72,17
2016	6,29	0	6,29	83,00
2017	2,95	0	2,95	88,39
2018	3,75	0	3,75	95,45
2019	4,31	0	4,31	103,87
2020	4,52	0	4,52	113,09
2021	10,06	0	10,06	134,52
2022	5,79	0	5,79	148,10
<b>Total</b>	<b>420,09</b>	<b>109,63</b>	<b>148,10</b>	<b>-</b>

Fonte: adaptado de SINDIFISCO (2023, p. 5).

Nota: em 2015 utilizou-se o percentual médio de correção da tabela, no valor de 5,6%, devido ao reajuste diferenciado entre as faixas de rendimento.

Como em 2015 foram utilizadas diferentes alíquotas para a atualização da Tabela do IRPF, o resíduo acumulado varia entre 146,01% e 150,72%, sendo em média 148,10%. Na Tabela 8, aplicou-se a correção dos resíduos acumulados pelas faixas de contribuição em vigor, presentes na Tabela 6.

**Tabela 8 - Tabela progressiva mensal corrigida pela defasagem acumulada de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022**

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)	Correção
Até 4.683,95	-	-	146,01%
De 4.683,96 até 6.953,80	7,50%	351,30	146,01%
De 6.953,81 até 9.315,37	15,00%	872,83	148,34%
De 9.315,38 até 11.639,44	22,50%	1.571,48	149,52%
Acima de 11.639,44	27,50%	2.153,46	150,72%

Fonte: adaptado de SINDIFISCO (2023, p. 8).

A correção da Tabela do IRPF pela defasagem integral da inflação teria como consequência o aumento da faixa de isenção para R\$ 4.683,95. Ou seja, um aumento de R\$ 2.779,97, representando uma diferença de aproximadamente 2,29 salários mínimos. Com a correção, o aumento no valor das faixas seria crescente até a alíquota de 27,5%. O valor da isenção representaria ao todo, em valores do salário-mínimo de 2022 de R\$ 1.212,00, 3,86 salários-mínimos, retornando aos patamares de 2006 a 2007 do Gráfico 2. Ainda, a Tabela 9 apresenta o valor das deduções atualizados pelo resíduo médio inflacionário entre 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022.

**Tabela 9 - Deduções atualizadas pelo valor residual médio da inflação de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022**

Tipo de Dedução	Valor em Vigor	Valor Corrigido
Dependente	189,59	470,41*
Educação	3.561,50	8.836,77**
Parcela isenta dos rendimentos de aposentadoria, pensão, reserva ou reforma dos contribuintes com mais de 65 anos	1.903,98	4.683,95***

Fonte: adaptado de SINDIFISCO (2023, p. 8).

Notas:

\* Calculado com base no produto entre a dedução mensal por dependente para o ano-calendário de 2022 (R\$ 189,59) e a média aritmética simples das correções de 148,10%.

\*\* Calculado com base no produto entre a dedução anual com gastos educacionais para o ano-calendário de 2022 (R\$ 3.561,50) e a média aritmética simples das correções de 148,10%.

\*\*\* Faixa de isentos.

A falta de atualização no valor das deduções também se destaca como uma das evidências da política empregada de defasagem na correção inflacionária da Tabela do IRPF, provocando o aumento da tributação. Contudo, a correção do valor das deduções tende a beneficiar as faixas salariais médias e altas, uma vez que elas alocam mais recursos em serviços privados de educação e saúde. Os contribuintes das faixas salariais mais baixas, além de contarem com uma possibilidade menor de acesso a esses serviços, também são afetados pela menor quantidade de recursos para financiamento dos serviços públicos semelhantes.

