

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

MARCELLO LAVENÈRE MACHADO NETO

O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A PROGRESSIVIDADE NO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA: FAZENDO VALER AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

BRASÍLIA

2025

MARCELLO LAVENÈRE MACHADO NETO

O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A PROGRESSIVIDADE NO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA: FAZENDO VALER AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Valcir Gassen

Brasília

2025

MARCELLO LAVENÈRE MACHADO NETO

O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A PROGRESSIVIDADE NO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA: FAZENDO VALER AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – UNB como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Direito.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Valcir Gassen
Universidade de Brasília – Orientador

_____

Prof. Dr. Heleno Taveira Torres - Avaliador
Universidade de São Paulo (USP)

_____

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - Avaliador
Universidade de Brasília (UnB)

_____

Prof. Dr. Pedro Júlio Sales D'Araújo - Avaliador
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

_____

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins - Avaliador
Universidade de Brasília (UnB)

Aprovado em: 25 de junho de 2025.

Universidade de Brasília

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ATA Nº 372

Aos vinte e cinco dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e cinco, instalou-se a banca examinadora de Tese De Doutorado do aluno Marcello Lavenere Machado Neto, matrícula (200048384). A banca examinadora foi composta pelos professores Drº. PEDRO JULIO SALES D'ARAUJO, professor, USP; Drº. HELENO TAVEIRA TORRES, professor, USP; Drº. ANTONIO DE MOURA BORGES, professor, FD/UnB; Drº. ARGEMIRO CARDOSO MOREIRA MARTINS, professor, FD/UnB, (Suplente) e Drº. VALCIR GASSEN, professor, FD/UnB, orientador/presidente. O discente apresentou o trabalho intitulado "O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A PROGRESSIVIDADE NO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA: FAZENDO VALER AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA". Concluída a exposição, procedeu-se a arguição do candidato, e após as considerações dos examinadores o resultado da avaliação do trabalho foi (X) Pela aprovação do trabalho; ( ) Pela aprovação do trabalho, com revisão de forma, indicando o prazo de até 30 dias para apresentação definitiva do trabalho revisado; ( ) Pela reformulação do trabalho, indicando o prazo de (Nº DE MESES) dias para nova versão; ( ) Pela reprovação do trabalho, conforme as normas vigentes na Universidade de Brasília. Conforme os Artigos 34, 39 e 40 da Resolução 0080/2021 - CEPE, o(a) candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Dr. HELENO TAVEIRA TORRES, USP

Examinador Externo à Instituição

Dr. PEDRO JULIO SALES D'ARAUJO, USP

Examinador Externo à Instituição

Dr. ARGEMIRO CARDOSO MOREIRA MARTINS, UnB

Examinador Interno

Dr. ANTONIO DE MOURA BORGES, UnB

Examinador Interno

Dr. VALCIR GASSEN, UnB

Presidente

Marcello Lavenere Machado Neto

Doutorando

Universidade de Brasília

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FOLHA DE CORREÇÕES

ATA Nº 372

Autor: **Marcello Lavenere Machado Neto**

Título: **O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A PROGRESSIVIDADE NO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA: FAZENDO VALER AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

Banca examinadora:

Prof. HELENO TAVEIRA TORRES	Examinador Externo à Instituição	_____
Prof. PEDRO JULIO SALES D'ARAUJO	Examinador Externo à Instituição	_____
Prof. ARGEMIRO CARDOSO MOREIRA MARTINS	Examinador Interno	_____
Prof. ANTONIO DE MOURA BORGES	Examinador Interno	_____
Prof. VALCIR GASSEN	Presidente	_____

Os itens abaixo deverão ser modificados, conforme sugestão da banca

1. [ ] INTRODUÇÃO

2. [ ] REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3. [ ] METODOLOGIA

4. [ ] RESULTADOS OBTIDOS

5. [ ] CONCLUSÕES

COMENTÁRIOS GERAIS:

Declaro, para fins de homologação, que as modificações, sugeridas pela banca examinadora, acima mencionada, foram cumpridas integralmente.

Prof. VALCIR GASSEN

Orientador(a)

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Valcir Gassen, meu orientador, responsável não somente pela orientação da presente pesquisa, mas também por me apresentar a tributação como um grande instrumento de transformação social e de solução de boa parte dos problemas econômicos e sociais do Brasil.

Aos Professores Doutores Heleno Taveira Torres, Antônio Moura Borges e Pedro Júlio Sales D'Araújo, pelas enriquecedoras reflexões e sugestões apresentadas.

A todos os servidores e servidoras que constroem a Universidade de Brasília diariamente e nos entregam as melhores condições possíveis, mesmo diante das conhecidas dificuldades orçamentárias.

Aos amigos Antônio, Wellerson, Tomás, e tantos outros, que contribuíram com debates, revisões, pesquisa de dados e suportes diversos, que possibilitaram a realização do trabalho.

Em grande medida, ao meu irmão Aldemar, que, encontrando um tempo que não possuía, disponibilizou-se para me ajudar na incursão matemática proposta.

Ao meu tio Rodrigo, pelo apoio em mais esse importante passo acadêmico, e pelos ensinamentos diários compartilhados na advocacia e na vida.

À toda minha família, nas pessoas do meus pais Aldemar e Fernanda, pelo amor transbordante e pela criação cuidadosa. Por sonharem e concretizarem junto comigo, desde sempre, esse doutoramento. A Ricardo, à Rafa, à Bella, à Lina, à Ed e à Dona.

À minha avó Norma, por ser verdadeira mãe nesses quase 20 anos de Brasília, ao se disponibilizar a criar e formar a mim e quase uma dezena de netos, já depois dos 70 anos. Fonte de carinho e incentivo inesgotáveis.

À Nana e a Cécéu, início, meio e início de toda e qualquer aventura minha. Razões de onde vim, de onde estou e para onde sempre retorno.

A meu avô Marcello, monsieur Lavenère, inspiração primeira de cada linha que escrevi. Combatente das injustiças. Inimigo das desigualdades. Defensor maior do humanismo, do próximo e da ternura.

A ele, toda gratidão e amor do mundo e mais um tanto.

A ele, todas as linhas que seguem.

Sempre.

RESUMO

A presente pesquisa examina o princípio da capacidade contributiva e a progressividade no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), com ênfase na análise de como as escolhas constitucionais são efetivamente implementadas — ou negligenciadas — na estrutura tributária brasileira atual. Ao fundar-se no conceito de "matriz tributária", desenvolvido por Gassen, e valer-se de referencial teórico que demonstra a perspectiva de que os direitos são pós-tributação, conforme Nagel e Murphy, bem como de que a tributação tem papel crucial na desigualdade como destaca Piketty, e ainda com base em dados empíricos disponibilizados pela Receita Federal do Brasil, a investigação constata que o atual modelo de tributação pessoal da renda afronta os mandamentos constitucionais, resultando em um sistema regressivo e violador da capacidade contributiva do brasileiro. Além do diagnóstico da desconformidade, a pesquisa identifica uma significativa ausência de fundamentação, objetividade e critérios técnicos nas decisões que moldam a tributação vigente. Ao buscar superar a abordagem excessivamente abstrata que frequentemente marca o debate jurídico, a tese propõe um novo modelo de tributação para o IRPF, pautado em escolhas justificadas, segundo parâmetros coerentes com os princípios constitucionais. Com o auxílio da matemática, busca-se conferir concretude aos princípios da progressividade e da capacidade contributiva, estruturando uma base de incidência na renda compatível com esses princípios. O modelo reformado é então comparado com a configuração atual e confrontado com as exigências constitucionais, demonstrando-se que a proposta formulada realiza de forma satisfatória os objetivos previstos na Constituição. Ao final, o trabalho analisa criticamente propostas legislativas recentes de reforma do IRPF e apresenta sugestões de instrumentos teóricos e práticos voltados à atuação do jurista contemporâneo no enfrentamento das inconstitucionalidades diagnosticadas.

Palavras-chave: Tributação; Matriz Tributária; Capacidade Contributiva; Progressividade; Imposto de Renda;

ABSTRACT

This study examines the principle of ability to pay and the progressivity of the Individual Income Tax (IRPF) in Brazil, with emphasis on analyzing how constitutional choices are effectively implemented—or neglected—within the country's current tax structure. Building on the concept of a "tax matrix" developed by Gassen and drawing on theoretical frameworks such as Nagel and Murphy's argument that rights exist only post-taxation, as well as Piketty's assertion of taxation's central role in driving inequality, the analysis incorporates empirical data from the Brazilian Federal Revenue Service. It concludes that the current model of personal income taxation contravenes constitutional mandates, resulting in a regressive system that violates the taxpayer's ability to pay. Beyond identifying this constitutional nonconformity, the research highlights a significant lack of justification, objectivity, and technical criteria in the decision-making processes that shape the prevailing tax system. Seeking to overcome the overly abstract approach that often marks legal discourse, the thesis proposes a new IRPF model, grounded in choices that are justified according to parameters consistent with constitutional principles. With the support of mathematics, the work aims to give concrete expression to the principles of progressivity and ability to pay by designing a taxable income base aligned with these principles. The proposed model is then compared with the current framework and assessed in light of constitutional requirements, demonstrating that the new structure better fulfills the objectives set forth in the Brazilian Constitution. In conclusion, the study critically analyzes recent legislative proposals for IRPF reform and offers theoretical and practical tools to guide contemporary legal professionals in addressing the identified constitutional shortcomings.

Keywords: Taxation; Tax matrix; Contributive Capacity; Progressivity; Income tax.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição da Carga Tributária Brasileira por Base de Incidência 2022 39

Figura 2: Carga Tributária Direta e Indireta sobre a renda total das famílias: 2004, em % da renda mensal familiar 40

Figura 3: Carga Tributária sobre a renda total das famílias: 2004, em % da renda mensal familiar 41

Figura 4: Carga Tributária: Brasil x Média OCDE x América Latina e Caribe (2022) 42

Figura 5: Carga Tributária sobre a Renda, Lucro e Ganho de Capital – Brasil e Países da OCDE (2022) 43

Figura 6: Carga Tributária sobre a Propriedade – Brasil e Países da OCDE (2022) 44

Figura 7: Carga Tributária sobre Bens e Serviços – Brasil e Países da OCDE (2022) 45

Figura 8: A Renda como origem de todas as bases de incidência 52

Figura 9: Alíquota média de imposto de renda por percentil dos declarantes (2022) 119

Figura 10: Alíquota Nominal x Alíquota Efetiva (2022) 120

Figura 11: Composição do Rendimento da População Brasileira x Composição do Rendimento da Alta Renda 156

Figura 12: Alíquotas máximas do Brasil entre 1924-2002 185

Figura 13: Correlação entre Centil, Renda Média e Alíquota Efetiva 219

Figura 14: Comparação Alíquota Atual x Alíquota Proposta e Renda Média por Centil 220

Figura 15: Gráfico da alíquota de imposto mínimo por nível de renda 227

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Aumento da concentração de renda no topo da distribuição entre 2017-2022 27

Tabela 2: Ranking IDH x Tributação da Renda x Tributação Patrimônio x Tributação Consumo 46

Tabela 3: Rendimentos isentos ou não tributáveis listados no art. 35 do RIR/2018 110

Tabela 4: Tabela Progressiva mensal e Tabela Progressiva anual de 2022 118

Tabela 5: Evolução da renda dos mais ricos no Brasil de 2017 a 2022 122

Tabela 6: Comparação Previsões Constitucionais x Realidade 125

Tabela 7: Tabela Progressiva pela MP 400/1993 133

Tabela 8: Tabela Progressiva pela Lei 9.250/1995 134

Tabela 9: Salário mínimo Necessário DIEESE x Salário mínimo Oficial 149

Tabela 10: Detalhamento do centil mais rico: milésimos e décimos de milésimos mais ricos 165