A correção inflacionária também traria como consequência a redução das alíquotas de incidência para os contribuintes com renda de até 9,6 salários-mínimos. A redução no encargo tributário pode ser verificada na Tabela 10, adaptada de SINDIFISCO (2023), que compara o imposto a ser recolhido a partir da Tabela do IRPF em vigor, presente na Tabela 6, dada pela Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015 (BRASIL, 2015), com a tabela corrigida pela inflação, apresentada na Tabela 8. Ainda, demonstra-se a diferença entre os valores absolutos e relativos,



sem considerar deduções. Na Tabela 10 os valores foram segregados por renda mensal tributável.

A Tabela 10 denota que a variação percentual é mais acentuada nas faixas salariais menores, decrescendo conforme aumenta a renda. Ou seja, as faixas salariais com a menor renda tributável mensal são as mais prejudicadas pela não correção inflacionária da Tabela do IRPF. Por exemplo, um contribuinte com renda tributável de 5 salários-mínimos arca com uma contribuição de R\$ 797,14, valor 672,42% maior ao que seria caso houvesse a correção. Além disso, constata-se que o valor a recolher a maior é crescente até atingir a alíquota superior de cobrança, ou seja, 27,5%, permanecendo constante e diminuindo a sua importância relativa conforme a renda aumenta.

**Tabela 10 - Simulação do IRPF com base na correção inflacionária de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022 pelo resíduo acumulado de 148,10%**

Renda Mensal Tributável (em salários mínimos - 2022)	Renda Mensal Tributável (R\$)	Imposto a Recolher Mensal		Valor a Recolher a Maior (a) - (b)	Variação Percentual $\left(\frac{(a)-(b)}{a}\right) \times 100$
		Tabela Vigente (a)	Tabela Corrigida (b)		
1,57 SM	<b>1.903,98</b>	-	-	-	-
2 SM	2.424,00	39,00	-	39,00	-
3 SM	3.636,00	190,60	-	190,60	-
3,86 SM	<b>4.683,95</b>	418,73	-	418,73	-
5 SM	6.060,00	797,14	103,20	693,94	672,42%
5,74 SM	<b>6.953,80</b>	1.042,94	170,24	872,70	512,64%
6 SM	7.272,00	1.130,44	217,97	912,47	418,62%
7,69 SM	<b>9.315,37</b>	1.692,37	524,48	1.167,89	222,68%
8 SM	9.696,00	1.797,04	610,12	1.186,92	194,54%
9 SM	10.908,00	2.130,34	882,82	1.247,52	141,31%
9,6 SM	<b>11.639,44</b>	2.331,49	1.047,39	1.284,09	122,60%
10 SM	12.120,00	2.463,64	1.179,54	1.284,10	108,86%
15 SM	18.180,00	4.130,14	2.846,04	1.284,10	45,12%
20 SM	24.240,00	5.796,64	4.512,54	1.284,10	28,46%
25 SM	30.300,00	7.463,14	6.179,04	1.284,10	20,78%
30 SM	36.360,00	9.129,64	7.845,54	1.284,10	16,37%
40 SM	48.480,00	12.462,64	11.178,54	1.284,10	11,49%
50 SM	60.600,00	15.795,64	14.511,54	1.284,10	8,85%
70 SM	84.840,00	22.461,64	21.177,54	1.284,10	6,06%
100 SM	121.200,00	32.460,64	31.176,54	1.284,10	4,12%

Fonte: adaptado de SINDIFISCO (2023, p. 11).

Nota: o cálculo dos valores acima não contempla as seguintes deduções: previdência oficial, dependentes, pensão alimentícia e outras deduções (previdência privada, FAPI e parcela isenta de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão para declarante com 65 anos ou mais, Carnê-leão: Livro Caixa) usualmente presentes nas declarações de rendimento.

Simultaneamente, a Tabela 10 demonstra que houve a ampliação proporcional da tributação da pessoa física sobre as classes com menores rendimentos tributáveis, como uma consequência da omissão estatal ao não atualizar a Tabela do IRPF, similar a ideia de majoração por indexação. Ao não corrigir integralmente o valor, o Estado se apropria do valor da diferença, em detrimento da renda de todos os contribuintes (SINDIFISCO, 2022).