Tabela 11: Exemplo de aplicação da Fórmula 1 170

Tabela 12: Exemplo 2 de aplicação da Fórmula 1 170

Tabela 13: Alíquotas geradas pela Fórmula 1, se alíquota do 99º centil for igual a 1% 172

Tabela 14: Alíquotas geradas pela Fórmula 1, se alíquota do 99º centil for igual a 10% 172

Tabela 15: Exemplo de aplicação da Fórmula 2 174

Tabela 16: Exemplo de aplicação da Fórmula 2 nos milésimos 175

Tabela 17: Exemplo de aplicação da Fórmula 3 176

Tabela 18: Exemplo de aplicação da Fórmula 3 nos décimos de milésimos 177

Tabela 19: Simulação de aplicação das 3 Fórmulas nos últimos centis com alíquota máxima de 25% 177

Tabela 20: Imposto de Renda da Pessoa Física: OCDE x América Latina x Brasil (2020) 179

Tabela 21: Tributação Efetiva sobre Dividendos, Ganhos de Capital e Lucro Corporativo Global (2020) 181

Tabela 22: Comparação das alíquotas máximas no Brasil e no mundo 183

Tabela 23: Simulação da aplicação das fórmulas nos últimos 5 centis, com alíquotas máximas de 35% e 40% 188

Tabela 24: Simulação da tributação proposta com alíquota de 35% 192

Tabela 25: Comparação Previsões Constitucionais x Tributação Proposta 195

Tabela 26: Simulação da Soma da Renda Mínima Necessária (SRMN) por centil 206

Tabela 27: Simulação da distribuição do excedente de arrecadação com a alíquota máxima de 35% 209

Tabela 28: Simulação distribuição do orçamento Bolsa Família 2022 (Auxílio Brasil) 211

Tabela 29: Comparação tributação atual x tributação proposta 215

Tabela 30: Cálculo exemplificativo do IRPF com ajuste da tabela e desconto especial proposto pelo Governo 225

Tabela 31: Simulação de Imposto Mínimo para diferentes níveis e composição de renda (valores anuais em R$) 229

Tabela 32: Análise dos impactos do PL 1087/25 na progressividade da tributação da alta renda 232

Tabela 33: Alíquota média e efetiva das empresas Financeiras, Lucro Real, Lucro Presumido, Simples 233

Tabela 34: Alíquota IRPF Dividendos x Alíquota Global IRPJ + IRPF 234

Tabela 35: Salário mínimo Necessário do DIEESE x Salário mínimo Oficial (2025) 237

Tabela 36: Comparação Previsões Constitucionais x PL 1087/2025 245

Tabela 37: Tabela Progressiva proposta pelo PL 400/2025 247

Tabela 38: Tabela Progressiva do PL 729/2025 249

Tabela 39: Tabela Progressiva do PL 141/2025 255

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ... 18

1 A MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA, A BASE DE INCIDÊNCIA NA RENDA E AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO ... 25

1.1 O conceito de Matriz Tributária ... **25**

1.1.1 A tributação como causa e solução da realidade socioeconômica ... 26

1.1.2 Uma abordagem crítica do "sistema" tributário nacional: matriz tributária ... 33

1.1.3 Os pressupostos cognitivos do conceito de matriz tributária ... 35

1.1.4 As bases de incidência da matriz tributária brasileira e sua regressiva divisão em renda, consumo e patrimônio ... 37

1.2 O que é considerado renda na base de incidência de renda? ... **51**

1.2.1 O que a Constituição diz que é renda? ... 54

1.2.2 O que o Código Tributário Nacional – CTN diz que é renda? ... 56

1.2.3 O que a doutrina diz sobre a Renda? ... 59

1.2.4 O que a jurisprudência diz que é Renda? ... 62

1.3 Breve relato histórico da tributação na renda da pessoa física no mundo ... **65**

1.4 Breve relato histórico da tributação na Renda da Pessoa Física no Brasil ... **67**

1.5 As escolhas constitucionais no âmbito da tributação da renda da pessoa física: da Capacidade Contributiva à Progressividade ... **68**

1.5.1 Princípio da Capacidade Contributiva ... 70

1.5.1.1 A história do princípio da Capacidade Contributiva ... 71

1.5.1.2 Teoria do Igual Sacrifício, Teoria do Benefício e Capacidade Contributiva ... 73

1.5.1.3 Capacidade Contributiva x Capacidade Econômica ... 76

1.5.1.4 O conceito de capacidade contributiva ... 79

1.5.2 Mínimo Existencial e Vedação ao Confisco ... 84

1.5.3 Transparência ... 87

1.5.4 Generalidade, Universalidade e Progressividade ... 91

1.5.4.1 Generalidade ... 92

1.5.4.2 Universalidade ... 94

1.5.4.3 Progressividade ... 96

1.5.4.3.1 Progressividade, Proporcionalidade e Regressividade ... 100

1.5.3.2 Os objetivos e efeitos da progressividade ... 103

2 UMA TRIBUTAÇÃO CONSTRUÍDA CONTRA A CONSTITUIÇÃO: O DESCUMPRIMENTO DAS ESCOLHAS CONSTITUCIONAIS DE FORMA "INJUSTIFICADA", SEM CRITÉRIOS E SEM FUNDAMENTAÇÃO ... 106

2.1 As escolhas infraconstitucionais no âmbito da tributação da renda das pessoas físicas no Brasil ... **106**

2.1.1 Resultado da Atividade Rural ... 108
2.1.2 IR na Fonte por Antecipação (IRF-A) ... 108
2.1.3 IR na Fonte Exclusivo (IRF-E) ... 109
2.1.4 IR por Alíquotas Progressivas (AP) ... 109
2.1.5 Recolhimento Mensal Obrigatório (RMO) ... 110
2.1.6 Recolhimento Mensal Facultativo (RMF) ... 110
2.1.7 Complementação Anual Obrigatória (CAO) ... 110
2.1.8 Rendimentos isentos ou não tributáveis ... 111
2.1.9 As deduções permitidas ... 113
2.2 Os resultados das escolhas do legislador infraconstitucional: o que mostram os dados de distribuição de renda e de imposto de renda divulgados pela Receita Federal sobre a realidade de nossa tributação no IRPF ... 116
2.3 Constituição x Realidade: um evidente desrespeito às escolhas do Constituinte ... 125
3 TRAZENDO AS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS PARA O CENTRO DO DEBATE: UTILIZANDO A CONSTITUIÇÃO PARA JUSTIFICAR AS ESCOLHAS E OS CRITÉRIOS DE UM NOVO IRPF ... 143
3.1 O que fazer? Como fazer? Pensando na solução ... 143
3.2 Estruturando uma nova tributação do IRPF: escolhendo e justificando critérios e parâmetros que seguem a progressividade e a capacidade contributiva previstas na Constituição ... 145
3.2.1 Mínimo existencial ... 146
3.2.1.1 Metodologia de Cálculo do Salário mínimo necessário do DIEESE ... 150
3.2.2 Alíquotas efetivas: priorizando a transparência ... 153
3.2.3 O respeito ao princípio da universalidade e da generalidade ... 153
3.2.4 Fim das isenções e, especialmente, o fim da isenção de lucros e dividendos ... 154
3.2.5 Fim das deduções ... 157
3.2.6 Dividindo os contribuintes em centis, milésimos e décimos de milésimos ... 162
3.2.7 Progressividade: calculando e justificando alíquotas ... 167
3.2.8 Escolhendo a alíquota máxima ... 178
3.3 Proposta de tributação final: o resultado das escolhas realizadas pela pesquisa ... 191
3.3.1 Outras considerações e possibilidades ... 198
3.3.2 Exercitando possibilidades de distribuição direta de renda ... 203
4 COMPARANDO OS RESULTADOS DAS ESCOLHAS PROPOSTAS COM AS ESCOLHAS VIGENTES E EM DEBATE ... 214
4.1 Comparando a tributação proposta com tributação atual ... 214
4.2 Proposta de reforma do Governo Federal: PL 10807/2025 ... 221
4.2.1 A parte da proposta que isenta as pessoas mais pobres no PL 1807/2025 ... 222
4.2.2 A parte da proposta que tributa a alta renda no PL 1.807/2025 ... 225

4.2.3 Comparando o PL 1.087/2025 com as previsões constitucionais e com a proposta de tributação da presente pesquisa 233
4.3 Outras propostas de reforma tributária na renda existentes **244**
4.4 Viabilizando as soluções **254**
CONCLUSÃO 264
REFERÊNCIAS 268
ANEXOS 279
Anexo 1 ..... **279**
Anexo 2 ..... **288**
Anexo 3 ..... **292**
Anexo 4 ..... **295**
APÊNDICE 297
(PL 2448/1996 e PLC 84/1996) 351

INTRODUÇÃO

Para a maior parte da população, a tributação simplesmente consiste em um meio de financiar a máquina estatal. O contribuinte paga uma parte de suas riquezas ao Estado para que este lhe forneça segurança, saúde, educação, dentre outros bens, serviços e direitos. Essa forma de enxergar a tributação consiste, entretanto, em apenas uma faceta do que é pacto tributário existente entre contribuinte/coletividade e o Estado[1].

Muito além dessa função arrecadatória, como bem observado por Nagel e Murphy[2], em uma economia capitalista, a tributação é o "instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva".

Nessa perspectiva, uma das preocupações que permeia esta tese é justamente qual concepção de justiça econômica ou distributiva o sistema político brasileiro tem colocado em prática ao longo da história.

Como é composta a carga tributária brasileira? Quem arca com a tributação? A nossa tributação é suficientemente transparente e simplificada? A quem interessa uma eventual ausência de transparência e simplificação? Por que há mais tributação indireta que tributação direta? Por que se escolhe tributar mais o consumo em detrimento da tributação sobre a renda e sobre o patrimônio?

A resposta a essas perguntas levará à compreensão, por meio do conceito de matriz tributária de Gassen[3], de que o desenho atual da tributação brasileira nada mais é que o resultado das escolhas feitas ao longo do tempo no âmbito do fenômeno tributário.

Estudos recentes, a exemplo dos realizados por Fandiño, Kerstenetzky e Simões[4]; Gobetti[5]; Medeiros[6] evidenciam que essas escolhas têm resultado em uma matriz tributária

---

[1] KINCHESCKI, Cristiano. **A matriz tributária brasileira**: fundamento de um sistema tributário progressivo. 2016. 216 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 134-137.
[2] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 1-6.
[3] GASSEN, Valcir. A Matriz Tributária Brasileira: uma perspectiva para pensar o estado, a constituição e a tributação no Brasil. GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012, p. 27-59.
[4] FANDIÑO, Pedro, KERSTENETZKY, Celia; SIMÕES, Tais. What do we know about wealth inequality in Brazil? **III Working Papers (141)**. International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2024. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/123988/. Acesso em: 10 jan. 2025.
[5] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.
[6] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

brasileira que facilita a acumulação de riqueza, servindo ao interesse de poucos, o que acaba distorcendo e minando as bases e efeitos esperados do pacto tributário original.

O que era para ser um pacto tributário entre contribuinte/coletividade e Estado, passou a ser, em certa medida, um pacto tributário entre elites e Estado, em um contexto no qual o contribuinte/coletividade tem encontrado uma grande dificuldade em utilizar os canais democráticos de deliberação de que dispõe para fazer seus direitos básicos serem respeitados.

Essa constatação não é novidade no âmbito do estudo do fenômeno da tributação ou da política. Nossas elites se utilizam das falhas existentes no processo democrático e, com isso, conseguem impor seus interesses por meio do Judiciário, do Legislativo e do Executivo, em um cenário em que a tributação é somente uma das áreas impactadas por essa influência[7].

Importante mencionar que, fazendo essas constatações acerca da influência das elites no desenho de nossa tributação, não se está aqui negando o sistema político e democrático de que se dispõe. Pelo contrário, entender e encontrar soluções para as falhas, é passo obrigatório para o aprimoramento e evolução de qualquer fenômeno social. A forma como se enfrentam essas falhas diz muito sobre o país que se quer construir amanhã.

Para além disso, se de um lado o desenho de nossa matriz tributária é influenciado por nossas elites, igualmente é influenciado pelos interesses da própria máquina pública, e dos atores que a compõem, em se financiar. Dessa perspectiva, a ausência de transparência e a complexidade de nosso sistema também interessam a quem gere a máquina pública, que muitas vezes tem somente preocupações arrecadatórias e políticas. Estas, para serem satisfeitas, dependem, em grande parte, da ausência de consciência e clareza da coletividade acerca das medidas e políticas públicas que são adotadas.

Assim, com base na perspectiva já comentada do conceito de matriz tributária[8], um dos objetivos da presente pesquisa é justamente colaborar para construção de um país que tenha sua tributação desenhada de forma mais próxima às escolhas dispostas na Constituição e que fique menos vulnerável aos interesses de suas elites políticas e econômicas.

É, nesse sentido, que a presente pesquisa se propõe a analisar como se concretizam o princípio constitucional da capacidade contributiva e da progressividade no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).

---

[7] BOBBIO, Norberto. Teoria das elites. BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1986.

[8] GASSEN, Valcir. A Matriz Tributária Brasileira: uma perspectiva para pensar o estado, a constituição e a tributação no Brasil. GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012, p. 27-59.

A discussão a respeito da capacidade contributiva e da progressividade no âmbito do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) no Brasil ocorre de forma abstrata, preocupando-se o Estado, de forma majoritária, com aspectos arrecadatórios e políticos, sem esclarecer devidamente aos contribuintes as razões que o levam a fazer as escolhas que vem fazendo ao longo do tempo.

Não existe explicação clara e objetiva que fundamente a política pública do IRPF de acordo com a capacidade contributiva do cidadão, nem com a progressividade constitucionalmente prevista. Não se demonstra em que medida a escolha de alíquotas, da base de cálculo, da faixa de isenção, dentre outras, efetivamente atendem às referidas previsões constitucionais.

Qual o motivo da escolha da alíquota de 7,5%, ou de 15%? Como se determina a partir de que faixa de renda incidirá cada alíquota? Qual motivo de a alíquota mais alta ser 27,5%? Como saber se a tributação proposta respeita o mínimo existencial do contribuinte? Qual motivo fundamenta a faixa de isenção até determinada renda?

Nesse sentido, é importante mencionar que, quando se discute a aplicação dos referidos princípios à tributação da renda, não se está falando de princípios que comportam grande abstração em sua discussão.

Está-se tratando de "renda". Algo que é medido objetivamente, monetariamente e cuja demonstração de uma desigualdade existente entre os cidadãos é facilmente medida pelo quanto cada um recebe. Da mesma forma, como é possível também discutir e aferir, diante de uma realidade socioeconômica específica, quanto cada cidadão precisaria receber de renda para sobreviver, em observância ao previsto no art. 7º, IV, da CFRB.

Quando se fala sobre "renda" não se está discutindo, por exemplo, o direito de liberdade de expressão de se defender determinado posicionamento em redes sociais. Tampouco se está tentando estimar um dano moral sofrido por determinada pessoa ao ser insultada em público. Ou ainda, analisando o direito de alguém poder recusar uma transfusão de sangue, em razão de sua Fé.

Trata-se de dinheiro. Algo que é possível contar, calcular, estimar, sem grandes abstrações. Obviamente, existem debates sobre as medidas, os critérios e os parâmetros adequados que podem ser utilizados para mensurar os direitos e os princípios que o debate em torno do IRPF envolve.

A grande questão é que, até o presente momento, o debate em torno do IRPF não tem ocorrido com a transparência, a objetividade e a concretude que deveria ter, o que acaba por

levar nossa tributação a possuir seu atual desenho. Como já dito, não existe demonstração de que as previsões constitucionais têm sido efetivamente observadas pelo legislador ordinário, quando este realiza as escolhas no âmbito de nossa tributação da renda da pessoa física.

Assim, a presente pesquisa busca trazer objetividade e transparência para a discussão da capacidade contributiva e progressividade no IRPF. Tenta-se nortear as escolhas no âmbito do IRPF por meio de critérios econômicos e sociais que consigam explicar a realidade brasileira, com base nos conceitos de capacidade contributiva e da progressividade expressos no Texto Constitucional, bem como nos demais princípios que regem a tributação da renda da pessoa física no País.

Dito isso, o **objetivo** da presente pesquisa consiste em formular sugestões que contribuam para um maior respeito do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) ao princípio da capacidade contributiva e da progressividade, de forma transparente, objetiva, justa e economicamente eficiente, de modo que se garanta uma devida fruição dos direitos fundamentais ao cidadão.

A **hipótese central** a ser testada na pesquisa ora proposta é a de que existe um evidente desrespeito da tributação atual ao princípio da capacidade contributiva e da progressividade no âmbito do IRPF.

A **tese da presente pesquisa** é a de que as soluções necessárias para que haja um devido respeito à capacidade contributiva e à progressividade no âmbito do IRPF devem ser pensadas por meio de um debate transparente, justificado, parametrizado e criterioso, que busque concretizar as escolhas realizadas pela Constituição de 1988.

Na presente pesquisa, esse debate que norteará as escolhas a serem sugeridas no âmbito do IRPF levará em consideração, além dos aspectos jurídicos, os aspectos sociais, econômicos e políticos de nosso país.

Busca-se refletir sobre alterações na tributação brasileira atual, que gerem um aumento suficiente ao respeito à capacidade contributiva e à progressividade no âmbito da tributação da renda, a fim de que não seja dificultada (economicamente) aos cidadãos uma devida fruição dos direitos fundamentais.

A pesquisa buscará, de forma parametrizada, criteriosa e transparente, aprofundar o debate sobre, por exemplo, a escolha da base de cálculo, do critério de progressividade a ser seguido, da faixa de isenção a ser fixada e das alíquotas da tabela progressiva, evidenciando, sempre, a razão de cada uma das escolhas. Tais escolhas serão realizadas com base em critérios e parâmetros que serão justificados e esclarecidos ao interlocutor.

Para se atingir o mencionado fim, a pesquisa proposta restou dividida em quatro seções.

Na primeira seção, intitulada *"A matriz tributária brasileira, a base de incidência na renda e as escolhas da Constituição"*, é explicada a importância da tributação e seus impactos na realidade socioeconômica do mundo, com destaque de suas funções, além do aspecto arrecadatório. Também é esclarecido o marco teórico da pesquisa e os acordos conceituais que serão seguidos durante todo o trabalho, especialmente os pilares do conceito de matriz tributária. Ainda nesse plano inicial, é analisado o que de fato entende-se conceitualmente como renda e como sua tributação no Brasil foi construída historicamente. Ao final da primeira seção, apresentam-se as escolhas realizadas pela Constituição no âmbito da tributação do IRPF que deveriam nortear as escolhas realizadas pelo legislador infraconstitucional.

Na segunda seção, *"O descumprimento das escolhas constitucionais de forma "injustificada", sem critérios e sem fundamentação",* passa-se a analisar se as previsões constitucionais, apontadas no final da primeira seção, são devidamente observadas no âmbito da tributação do IRPF, com base nos dados do relatório "Grandes Números do IRPF", e do estudo "Distribuição de Renda por Centis", ambos disponibilizados anualmente pela RFB, bem como em estudos de especialistas de outras áreas além do Direito, que pesquisam a tributação do IRPF no país. Ao final da referida seção, faz-se um diagnóstico de quais são os efeitos do descumprimento das escolhas constitucionais no âmbito do IRPF. É também realizada uma pesquisa em nossa legislação, a fim de verificar se existem justificativas para que o legislador infraconstitucional tenha realizado as escolhas que realizou. São analisados mais de 50 atos normativos que alteraram nossa legislação, desde a promulgação da Constituição de 1988, em relação às alíquotas, isenções e deduções no âmbito do IRPF, isto é, as matérias que afetam diretamente a progressividade e a capacidade contributiva da tributação da renda.

Na terceira seção, *"Trazendo as previsões constitucionais para o centro do debate: utilizando a Constituição para justificar as escolhas e os critérios de um novo IRPF"*, com o diagnóstico alcançado na segunda seção, é iniciada a parte propositiva da pesquisa, em que são buscadas soluções para as falhas detectadas no cumprimento das escolhas constitucionais, a partir de critérios e parâmetros que satisfaçam essas escolhas de forma objetiva. Com critérios e parâmetros definidos e justificados, são sugeridas alterações na tributação do IRPF que efetivamente concretizem os princípios de capacidade contributiva e progressividade, previstos pela CFRB.

Na quarta e última seção, "*Comparando os resultados das escolhas propostas com as escolhas vigentes e em debate*", são feitas análises comparativas da tributação de IRPF proposta

pela pesquisa, em relação à tributação atual e às propostas de reforma tributária na renda existentes. Ao final dessa seção, apresentam-se sugestões de instrumentos disponíveis para auxiliar o jurista contemporâneo a contribuir na concretização das escolhas constitucionais, por meio de um debate criterioso, transparente e parametrizado, que deve ser realizado no meio acadêmico, judicial e legislativo.

Ao final, apresentam-se as conclusões, com uma síntese dos principais pontos e resultados da pesquisa, bem como com a tese ora defendida.

É importante ressaltar, desde já, que a presente pesquisa só se faz possível devido ao trabalho de outros especialistas em tributação (não juristas), que têm contribuído sobremaneira para o esclarecimento do verdadeiro retrato da estrutura tributária brasileira na renda, evidenciando seus efeitos sobre a realidade socioeconômica do país.

Refere-se, aqui, tanto àqueles que, dentro da Receita Federal do Brasil, têm compilado e divulgado ao público nos últimos treze anos os dados do IRPF, aprimorando anualmente a explicação e a organização dos números apresentados, como àqueles que têm se dedicado a analisar as informações divulgadas, traduzindo-as ao público em seu real significado, como o fazem vários pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), economistas, sociólogos e pesquisadores de diversas áreas da academia.

Países do norte global, como Inglaterra, Europa, França, Estados Unidos, entre outros, já compilam e divulgam esses dados há séculos, o que lhes permite conhecer com profundidade sua matriz tributária e a aprimorá-la ao longo de todo esse período, de acordo com o ideal de sociedade que perseguem[9]. No Brasil, a divulgação desses dados só foi possível a partir da Lei nº 12527/2011, a Lei de Acesso à Informação.

Até então, a transparência e a realidade da tributação brasileira eram negadas ao contribuinte, que ficava imerso em profunda opacidade, sob efeito da alienação provocada pela "regressividade cognitiva" de nossa matriz tributária, com efeitos estes ainda persistentes, em tantos outros aspectos[10].

[9] Consultar a pesquisa de: PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
[10] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Não por outro motivo, logo ao início do Resumo dos Metadados, apresentados pelo estudo *Distribuição de Renda por Centis 2023*[11], os pesquisadores da Receita Federal fazem questão de ressaltar:

> **Resumo**
> O presente Estudo tem por objetivo ampliar o processo de transparência na divulgação de informações por parte dos Órgãos Governamentais, iniciada a partir da publicação da Lei nº 12.527, de 18/11/2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16/05/2012. É um importante passo dado no sentido de prover a População, os demais Órgãos do Governo e a Comunidade Acadêmica, de informações que serão de extrema importância para o aprimoramento da tributação das Pessoas Físicas, em busca de uma tributação cada vez mais justa e equitativa.