Em uma perspectiva anualizada, com a correção, o valor da faixa de isenção seria de R\$ 56.207,40. Com base na Tabela 11, adaptada da Tabela 5 - Resumo das Declarações Por Faixa de Base de Cálculo Anual dos Grandes Números do DIRPF 2021, pode-se constatar que a atualização integral da Tabela do IRPF, pela inflação de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022 teria como impacto direto o deslocamento do valor de isenção para uma faixa superior

ao que hoje representa a alíquota inicial da faixa de 27,5%. Isso permite concluir que ao menos 13.244.180 de declarantes ingressariam na faixa de isenção. Ou seja, constatar-se-ia um aumento de pelo menos 118,84% na quantidade de declarantes isentos que, no ano-calendário 2020, era de 11.144.354 declarantes. Segundo o SINDIFISCO (2023, p. 12), “Ajustando as informações contidas à tabela corrigida, estariam isentos 23,93 milhões de declarantes”.

**Tabela 11 - Resumo das declarações por faixa de base de cálculo anual da DIRPF 2021, ano-calendário 2020**

Faixa de Rendimento	Quantidade de Declarantes
Até 22.847,76	11.144.354
De 22.847,77 até 33.919,80	6.879.351
De 33.919,81 até 45.012,60	3.924.467
De 45.012,61 até 55.976,16	2.440.362
Acima de 55.976,16	7.246.309

Fonte: adaptado de Receita Federal do Brasil (2022).

Nota: a quantidade de declarantes advém da Tabela nº 5 dos Grandes Números do IRPF 2021.

Dessa forma, percebe-se a existência de um resíduo na correção da inflação na Tabela do IRPF. A defasagem na correção é, em média, de 148,10% na base de cálculo do IRPF, impactando principalmente os contribuintes nas faixas salariais mais baixas. Isso configura um desrespeito por parte do Estado brasileiro aos princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da legalidade tributária vigentes na CF de 1988. Frente a esse cenário, a atualização da Tabela do IRPF é uma necessidade para a promoção da justiça fiscal e social, colaborando para que a CF de 1988 possa ganhar mais efetividade na promoção dos objetivos e princípios nela defendidos.

#### 4.3 ALTERNATIVAS AO IMPACTO FISCAL DA ATUALIZAÇÃO DA TABELA DO IRPF

Caso a correção da Tabela do IRPF pela inflação residual verificada na Tabela 7, de 148,10%, fosse implementada, verificar-se-ia uma diminuição de R\$ 101,6 bilhões do montante arrecado com o IRPF, segundo o SINDIFISCO (2023), para o ano-calendário 2020. Esse valor representa 49,60% do valor total de imposto devido que, segundo a RFB (2022), para a DIRPF 2021, foi de R\$ 204,84 bilhões de reais. Ou seja, existiria a necessidade de mecanismos compensatórios, no sentido de manutenção da arrecadação. Nesse contexto, uma alternativa compensatória é o tratamento mais igualitário para os diferentes tipos de rendas, colaborando também para a diminuição da desigualdade social.

Em um cenário hipotético, com a revogação da Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995 e a instituição de um imposto de forma similar ao que era praticado antes da referida lei, com uma alíquota de 15% exclusiva na fonte, a correção integral da Tabela do IRPF seria viável a partir da tributação dos rendimentos isentos e não tributáveis com os saldos mais significativos: os lucros e dividendos recebidos, os rendimento de sócio ou titular de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional, exceto pró-labore, aluguéis e serviços prestados, as transferências patrimoniais - doações e heranças, a parcela isenta de proventos de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão de declarante com 65 anos ou mais, as parcela isenta correspondentes à atividade rural, os rendimentos de cadernetas de poupança, as letras hipotecárias, letras de crédito do agronegócio e imobiliário (LCA e LCI) e certificados de recebíveis do agronegócio e imobiliários (CRA e CRI) e as incorporações de reservas ao capital / bonificações em ações.