De forma concreta, a constatação da hipótese da presente tese, de que as escolhas que vêm sendo realizadas pelo legislador ordinário descumprem as escolhas realizadas pela Constituição de 1988 no âmbito do IRPF, só será evidenciada da forma que será, em razão da existência desses dados.

Conquanto quisesse este pesquisador, ou qualquer outro, há quinze anos, tentar realizar essa constatação, com a clareza que hoje pode ser observada, não seria possível. É por isso que a presente pesquisa sente-se no dever de tentar traduzir esses dados em argumentos jurídicos, para que a urgência de reforma de nossa tributação na renda comece a reverberar entre os operadores do direito com argumentos cada vez mais consistentes, no sentido de evidenciar que as escolhas de nosso Texto Maior não tem sido cumprida.

---

[11] RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

1 A MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA, A BASE DE INCIDÊNCIA NA RENDA E AS ESCOLHAS DA CONSTITUIÇÃO

1.1 O conceito de Matriz Tributária

Para que a leitura e o entendimento da presente pesquisa ocorra de forma adequada, é preciso delimitar inicialmente o referencial teórico que fundamenta toda a linha argumentativa desenvolvida no presente trabalho, isto é, o conceito de matriz tributária, desenvolvido por Gassen[12].

Como relata Derzi[13], o conceito de matriz tributária constitui um pressuposto analítico que conecta o direito tributário à realidade concreta**,** indo além da simples análise normativa da legislação.

Referido conceito busca evidenciar que o que parte dos tributaristas entende por "sistema tributário nacional" não se restringe à descrição das normas jurídicas de incidência tributária, mas consiste em um fenômeno inserido em um contexto político, social, econômico e histórico específico.

Como anota Derzi[14], o conceito de matriz tributária é um "giro epistemológico", que rompe o com o "sono dogmático" do direito tributário, ao convidar os juristas a abandonarem o formalismo jurídico autocentrado e passarem a considerar as consequências reais da tributação sobre a sociedade.

Um conceito analítico que tenta descortinar o discurso técnico, que muitas vezes esconde as verdadeiras assimetrias e injustiças da tributação**,** naturalizando privilégios e neutralizando as exigências constitucionais.

Nesse sentido, na primeira parte desta seção, é importante demonstrar o entendimento inserido no conceito de matriz tributária, de que a tributação é um fenômeno com grande capacidade de influenciar o desenho de nossa realidade, podendo ser enxergado tanto como causa, como também solução dos problemas sociais e econômicos observados nesta realidade.

Em seguida, debruça-se sobre os objetivos e pressupostos do conceito de matriz tributária, de modo que se possa entender o conceito de forma detalhada. Ao final desta primeira

---

[12] GASSEN, Valcir. A Matriz Tributária Brasileira: uma perspectiva para pensar o estado, a constituição e a tributação no Brasil. GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012, p. 27-59.

[13] DERZI, Misael Abreu Machado. Prefácio. GASSEN, Valcir (organizador). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**. Diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

[14] *Ibidem.*

parte, é apresentado um retrato atual da matriz tributária brasileira: em quais bases de incidência ela se divide, quem suporta seu ônus, quais efeitos ela produz sobre a sociedade e como é sua comparação com outras experiências tributárias internacionais.

Posteriormente a esse primeiro momento, volta-se de forma mais específica sobre a base de incidência da renda e se analisam as escolhas que foram realizadas pelo Constituinte e que devem (ou deveriam) reger a tributação da renda da pessoa física no Brasil.

1.1.1 A tributação como causa e solução da realidade socioeconômica

Há bastante tempo, a tributação é tema central em discussões sobre o combate à pobreza e à desigualdade social, com análises de estudiosos como Thomas Piketty[15], Branko Milanovic[16] e Joseph Stiglitz[17], refletindo sobre os desafios enfrentados pelas economias capitalistas. Afinal, como apontado por Nagel e Murphy[18], a tributação consiste na principal ferramenta do Poder Público para promover justiça econômica e distributiva.

Apesar do desenvolvimento tecnológico e econômico experimentado desde as revoluções burguesas, o mundo não conseguiu gerar riqueza de forma a satisfazer as necessidades básicas da maioria da população. Pelo contrário, a desigualdade e a pobreza parecem estar se acentuando, mesmo em economias consideradas desenvolvidas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, 10% da população detém metade da riqueza nacional[19]. Globalmente, 1% da população detém o mesmo tanto de riqueza que os 99% mais pobres. Essa concentração de riqueza é resultado do atual modelo de economia de mercado predominante, que gera países extremamente desiguais e uma minoria de países com distribuição de riqueza mais equitativa.

Um relatório da ONG OXFAM[20] em 2017 destacava que a riqueza das 8 pessoas mais ricas do mundo equivale à riqueza da metade da população mundial, evidenciando a extensão

---

[15] PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

[16] MILANOVIC, Branko. **Global Inequality**: a new approach for the age of globalization. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 2016. MILANOVIC, Branko. **Introducing Kuznets waves**: how income inequality waxes and wanes over the very long run. *VoxEU*, 2016. Disponível em: http://voxeu.org/article/introducing-kuznets-waves-income-inequality. Acesso em: 15 jun. 2023.

[17] STIGLITZ, Joseph E. **The Price of Inequality**: how today's divided society endangers our future. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

[18] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 5.

[19] PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top Incomes and the Great Recession: recent evolutions and policy implications. **IMF Economic Review**, v. 61, n. 3, p. 456–478, 2013a.

[20] OXFAM. **Uma economia para os 99%.** 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org/en/research/economy-99. Acesso em: 10 ago. 2024.

da desigualdade[21]. Essa desigualdade não seria tão preocupante se a parte mais pobre do mundo tivesse acesso a um mínimo existencial.

No entanto, como aponta a Organização das Nações Unidas – ONU, em seu relatório conjunto com a Universidade de Oxford sobre o "Índice de Pobreza Multidimensional 2024", pelo menos 1,1 bilhão de pessoas em 112 países pesquisados são consideradas multidimensionalmente pobres, das quais 27,9% são crianças[22].

No Brasil, a ideia de crescer a economia para depois "repartir o bolo" – muito popular entre autoridades econômicas, especialmente durante os anos 1970, em meio a ditadura militar[23] – não se concretizou.

A "Curva de Kuznets"[24] não explicou fenômenos como a realidade socioeconômica brasileira, em que mais de 100 milhões de brasileiros seguem vivendo com menos de um quinto da renda necessária para suprir suas necessidades básicas, apesar de o País figurar entre as maiores economias globais[25]. Enquanto isso, os dados de imposto de renda coletados pela Receita Federal vêm demonstrando que a concentração de riqueza segue se aprofundando no topo da pirâmide[26].

Como registra Gobetti[27], o ritmo de aumento de renda da população mais rica do Brasil é sensivelmente superior ao da restante da população, tendo sido observado um aumento da concentração da renda recebida pela parcela mais rica da população (0,1%, 1%, e os 5% mais ricos) entre 2017 e 2022.

---

[21] OXFAM. **Uma economia para os 99%.** 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org/en/research/economy-99. Acesso em: 10 ago. 2024.

[22] PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 2014. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf. Acesso em: 10 ago. 2017.

[23] A ideia de que o "bolo (economia) deve primeiro crescer, para depois ser repartido" foi historicamente atribuída a Delfim Netto, Ministro da Fazenda (1964-1985) durante a Ditadura Militar. Todavia, anos mais tarde Delfim negou a autoria da frase. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1504200015.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

[24] A ideia principal contida neste trabalho de Kuznets é a de que nos estágios iniciais do processo de industrialização e desenvolvimento econômico existiria sempre uma tendência na sociedade à concentração de renda; mas conforme a economia vai se desenvolvendo, tal tendência iria se alterando até que passasse a haver uma tendência a desconcentração de renda. Existem alguns trabalhos que evidenciam que a teoria de Kuznets não foi observada na evolução de várias economias, como é o caso da pesquisa de Deininger e Squire que não observou a ocorrência de "Curva de Kuznets" em mais de 50 países analisados. KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. **The American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 1-28, Mar. 1955; DEININGER, K.; SQUIRE, L. **Economic Growth and income inequality**: reexamining the links. Finance & Development, 1997.

[25] PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

[26] GOBETTI, Sérgio Wulff. Observatório de Política Fiscal. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 2024b. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 13 maio 2024.

[27] *Ibidem.*

Como mostram os dados abaixo, somente neste curto período de 5 anos, houve um aumento de cerca de 3% por cento da concentração de renda desse extrato populacional.

Tabela 1: Aumento da concentração de renda no topo da distribuição entre 2017-2022

Centil		2017	2022	Diferença
Top 0,1%	Renda dos mais ricos	9,2%	11,9%	2,8%
Top 1,0%	em proporção da	20,4%	23,7%	3,3%
Top 5%	renda total	36,5%	39,9%	3,4%

Fonte: GOBETTI, Sérgio Wulff. Observatório de Política Fiscal. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 2024b. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 13 maio 2024.

Em países democráticos, explicam Cimini e Rocha[28], seria de se esperar que a democracia funcionasse como um fator natural de redução da desigualdade, pois dentre outros efeitos, "possibilita que eleitores economicamente desfavorecidos elejam governantes favoráveis à redistribuição".

Esse efeito distributivo foi observado em boa parte do norte global, que, por meio da democracia, implementou, em boa parte do século XX, políticas de Estado de Bem-Estar social que reduziram a desigualdade observada[29].

Todavia, essa redução da desigualdade, como mostram os dados de Gobetti[30] acima, não vem ocorrendo no Brasil, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e a manutenção de um período democrático que já alcança quase 40 anos.

Segundo Cimini e Rocha[31], esse efeito da democracia como fator redutor da desigualdade não se aplica a países que são profundamente desiguais, como o Brasil. Nesses países, além de vários outros fatores que afetam a desigualdade, a desigualdade é tanta que as autoras suspeitam que as elites conseguem capturar a agenda democrática e impedir que alterações significativas sejam realizadas.

---

[28] CIMINI, F; ROCHA, L. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 43(1), 236–255, 2023. https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381.

[29] PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

[30] GOBETTI, Sérgio Wulff. Observatório de Política Fiscal. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 2024b. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 13 maio 2024.

[31] CIMINI, F; ROCHA, L., *op. cit.*

Nesse sentido, Cimini e Rocha[32] constatam que a inalteração da desigualdade no Brasil não se origina de uma ausência de políticas de distribuição de benefícios aos mais pobres (pois existe o Bolsa Família, por exemplo), mas sim da evidente ausência de políticas que promovam redistribuição "por meio da tributação das camadas sociais mais afortunadas".

Essa possível captura da agenda democrática nos últimos 40 anos fica ainda mais preocupante e aparenta ser muito mais estrutural, quando se analisa uma recente pesquisa de Fandiño, Kerstenetzky e Simões[33], que revela a manutenção da concentração de riqueza no Brasil se mantém praticamente inalterada nos últimos quatro séculos (XVII-XXI), tendo inclusive demonstrado uma tendência de aumento nos séculos XIX e XXI[34].

Segundo os autores, a rigidez dessa tendência de concentração de riqueza é particularmente intrigante, considerando as profundas transformações na composição dos ativos que constituíram a riqueza ao longo do tempo. No início do período observado, a riqueza da população brasileira concentrava-se em gado, joias, móveis, passando posteriormente a ser constituída por escravizados, e mais recentemente, por imóveis (rurais e urbanos) e ativos financeiros.

Mesmo após mudanças profundas na composição da riqueza, a concentração permaneceu em níveis extremos e estáveis. A estratificação social, medida pela distribuição da riqueza entre diferentes grupos, persistiu apesar dessa alteração dos ativos.

Como evidenciado pelos autores, o "grande nivelamento" da desigualdade de riqueza observado em países desenvolvidos durante o século XX não ocorreu no Brasil. A concentração de riqueza no país ainda é surpreendentemente semelhante à estimada para as sociedades escravistas europeias no final do século XIX.