Metodologicamente, a escolha desses rendimentos se justifica pela importância dos seus saldos, conforme a Tabela 3. Todos os rendimentos selecionados individualmente contam com mais de 1% de representatividade no montante total de rendimentos isentos e não tributáveis. Em virtude da natureza social e/ou indenizatória, não se adicionou na análise os rendimentos

da parcela isenta de proventos de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão de declarante com 65 anos ou mais, pensão, proventos de aposentadoria ou reforma por moléstia grave ou aposentadoria ou reforma por acidente em serviço e indenizações por rescisão de contrato de trabalho, inclusive a título de PDV, e por acidente de trabalho; e FGTS.

A Tabela 12 apresenta o resultado de uma tributação exclusiva na fonte no valor de 15% para os rendimentos selecionados. Na coluna valores estão os totais em bilhões de reais, segmentados por rendimento e em consonância com a Tabela 3. A coluna participação relativa expõe qual é o valor percentual de cada tipo de rendimento na composição do valor total de rendimentos isentos e não tributáveis. A coluna valor hipotético da tributação exclusiva na fonte corresponde aos montantes da coluna valores multiplicado por uma alíquota de 15%. Na última coluna, o valor acumulado é equivalente ao valor hipotético da tributação exclusiva do rendimento isento e tributável da linha em análise, acrescido dos valores hipotéticos de tributação exclusiva dos rendimentos isentos e não tributáveis apresentados nas linhas superiores.

**Tabela 12 - Simulação de tributação exclusiva na fonte de 15%, com base na DIRPF 2021, ano-calendário 2020, para rendimentos isentos e não tributáveis com participação relativa superior a 1% do total de rendimentos isentos e não tributáveis**

Descrição do Rendimento Isento e Não Tributável	Valores (R\$ bilhões)	Participação Relativa no Total de Rendimentos Isentos (%)	Valor Hipotético da Tributação Exclusiva (alíquota de 15%)	Valor Acumulado de Tributos (R\$ bilhões)
Lucros e dividendos recebidos	384,27	35,06%	57,64	57,64
Rendimento de sócio ou titular de microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional, exceto pró-labore, aluguéis e serviços prestados	129,16	11,78%	19,37	77,01
Transferências patrimoniais - doações e heranças	110,32	10,07%	16,55	93,56
Parcela isenta correspondente à atividade rural	71,31	6,51%	10,70	104,26
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%	5,72	109,98
Incorporação de reservas ao capital / Bonificações em ações	18,05	1,65%	2,71	112,69
<b>Total</b>	<b>751,27</b>	<b>68,54%</b>	<b>112,69</b>	<b>-</b>

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

A Tabela 12 demonstra que, com uma alíquota de 15%, exclusiva na fonte, verificar-se-ia um acréscimo de receita na ordem de R\$ 57,64 bilhões com o retorno da taxa de lucros e dividendos. Ao adicionar o valor proveniente dos rendimentos de sócio de ME ou optante pelo Simples, exceto pró-labore o montante total de receita seria na ordem de R\$ 77,01 bilhões, ainda insuficiente para compensar a correção completa da Tabela do IRPF pelo resíduo médio de 148,10%. Ao adicionar outros rendimentos isentos como as transferências patrimoniais, doações e heranças, os rendimentos de poupanças, letras hipotecárias, LCI, LCA, CRI, CRA e a incorporação de reservas ao capital/bonificações em ações o incremento de receita seria na ordem de R\$ 112,69 bilhões. Esse valor é superior ao necessário para compensação, assinalando uma alternativa compensatória para a correção da Tabela do IR pelo resíduo inflacionário.