Ao final da pesquisa, os autores questionam: que escolhas permitiram a concentração de riqueza permanecer em níveis extremos, mesmo após mudanças profundas em sua composição? Por exemplo, alterações nos direitos de propriedade e na tributação de capital contribuíram para acomodar disparidades de riqueza entre grupos sociais ao longo dos séculos?

---

[32] CIMINI, F; ROCHA, L. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 43(1), 236–255, 2023. https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381.

[33] FANDIÑO, Pedro, KERSTENETZKY, Celia; SIMÕES, Tais. What do we know about wealth inequality in Brazil? **III Working Papers (141)**. International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2024. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/123988/. Acesso em: 10 jan. 2025.

[34] Os autores utilizaram estimativas disponíveis, que remontam ao período colonial, com base nas seguintes fontes utilizadas: censos e (principalmente) inventários post-mortem**,** para os séculos XVII, XVIII, XIX **e** XX; e dados tributários e inferências baseadas na distribuição de renda, usados principalmente para o século XXI. Não foram encontradas estimativas para o século XVI, um período em que os assentamentos coloniais, esparsos e pequenos, dificilmente eram representados em documentos oficiais.

Segundo Fandiño, Kerstenetzky e Simões[35], é certo que, em meados do século XX, fatores associados ao nivelamento em outros países estiveram menos presentes no Brasil — como a destruição de ativos devido a guerras e crises econômicas, políticas de regulação e nacionalização de capitais, e a tributação substancial de riqueza e renda. Além disso, não houve aqui uma reforma agrária significativa.

Piketty[36] afirma que, para compreender e combater a desigualdade, é necessário considerar justamente esses determinantes políticos, sociais e históricos que a influenciam.

Também Piketty[37] argumenta que a desigualdade não só representa um problema para a maioria da população, como é prejudicial para o próprio capitalismo. A fórmula econômica r > g, ao mostrar que o retorno do capital tem sido maior que o crescimento econômico, sugere que, quanto mais desigual for o mundo, menos ele tende a crescer economicamente.

Dentre outras sugestões, o autor propõe uma tributação mais justa e progressiva como solução para combater essa desigualdade e promover um desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo.

Para entender a proposta de Piketty, é crucial enxergar a tributação como algo além de um simples mecanismo de financiamento estatal. Nesse sentido, Nagel e Murphy[38] argumentam que, em uma economia capitalista, a tributação não é apenas uma forma de pagar pelos serviços públicos. Em vez disso, ela é o "instrumento mais importante por meio do qual o sistema político implementa uma concepção específica de justiça econômica ou distributiva".

Nesse sentido, Richard Musgrave e Peggy Musgrave[39] destacam que, além do financiamento estatal, a tributação tem três funções centrais: função alocativa, distributiva e estabilizante.

De acordo com a função alocativa, a tributação funciona como forma de dividir a totalidade dos recursos entre o setor público e o setor privado, estabelecendo a composição do conjunto dos bens públicos.

---

[35] FANDIÑO, Pedro, KERSTENETZKY, Celia; SIMÕES, Tais. What do we know about wealth inequality in Brazil? **III Working Papers (141)**. International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2024. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/123988/. Acesso em: 10 jan. 2025.

[36] PIKETTY, Thomas. Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on Capital in the Twenty-First Century. **Journal of Economic Perspectives**—Volume 29, Number 1—Winter 2015—Pages 67–88. Disponível em: file:///C:/Users/claud/Downloads/Piketty%20T%20-%202015%20-%20Putting%20Distribution%20Back%20at%20the%20Center%20of%20Economi.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

[37] PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

[38] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 1-6.

[39] MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática. São Paulo: Edit. Campus, 1980, p. 6.

Segundo a função distributiva, a tributação funciona como meio de distribuir renda e riquezas, promovendo a construção de um Estado justo.

Já da perspectiva da função estabilizante, a tributação deve ser utilizada como forma de equilibrar a economia, observando o orçamento, visando à manutenção de empregos e preços, priorizando a estabilidade fiscal, monetária e cambial.

No entanto, mesmo com referidas funções, a tributação tem sido, em recorrentes contextos ao longo da história, utilizada como forma de perpetuar a desigualdade e a concentrar de riquezas, refletindo as escolhas políticas e econômicas de atores e grupos de interesse com capacidade de influenciar o desenho da estrutura tributária. E isso é mais preocupante em um contexto em que a Constituição de 1988 fez escolhas que são claramente contrárias à utilização da tributação para esse fim. Mas por que, então, isso acontece em nosso país?

No Brasil, juristas tiveram papel fundamental na formação do sistema tributário nacional atual, por meio da construção de um arcabouço normativo que não corresponde às demandas da realidade socioeconômica do país. Conceitos como base de cálculo, alíquota e obrigação tributária foram e são frequentemente mal compreendidos e distorcidos, levando à consolidação de um "sistema tributário" que não atende às necessidades básicas da sociedade[40].

Esse distanciamento do arcabouço normativo tributário brasileiro das demandas da sociedade pode ser explicado por mudanças epistêmicas no campo jurídico observadas ao longo da história. De forma mais específica, cabe ressaltar dois momentos históricos em que essas mudanças influenciaram o desenvolvimento do Direito formal e dogmático, ainda prevalecente no cenário brasileiro atual.

O primeiro desses momentos ocorreu durante a Idade Média, quando o Direito foi influenciado pelas diretrizes dogmáticas religiosas do cristianismo. O Direito canônico medieval baseou-se na metafísica platônica para fundamentar suas ações, resultando em um discurso e uma ação jurídica que não questionavam as premissas estabelecidas pelas autoridades detentoras da legitimidade divina[41].

O segundo momento histórico foi marcado pela sobreposição da hegemonia científica em relação à fundamentação metafísica do Direito. Isso ocorreu após a Revolução Francesa,

---

[40] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A regressividade da matriz tributária brasileira**: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

[41] BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **A construção do estado social brasileiro na transição da modernidade**: a extrafiscalidade como instrumento de legitimação do estado social na perspectiva funcional do direito. 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013, p. 63.

com o fortalecimento da lei como fonte jurídica privilegiada e a ascensão política da burguesia. O Direito positivista resultante buscava ser lógico, uno e sem falhas, orientado pela norma jurídica como ponto inicial e inconteste[42].

No entanto, a corrente positivista começou a perder força ao ser associada a regimes autoritários, revelando falhas em sua pretensão de ser completamente desvinculada de valores morais[43]. Esse distanciamento do valor moral mostrou-se inalcançável, revelando um sistema jurídico repleto de vícios e criador de sua própria metafísica: a norma.

Esses momentos históricos resultaram em um grande distanciamento da realidade social em relação ao Direito, o que se reflete no formalismo dogmático prevalecente até hoje. Mesmo décadas depois, o Direito tributário brasileiro permaneceu afastado da realidade, perpetuando o formalismo dogmático.

A resposta a esse distanciamento foi o movimento de crítica ao formalismo dogmático, buscando uma abordagem mais próxima da realidade social. Referido movimento foi observado em diversas áreas do Direito, propondo o estudo interdisciplinar de questões sociais, políticas e econômicas, visando a reconstruir pontes de comunicação entre o Direito e o mundo.

Um dos expoentes desse movimento, por exemplo, é o "*Direito Achado na Rua*", expressão inicialmente criada por Roberto Lyra Filho e que vem sendo desenvolvida como linha de pesquisa na Universidade de Brasília por professores, estudantes e pesquisadores, capitaneados por José Geraldo Sousa Júnior[44], que objetiva *"*caracterizar uma concepção de Direito que emerge, transformadora, dos espaços públicos – a rua – onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e de participação democrática"[45].

---

[42] BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **A construção do estado social brasileiro na transição da modernidade**: a extrafiscalidade como instrumento de legitimação do estado social na perspectiva funcional do direito. 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

[43] RAMIRO, Caio; HERRERA, Luiz. Hans **Kelsen:** filosofia jurídica e democracia. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509951/001033130.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

[44] SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade**: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 5.

[45] Como explica Sousa Júnior, ""O Direito Achado na Rua", expressão criada por Roberto Lyra Filho, designa uma linha de pesquisa e um curso organizado na Universidade de Brasília, para capacitar assessorias jurídicas de movimentos sociais e busca ser a expressão do processo que reconhece na atuação jurídica dos novos sujeitos coletivos e das experiências por eles desenvolvidas de criação de direito, a possibilidade de: 1) determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos ainda que *contra legem*; 2) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito; 3) enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecer novas categorias jurídicas. [...] A rua aí, evidentemente, é uma metáfora do espaço público, do lugar do acontecimento, do protesto, da formação de novas sociabilidades e do estabelecimento

Nesse contexto, surge o conceito de matriz tributária, que visa a reorganizar, reformar e repensar o "sistema" tributário nacional, buscando eficiência e equidade. Essa abordagem crítica questiona as criações modernas herdeiras do formalismo dogmático, propondo uma análise mais aprofundada e empírica do fenômeno tributário no Brasil.

Criticando o formalismo dogmático vigente, o conceito de matriz tributária busca relembrar ao cidadão as funções da tributação, de forma que ela deixe de ser utilizada como meio de perpetuar injustiças socioeconômicas e como instrumento de manutenção do poder político e econômico vigente.

Tratando as escolhas realizadas no âmbito da tributação como uma das principais causas de nossa realidade socioeconômica atual, mas também enxergando a tributação justamente como um dos meios mais eficazes de alterar essa realidade por ela construída, o conceito de matriz tributária busca reposicionar a perspectiva de como se enxerga o "sistema tributário nacional".

1.1.2 Uma abordagem crítica do "sistema" tributário nacional: matriz tributária

O conceito de "matriz tributária", tal como elaborado por Valcir Gassen, representa uma ruptura com a abordagem tradicional da ideia de "sistema tributário". Comumente, vê-se externada no meio jurídico uma visão normativa e descritiva de "sistema tributário nacional" que normalmente se restringe ao conjunto de normas jurídicas que regem a tributação, com a lembrança, às vezes, de que estas normas estão regidas pela Constituição, pelo "sistema tributário constitucional".

---

de reconhecimentos recíprocos na ação autônoma da cidadania (autônomos: que se dão a si mesmos o direito). É, como diz Marshall Berman (1987), o espaço de vivência que, ao ser reivindicado para a vida humana "transforma a multidão de solitários urbanos em povo". Por isso, ela é um lugar simbólico a impregnar o imaginário da antropologia e da literatura, em arranjos sutis de natureza explicativa dos acontecimentos." SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade**: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p. 193.

Segundo o senso comum teórico[46] dos juristas, esse "sistema tributário" normativo seria composto pelos tributos vigentes, isto é, as taxas, os impostos, as contribuições de melhoria, as contribuições especiais, os empréstimos compulsórios e suas respectivas espécies existentes[47].

Gassen tenta romper com essa visão centralmente normativa, trazendo em contraposição à ideia de "sistema tributário", o conceito de "matriz tributária", isto é, "o resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário"[48].

Como explica o autor, esse conceito busca compreender o fenômeno da tributação como expressão das escolhas políticas, históricas, sociais e econômicas que definem quem paga tributo, sobre o quê e com quais consequências distributivas.

O conceito de matriz tributária, assim, objetiva evidenciar que a tributação vai muito além do arcabouço normativo que a rege. Busca jogar luz na percepção de que a estrutura de nossa tributação não é neutra, não é resultado unicamente de debates técnicos sobre, por exemplo, os conceitos de base de cálculo, base de incidência, receita, entre outros.

Em uma perspectiva bem mais ampla, demonstra que o desenho de nossa tributação é o resultado de escolhas realizadas ao longo do tempo, que, muito além de aspectos técnicos e jurídicos, levou em consideração aspectos e interesses políticos, econômicos e históricos.