Contudo, por mais que a correção tenha o potencial de beneficiar um número significativo de contribuintes, o impacto das modificações com a taxa de 15% exclusiva na fonte afetaria diretamente os indivíduos mais ricos e com maior capacidade de influência

política. Afinal, conforme demonstrado na Tabela 2, com o aumento da faixa salarial, a quantidade de contribuintes diminui e aumenta a participação da renda isenta e não tributável na renda total. Assim, medidas no sentido de promover um tratamento mais igualitário entre os diferentes tipos de rendimentos são necessárias para a distribuição de forma mais equitativa do ônus tributário entre todos os contribuintes, mas estão significativamente condicionadas a correlação de forças políticas, em desfavor das classes menos favorecidas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF de 1988 estabeleceu um projeto a ser perseguido pelo Estado brasileiro em prol do Estado de Bem-Estar Social, baseando-se para alcançar esse objetivo, no campo tributário, em diversos pressupostos da TTE. Em busca da justiça social e fiscal, definiram-se princípios para a cobrança de tributos, dentre os quais, o presente trabalho analisou os critérios da generalidade, da universalidade, da progressividade e os princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da legalidade tributária sob o ponto de vista da Declaração do IRPF 2021 e da defasagem ocorrida por conta da inflação na base de cálculo da Tabela Progressiva do IRPF de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2022.

Ao analisar os Grandes Números do IRPF 2021, sob a ótica dos critérios e princípios citados, verificou-se que o IRPF não tem sido efetivo na sua função de promoção da justiça fiscal e social, apesar de ser o tributo com o maior potencial para isso. O IRPF tem desrespeitado o critério da generalidade ao não tributar todos os contribuintes de forma equitativa e o critério da universalidade, pelo tratamento desigual para os rendimentos do capital e do trabalho, de maneira que nem todas as rendas são tributadas. A exemplo dos lucros e dividendos, componente dos rendimentos isentos e não tributados e que compõem a maior parte dos rendimentos das faixas salariais mais altas.

Simultaneamente, o critério da progressividade é desrespeitado, uma vez que o IRPF é regressivo a partir da faixa salarial de 30 salários mínimos, com a alíquota efetiva decrescendo de 10,6% na faixa salarial de 20 a 30 salários para 2,10% na faixa salarial mais alta, acima de 320 salários mínimos, consoante com o que foi apresentado na Tabela 2 e no Gráfico 1. A regressividade afronta dois critérios essenciais para que uma tributação seja considerada justa, segundo a TTE, a busca por diminuições similares no poder de compra e a de proporcionar uma diminuição idêntica da utilidade individual dos contribuintes.

Além disso, os princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva, da vedação ao confisco também têm sido postos em xeque, no que tange o IRPF. A isonomia tributária é afetada pelo descumprimento dos critérios da generalidade, universalidade e progressividade. Ao almejar a igualdade material dos contribuintes, ou seja, propiciar um tratamento com igualdade para os iguais e desigual para os desiguais, na medida das suas desigualdades, esse princípio tem sido afrontado pelo tratamento desigual empregado aos contribuintes.

Indivíduos em faixas de rendimento total similar podem contar com alíquotas efetivas diferentes, a depender da configuração dos rendimentos tributáveis, rendimentos exclusivos na fonte e rendimentos isentos e não tributáveis. Outrossim, conforme demonstrado na tabela 2, um contribuinte na faixa salarial de 2 a 3 salários mínimos tem 60,72% da sua renda total composta pela renda tributável líquida, enquanto um contribuinte da última faixa salarial, com mais de 320 salários mínimos, conta com apenas 7,58%. Isso delineia um tratamento desigual dos contribuintes, em detrimento da ideia de equidade horizontal e vertical e do princípio da capacidade contributiva.

Ademais, visto que o princípio da capacidade contributiva está intrinsecamente relacionado com a correta mensuração da capacidade econômica e contributiva dos cidadãos, a baixa participação da RTL no total de rendimentos das maiores faixas salariais demonstra que elas têm contribuído proporcionalmente com menos impostos, apesar da sua maior capacidade

contributiva, que as faixas salariais mais baixas, que contam com uma restrição orçamentária maior. Ou seja, os contribuintes mais pobres têm proporcionalmente uma parcela muito superior da sua renda comprometida com o pagamento do IRPF, o que vai de encontro ao princípio da capacidade contributiva, em prejuízo da ideia de organização justa da carga tributária proposta pela TTE.