Gassen[49] faz perceber que "tudo que está em nosso horizonte são escolhas que fazemos". Não há, portanto, tecnicismo, neutralidade, acaso ou explicação metafísica que explique o atual Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Brasil, ou o atual Índice de Gini[50], ou a

---

[46] Segundo o conceito de senso comum teórico trabalhado por Luiz Alberto Warat, o senso comum teórico consiste no "conjunto de condições implícitas de produção, circulação e consumo das verdades nas diversas práticas que envolvem o saber jurídico, sejam elas teóricas, práticas ou acadêmicas" que influenciam os juristas sem que esses percebam. WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao Direito I**: interpretação da lei temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

[47] GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Federalismo sem juízo: a regressividade da matriz tributária brasileira e os tributos anestesiantes. SCAFF, Fernando Facury *et al*. (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 141.

[48] GASSEN, Valcir. A Matriz Tributária Brasileira: uma perspectiva para pensar o estado, a constituição e a tributação no Brasil. GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012, p. 27.

[49] GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Federalismo sem juízo: a regressividade da matriz tributária brasileira e os tributos anestesiantes. SCAFF, Fernando Facury *et al*. (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 139-165.

[50] "O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda."

quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza em nosso país, ou a desigualdade social que se observa.

A explicação de nossa realidade socioeconômica encontra-se, justamente, nas escolhas realizadas por atores que desenharam a tributação brasileira ao longo da história. O conceito de matriz tributária tenta, assim, descortinar essas escolhas, a fim de que nossa tributação possa ser debatida, racionalizada e reformada, priorizando as escolhas de quem realmente deve prevalecer no processo deliberativo de construção de nossa matriz tributária: a Constituição.

Nesse sentido, D'Araújo[51] explica que essa análise mais ampla e multidisciplinar do fenômeno tributário proposta pelo conceito de matriz tributária não se limita a uma leitura estanque do ordenamento jurídico e procura aproximá-lo das demandas de nossa realidade socioeconômica; e visa, justamente, alcançar o projeto de sociedade previsto em nossa Constituição.

Importante também mencionar que o fenômeno tributário, da perspectiva do conceito de matriz tributária, contempla tanto a arrecadação (direito tributário) quanto os gastos públicos (direito financeiro), visto que ambos são os dois lados de uma mesma moeda. Não adianta arrecadar de forma progressiva e gastar de forma regressiva, ou o inverso. Tem-se que analisar o fenômeno em sua completude. Nessa perspectiva, o conceito de matriz tributária convida não somente a observar quem é onerado na tributação, mas com quem são gastos os valores com ela arrecadados.

Assim, por meio dessa perspectiva, a tributação passa a ser compreendida pelo conceito de matriz tributária, como algo muito mais profundo e complexo que um arcabouço normativo, isto é, passa a ser vista como o resultado de escolhas realizadas no campo político, econômico e social ao longo do tempo, no que se refere ao fenômeno tributário.

1.1.3 Os pressupostos cognitivos do conceito de matriz tributária

Importante mencionar que o conceito de matriz tributária se baseia em pressupostos cognitivos que norteiam sua visão do fenômeno tributário: 1) A cisão entre Estado e propriedade; 2) A propriedade como direito pós-tributação; 3) A extrafiscalidade como elemento de legitimação do exercício do poder estatal.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 20 out. 2024.

[51] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 39.

O primeiro pressuposto do conceito de matriz tributária acima apontado reconhece a transformação histórica que ocorreu com a separação entre Estado e propriedade privada. Antes das revoluções burguesas (industriais e políticas) do século XVIII, o Estado detinha o controle absoluto sobre a propriedade, e os cidadãos não tinham direitos sobre a propriedade privada como se entende hoje. No entanto, com o surgimento da burguesia e o advento da Revolução Industrial, houve uma mudança significativa nessa dinâmica.

Iniciada na Grã-Bretanha, a Revolução Industrial trouxe consigo o acúmulo de capital e o surgimento de novas tecnologias, o que permitiu o desenvolvimento de um sistema produtivo baseado em máquinas. Paralelamente, a Revolução Francesa marcou o surgimento da hegemonia burguesa no poder político, impulsionada pelos ideais iluministas[52].

Esses eventos históricos foram cruciais para a emancipação dos cidadãos em relação ao Estado, criando uma classe de proprietários privados e uma força de trabalho assalariada. Essa cisão entre Estado e propriedade foi fundamental para o surgimento do conceito de pacto tributário: os cidadãos concordam em pagar tributos em troca das contrapartidas oferecidas pelo Estado, incluindo a garantia da propriedade privada.

Portanto, a tributação passa a não ser vista apenas como um dever imposto pelo Estado, mas sim como parte de um acordo mútuo entre o cidadão e o Estado para garantir direitos e benefícios.

Assim, o Estado medieval, anteriormente proprietário de tudo e sustentado por uma dinâmica de servidão, passou por mudanças significativas ao se deparar com uma sociedade composta por cidadãos que passaram a poder adquirir propriedades. A partir da consolidação dessa cisão entre Estado e propriedade, a exigência, instituição e discussão de tributos tornaram-se tarefas cada vez mais complexas.

O segundo pressuposto do conceito de matriz tributária destaca a relação intrínseca entre a tributação e o direito à propriedade privada, enxergando a propriedade como um direito que só é garantido pela tributação.

Gassen e Gassen[53] relembram que, embora muitas vezes a tributação seja vista como uma interferência nos direitos à propriedade, é importante reconhecer que a propriedade privada só é garantida e protegida pelo Estado por meio da tributação. Os tributos não apenas financiam

[52] GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Federalismo sem juízo: a regressividade da matriz tributária brasileira e os tributos anestesiantes. SCAFF, Fernando Facury *et al*. (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 144.
[53] *Ibidem*, p. 139-165.

os serviços e infraestrutura necessários para manter a propriedade, como contribuem para a estabilidade econômica e social.

Portanto, a tributação não deve ser vista como uma imposição arbitrária do Estado, mas sim como parte integrante do sistema que sustenta os direitos de propriedade. O pacto tributário entre o cidadão e o Estado implica que os tributos são pagos em troca das contrapartidas oferecidas pelo Estado, incluindo a garantia da propriedade privada e a manutenção da ordem social e econômica.

Nessa perspectiva, a saúde, a segurança, a educação e a propriedade são direitos que só podem ser assegurados pelo Estado após a tributação. Não há garantia de direitos sem o financiamento da estrutura estatal para protegê-los. O próprio aparato judicial, que rege, decide e busca garantir os direitos de forma efetiva, somente se faz possível com a tributação.

Em síntese, a tributação financia o Estado, e este garante os direitos. Sem a tributação, não há garantia de direitos. Não há, assim, proteção à propriedade privada antes da tributação.

Por fim, o terceiro pressuposto cognitivo do conceito de matriz tributária destaca o papel da extrafiscalidade dos tributos como um meio de legitimar o poder político do Estado. Além de sua função arrecadatória, os tributos têm o potencial de influenciar comportamentos sociais e econômicos, contribuindo para a realização de valores fundamentais, como igualdade, liberdade e solidariedade.

Por meio de políticas fiscais e tributárias, o Estado pode e deve promover a justiça social, incentivar o desenvolvimento econômico e proteger o meio ambiente. Portanto, a extrafiscalidade dos tributos não deve ser vista apenas como uma ferramenta de regulação econômica, como também um meio de promover a legitimidade do Estado e a realização de valores democráticos.

Esses três pilares da ideia de matriz tributária oferecem uma nova perspectiva sobre a tributação e destacam a importância do fenômeno tributário como um instrumento de justiça social, de desenvolvimento econômico e de legitimação do poder político do Estado.

Será baseada nas premissas trazidas no conceito de matriz tributária que a presente pesquisa analisará a tributação da renda da pessoa física no Brasil.

1.1.4 As bases de incidência da matriz tributária brasileira e sua regressiva divisão em renda, consumo e patrimônio

Seguindo a perspectiva analítica proposta pelo conceito de matriz tributária, é importante registrar, como observado por Gassen, D'Araújo e Gassen[54], que boa parte dos tributaristas dificultam o entendimento do contribuinte sobre a composição da carga tributária brasileira, ao identificar suas bases de incidência em categorias que não expressam corretamente a repercussão econômica que os tributos têm.

Ao caracterizar, por exemplo, como base de incidência a "produção" e a "circulação", o tributarista dificulta a identificação, para o contribuinte, sobre quem arca com determinado tributo e sobre o que este tributo repercute economicamente de fato.

Partindo da premissa de matriz tributária, de que a ação de tributar expressa sempre uma "escolha" que está sendo realizada pelo Estado (ou pelos agentes que influenciam o processo de deliberação estatal), é de suma importância identificar, com a maior transparência possível para o contribuinte, "quem", "o que" e "em qual medida" o Estado escolheu tributar.

Somente assim o contribuinte poderá refletir se entende ou não determinado tributo como justo, reforçando, dessa maneira, os laços do pacto fiscal e a legitimidade de nossa tributação.

Dessa forma, ao analisar a repercussão econômica de cada um dos tributos existentes no Brasil, entende-se que nossa matriz tributária é dividida em três bases de incidência: renda, consumo e patrimônio.

Os tributos mencionados acima, que parte dos tributaristas associam à "produção" ou à "circulação", na verdade estão ligados ao "consumo" e, devido à repercussão econômica, acabam sendo pagos pelo consumidor final.

A Receita Federal Brasileira, por sua vez, divide as bases de incidência em Renda, Folha de Salários, Propriedade (patrimônio), Bens e Serviços (consumo), Transações Financeiras e Outros Tributos[55].

---

[54] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Reforma tributária: o esforço em manter a matriz tributária em seu (in)devido lugar. SCAFF, Fernando Facury et al. (Org.). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras**: por que, para que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 1032-1056.

[55] RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária**. Estudo sobre a carga tributária no Brasil. Carga Tributária no Brasil em 2023. Publicado em: 15/03/2022, atualizado em: 03/04/2024. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria. Acesso em 20 jan. 2025.

Conforme explicam Gassen, Sales D'Araújo e Gassen[56], a base de incidência indicada pela RFB como "folha de salários" tem repercussão que, a depender das circunstâncias, faria com que seus tributos estivessem mais corretamente ligados à base de "renda" ou "consumo".

Referidos autores acentuam que, em países com maior competitividade econômica ou em setores mais competitivos da economia, esses tributos incidentes sobre "folha de salários" seriam majoritariamente deslocados para base de incidência de "renda", visto que, com maior competição, as empresas tendem a internalizar o custo dos tributos pagos sobre as folhas de salário, sem repassá-los ao consumidor.

Igualmente, estariam ligados à base de incidência de "renda", da perspectiva de que é um valor cobrado sobre os salários (renda) de quem os recebe.

Em países com menor competividade econômica, como o Brasil, ou setores com menor competitividade, referidos tributos sobre "folha de salário" tendem a se deslocar para a base de incidência "consumo", visto que as empresas, sempre que possível, inclinam-se a repassar o custo com a folha de salários para o consumidor.

O imposto que a RFB categoriza como Transações Financeiras – atualmente só existe o IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários) – é configurado, pela ótica do conceito de matriz tributária, com caraterísticas igualmente mistas.

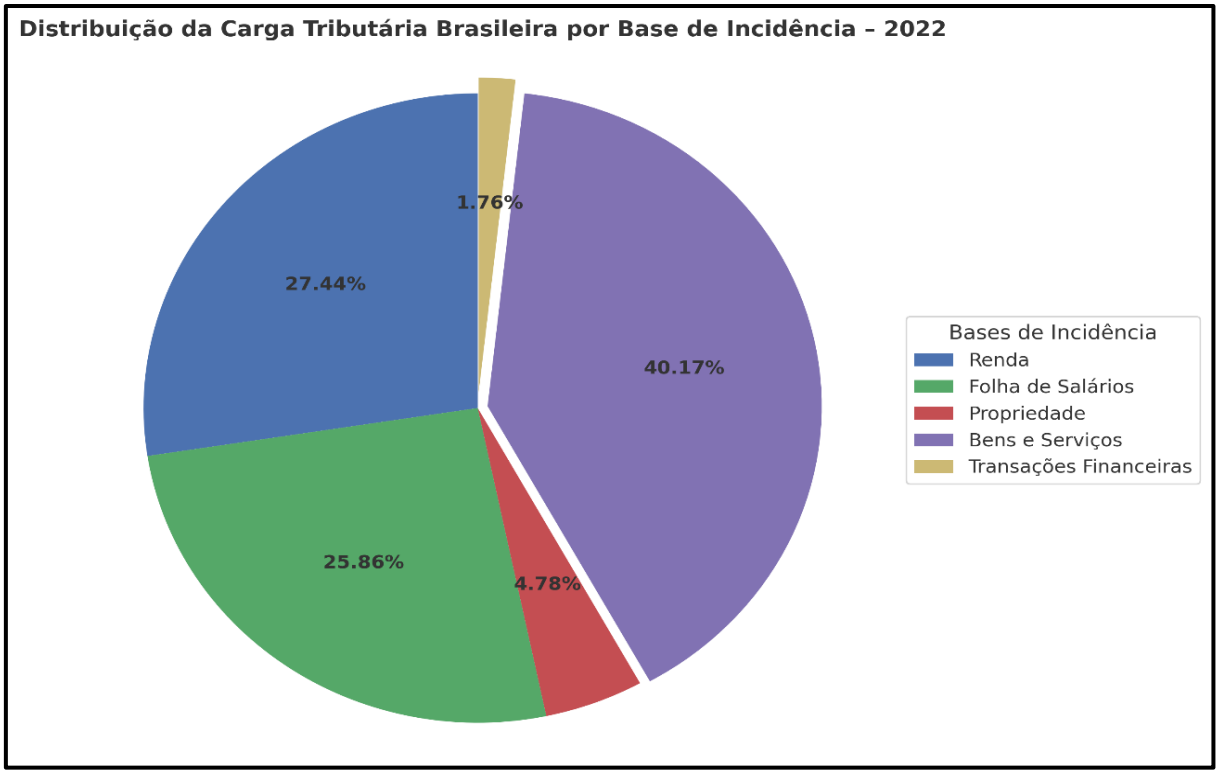
Quando incidente sobre um investimento financeiro realizado, tem caraterísticas de tributo pertencente à base de incidência da "renda", visto que está sendo descontado do valor que integra o rendimento do investidor que faz seu resgate.

Já quando o IOF é incidente, por exemplo, em uma compra realizada por meio do cartão de crédito no exterior, passa a repercutir na base de incidência do "consumo".

Feitas essas ressalvas e explicações, seguindo a divisão de bases de incidência adotada pela RFB, no ano de 2022, a Carga Tributária Brasileira teve sua arrecadação dividida da seguinte forma:

[56] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Reforma tributária: o esforço em manter a matriz tributária em seu (in)devido lugar. SCAFF, Fernando Facury et al. (Org.). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras**: por que, para que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 1032-1056.

Figura 2: Distribuição da Carga Tributária Brasileira por Base de Incidência 2022



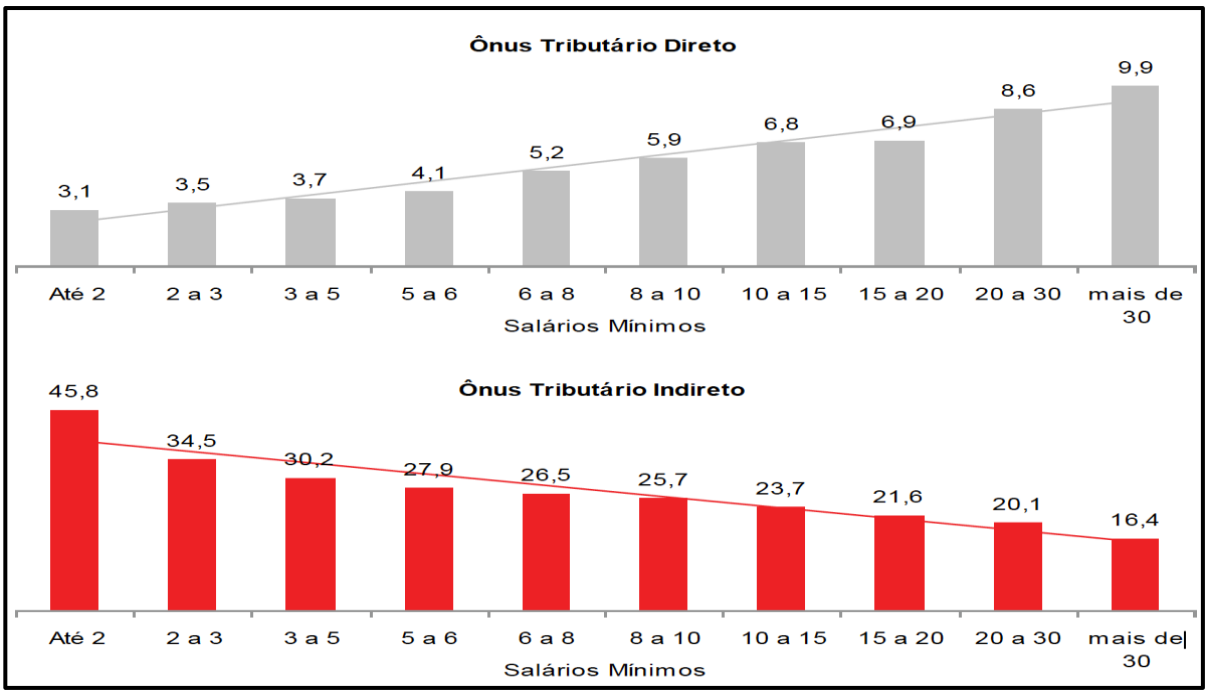
Fonte: Gráfico de elaboração própria, utilizando dados extraídos de: RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

Como se observa da divisão acima, historicamente o Brasil fez escolhas que fizeram nossa tributação depender centralmente do consumo. Diferentemente das bases de incidência no "patrimônio" e na "renda", que são construídas majoritariamente por tributos diretos e propensamente progressivos (tributa-se mais quem ganha mais), na base de incidência do

"consumo", os tributos são majoritariamente indiretos e propensamente regressivos (tributa-se mais quem ganha menos).

Como observam Gassen e D'Araújo[57], a tributação indireta sobre o consumo transfere a carga tributária para o consumidor final sem considerar sua capacidade contributiva. Isso resulta em uma matriz tributária regressiva, que onera mais os que ganham menos e compromete a justiça tributária e social.

Figura 3 Carga Tributária Direta e Indireta sobre a renda total das famílias: 2004, em % da renda mensal familiar



Fonte: Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003. ZOCKUN, Maurício. **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fipe, 2007. (Texto para Discussão, n. 3).

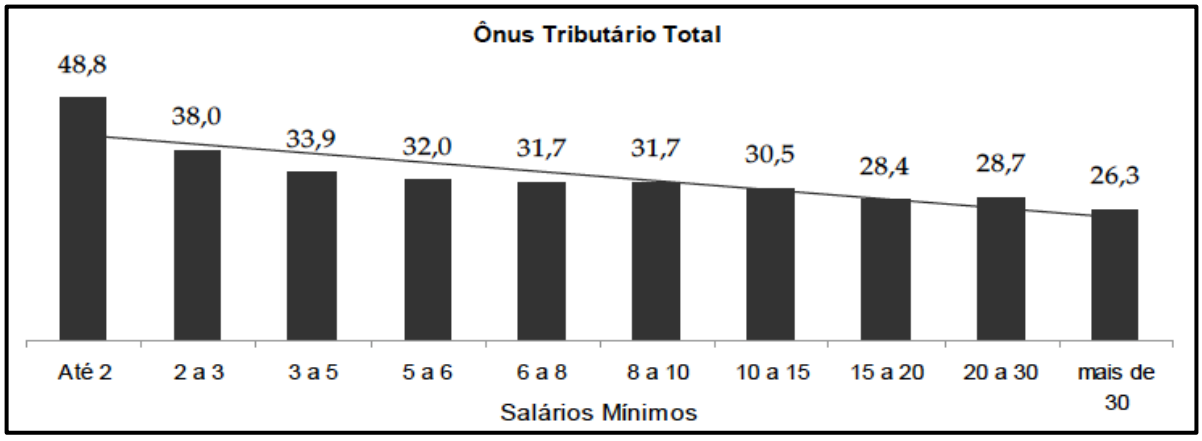
Como apontam Gassen e D'Araújo[58], famílias com renda de até dois salários mínimos pagam 48,8% de sua renda em tributos, enquanto famílias com renda acima de 30 salários mínimos destinam aproximadamente 26,3% de sua renda ao pagamento de tributos. Esse dado

[57] GASSEN, Valcir; D'Araújo, Pedro Júlio Sales. A inconstitucionalidade do cálculo por dentro do ICMS: reescrevendo a decisão do Supremo Tribunal Federal. *In:* Antonio Carlos Diniz Murta; Demetrius Nechele Macei; Raimundo Juliano Rego Feitosa. (Org.). **XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE**: sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. 1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. I, p. 259-288.

[58] GASSEN, Valcir; D'Araújo, Pedro Júlio Sales. A inconstitucionalidade do cálculo por dentro do ICMS: reescrevendo a decisão do Supremo Tribunal Federal. *In:* Antonio Carlos Diniz Murta; Demetrius Nechele Macei; Raimundo Juliano Rego Feitosa. (Org.). **XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE**: sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. 1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. I, p. 259-288.

decorre justamente do peso que a tributação sobre o consumo exerce sobre as famílias de baixa renda.

Figura 4: Carga Tributária sobre a renda total das famílias: 2004, em % da renda mensal familiar

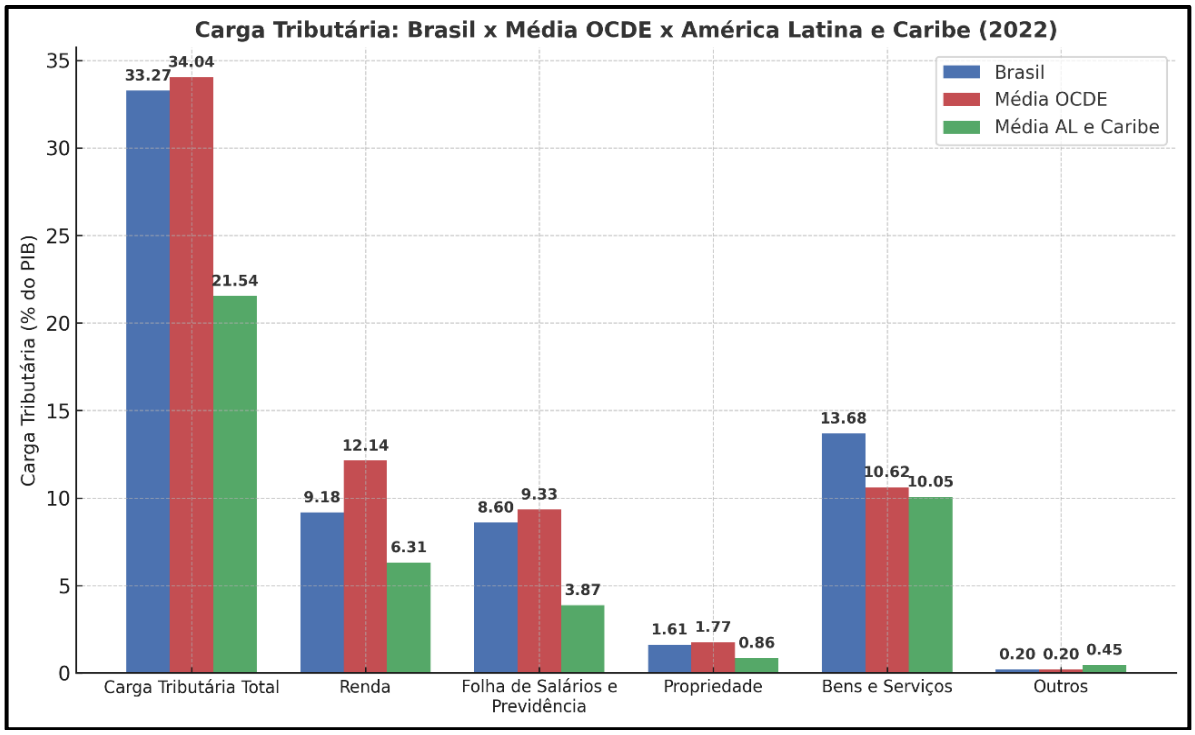


Fonte: Cálculos efetuados com base na POF 2002/2003. ZOCKUN, Maurício. **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fipe, 2007. (Texto para Discussão, n. 3).