A combinação de impostos indiretos com um imposto de renda regressivo proporciona que, quando se compara a quantidade de dias destinados ao pagamento de tributos, as famílias com renda até 2 salários mínimos aloquem 85,84% a mais de tempo do que aquelas com mais de 30 salários mínimos, enquanto a CT para a família com renda de até 2 salários mínimos é 85,86% superior ao valor da família mais rica. No que tange o princípio da vedação ao confisco, apesar de ser difícil precisar o que seria ou não confiscatório, o encargo exacerbado sobre os mais pobres fruto da configuração tributária atual brasileira levanta dúvidas se a tributação das faixas salariais mais baixas não ocorre em demasia, com efeitos confiscatórios, quando comparada com as faixas superiores, pois se compromete a razoabilidade e a proporcionalidade da tributação, dificultando o exercício de uma vida digna das classes mais baixas.

Ainda, ao investigar as atualizações inflacionárias realizadas pelo poder legislativo brasileiro na Tabela do IRPF, foi possível constatar a existência de um resíduo inflacionário na ordem de 148,10%, em média, entre as faixas de incidência. A política estatal, ao empregar atualizações abaixo da inflação, tem proporcionado o crescimento substancial no montante de contribuintes obrigados a contribuir, o que se verifica por meio do robusto incremento no quantitativo de declarações entre 2015 e 2021, conforme demonstrado na Tabela 4. Esse cenário enfraquece o princípio da capacidade contributiva, uma vez que a falta de atualizações penaliza principalmente aqueles com menor capacidade contributiva, por conta do ônus proporcionalmente superior ao das faixas salariais mais altas, de acordo com a simulação realizada na Tabela 10.

O aumento da tributação por conta do resíduo inflacionário colabora para o fenômeno de majoração por tributação. A correção da Tabela do IRPF pelo resíduo médio de 148,10% proporcionaria que a faixa de isenção subisse 2,29 salários mínimos, alcançando o valor de R\$ 4.683,95 ou 3,86 salários mínimos, isentando ao todo 23,93 milhões de declarantes. Sem a correção, por exemplo, um contribuinte com renda mensal de 5 salários mínimos arca com encargo 672,42% superior, com a diferença decrescendo de acordo com o aumento da renda. Conforme, §2, do inciso II, do Art. 97 da Lei nº 5.172, a correção da Tabela do IRPF não constitui aumento de tributo, sendo elementar a sua realização para o decréscimo da regressividade, com a desoneração das classes menos favorecidas.

Uma vez que o IRPF se destaca pelo potencial de promoção da justiça fiscal, faz-se urgente combater a sua regressividade, eliminando-se assimetrias entre os contribuintes e distribuindo-se a carga tributária de forma equitativa. As políticas de desoneração dos rendimentos do capital que foram empregadas no contexto de disseminação das ideias neoliberais, contribuíram para a menor disponibilidade de recursos por parte do Estado e a incompatibilidade da estrutura tributária e o tecido econômico, em prejuízo das faixas salariais mais baixas.

Nesse cenário, a revisão de instrumentos normativos como a Lei nº 9.249 de 26 de dezembro de 1995, é essencial, representando uma das pautas mais importantes do debate sobre a reforma tributária. Medidas que desoneram a renda do capital, como a isenção de lucros e dividendos e os juros sobre capital próprio, mostram-se inadequadas frente a grande disparidade de renda e já são consideradas superadas na literatura acadêmica, sendo a tributação equitativa e progressiva um ponto essencial para um sistema tributário mais justo e eficiente tanto para a TTE como a TTO, novos postulados.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, R. I.; CONCEIÇÃO, J. B. S. **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: 14 mar. 2023.
- ÁVILA, R. I.; MARTINS, M. L. P. G.; CONCEIÇÃO, J. B. S. 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/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1\\_10/Mesa3/032.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1_10/Mesa3/032.pdf). Acesso em: 14 mar. 2023.
- BANKS, J.; DIAMOND, P. **The base for direct taxation**: prepared for the report of a commission on reforming the tax system for the 21st century. London: The Institute for Fiscal Studies (IFS), 2008.
- 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: 14 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.149 de 21 de julho de 2015**. Altera as Leis n os 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113149.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113149.htm). Acesso em: 14 mar. 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. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2**. Medida cautelar. Servidores públicos federais. Contribuição de seguridade social. Lei nº 9.783/99 [...]. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Melo, 30 de setembro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- CHIEZA, R. A. As políticas públicas e os privilégios privados no contexto da tributação e da renúncia de receita (gastos tributários) no Brasil. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO

DE AUDITORES FISCAIS, 6., 2022, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: FEBARFITE; UNAFISCO, 2023.

CHIEZA, R. A.; FRANCHESCINI, R.; SANTOS, D. R. dos. 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: 14 mar. 2023.

CHIEZA, R. A.; FRANCHESCINI, R.; SANTOS, D. R. dos. Uma proposta à Regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil-DIRF 2015, 2020. *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%203/36.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CLARK, G.; MORAES, E. de A. Majoração por desindexação: efeitos inflacionários no imposto de renda. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, p. 309-338, 22 dez. 2016. <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1760>. Acesso em: 14 mar. 2023.

GOBETTI, S. W. Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda. *In: PIRES, Manoel et al. (orgs.). Progressividade tributária e crescimento econômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2022.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *In: IPEA. Texto para discussão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td\\_2190.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf). Acesso em: 14 mar. 2023.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988 - 2023**. 20. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

INFLAÇÃO. *In: INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 14 mar. 2023.

LAGEMANN, E. Tributação equitativa. **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: 14 mar. 2023.

LAGEMANN, E. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004. Disponível em: <https://revistas.dee.spogg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2064>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MIRRELES, J. A. *et al.* **Tax by design: the mirrlees review**. [S. l.]: Oxford university press, 2011.

PIKETTY, T.; SAEZ, E. Desigualdade no longo prazo. *In: MATTOS, F. A. M. de; NETO, J. H.; SILVEIRA, F. G. Desigualdades: visões do Brasil e do mundo*. São Paulo: Hucitec, 2020.

- PIKETTY, T; SAEZ E.; ZUCMAN G. Rethinking capital and wealth taxation. **World inequality lab**. [S. l.], n. 18, nov. 2022. Disponível em: <https://wid.world/document/rethinking-capital-and-wealth-taxation-world-inequality-lab-working-paper-2022-18/#:~:text=For%20the%20ultra%2Dwealthy%2C%20capital,is%20a%20progressive%20wealth%20tax>. Acesso em: 14 mar. 2023.
- PISCITELLI, T. **A progressividade de alíquotas como realização da justiça fiscal: distributivismo e capacidade contributiva**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2014.
- RAMSEY, F. P. A contribution to the theory of taxation. **The economic journal**, London, v. 37, n. 1, p. 47-61, mar 1927.
- 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.
- SANTOS, D. R. P. dos; DUARTE, M. R. P. Sistema tributário brasileiro. *In*: CHIEZA, Rosa A.; DUARTE, M. R. P.; CESARE, C. M. de (orgs.). **Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO). **A defasagem na correção da tabela do imposto de renda pessoa física**. Brasília, DF: SINDIFISCO, 2022.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO). **A defasagem na correção da tabela do imposto de renda pessoa física**. Brasília, DF: SINDIFISCO, 2023.
- ZOCKUN, M. H. Equidade na tributação. *In*: AFONSO, J. R *et al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 17-42.