Em média, como apontado pelos referidos autores, um contribuinte dedica 132 dias do ano ao pagamento de tributos, mas os mais pobres trabalham 197 dias para pagar impostos, enquanto os mais ricos, 106 dias. Isso reduz significativamente o poder de compra dos mais pobres, desrespeitando o princípio da capacidade contributiva e afetando o mínimo existencial, os quais deveriam ser observados como constitucionalmente previstos. Igualmente, desrespeita a progressividade, também prevista constitucionalmente.

Quando se compara a divisão da carga tributária brasileira com a média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), claramente se percebe como se tributa no Brasil menos a renda e o patrimônio e como se tributa mais fortemente o consumo do que os países da OCDE.

Figura 5: Carga Tributária: Brasil x Média OCDE x América Latina e Caribe (2022)



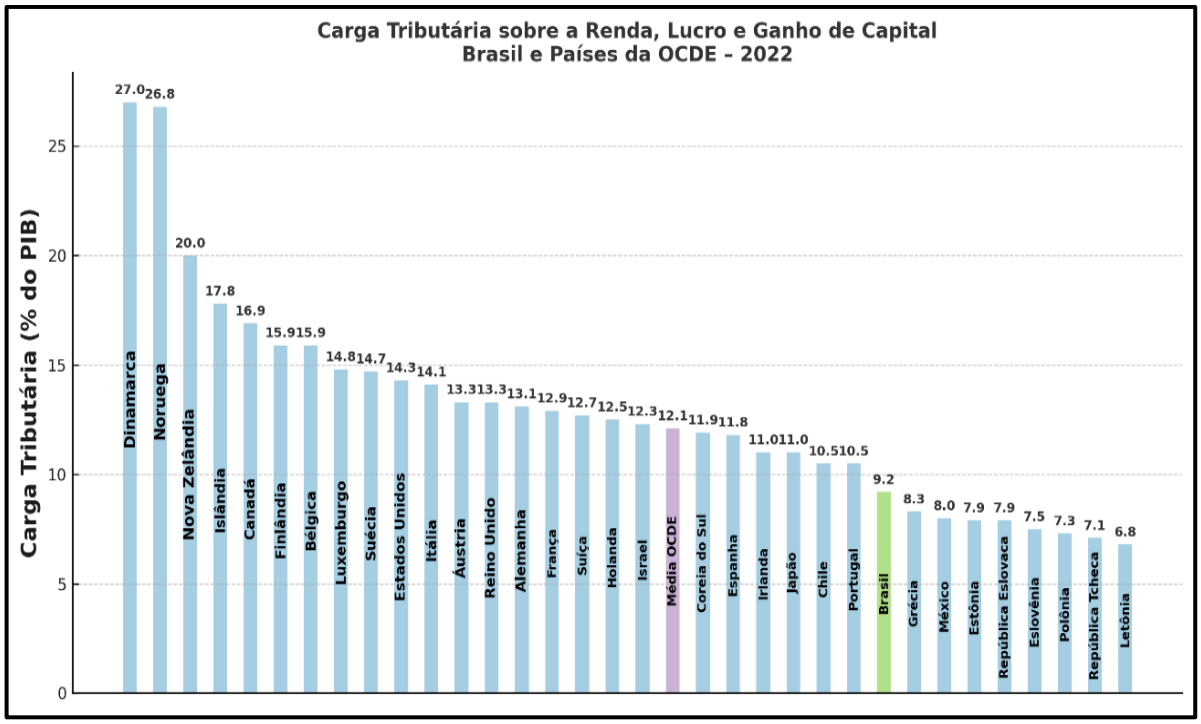
Fonte: Gráfico replicado dos dados da Carga Tributária Brasileira de 2022. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

Essa percepção de que se subtributam a renda e o patrimônio e supertributa o consumo fica ainda mais evidente quando se deixa de comparar o Brasil com a média da OCDE e se passa a uma análise mais detalhada, observando o Brasil em comparação com cada um os países pesquisados pela Receita Federal do Brasil nos estudos divulgados sobre a "Carga Tributária no Brasil em 2023".

Como mostra o gráfico abaixo, o Brasil arrecada cerca de 9,2% do PIB com tributos sobre a renda**,** enquanto países desenvolvidos, como Noruega (26,8%) e Dinamarca (27%), arrecadam quase três vezes mais nessa base de incidência.

Países como Canadá (16,9%)**,** Bélgica (15,9%) e Estados Unidos (14,3%) tributam a renda em proporção quase duas vezes maior que o Brasil. Dos países observados, o Brasil só tributa mais a base de incidência da renda que países como Letônia (6,8%), República Tcheca (7,1%) e México (8,0%).

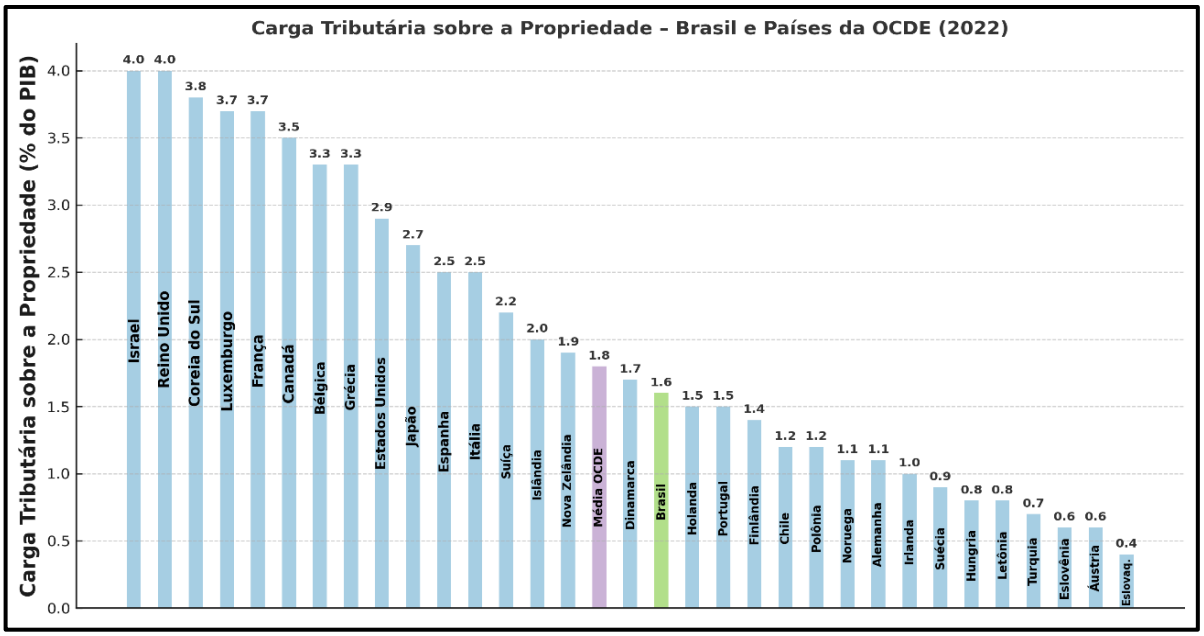
Figura 6: Carga Tributária sobre a Renda, Lucro e Ganho de Capital – Brasil e Países da OCDE (2022)



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados da Carga Tributária Brasileira de 2022. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

Quando se compara, também de forma individualizada, a carga tributária sobre o patrimônio, fica igualmente evidente a distância do Brasil para países considerados economicamente mais desenvolvidos.

Figura 7: Carga Tributária sobre a Propriedade – Brasil e Países da OCDE (2022)

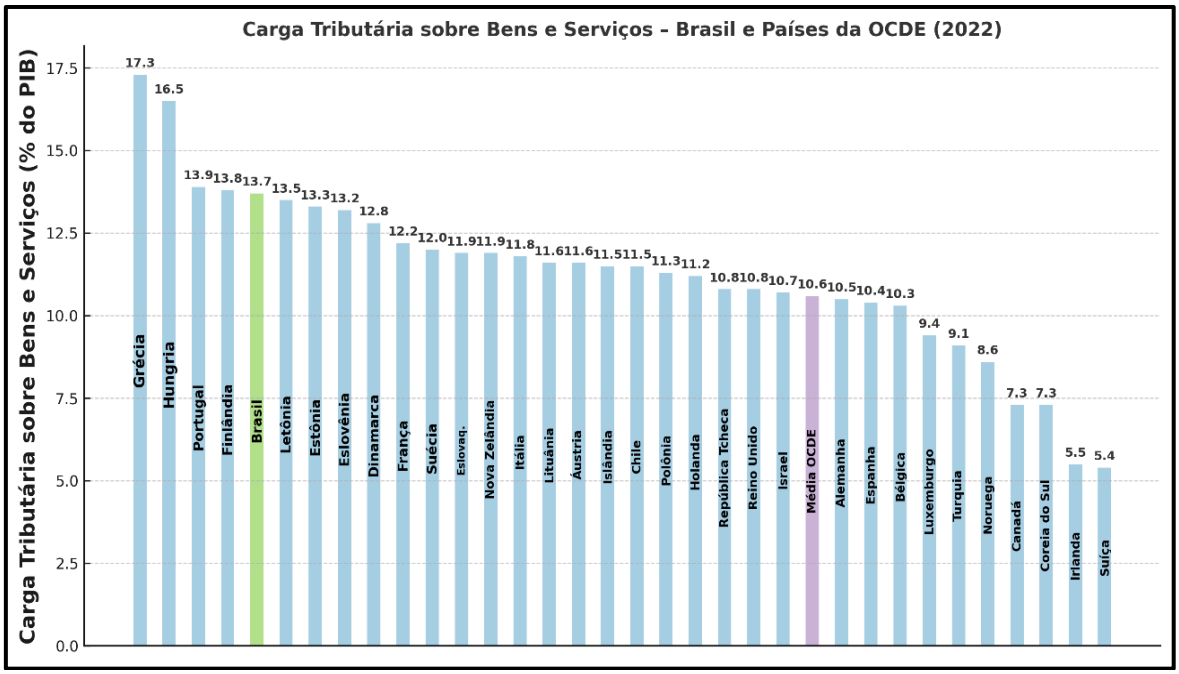


Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados da Carga Tributária Brasileira de 2022. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

Como visto, países como Israel e Reino Unido (4,0%), Coreia do Sul (3,8%)**,** Luxemburgo (3,7%), França (3,7%) e Canadá (3,5%) apresentam uma arrecadação oriunda do patrimônio mais que duas vezes maior que a brasileira (1,6%).

Quando se compara a tributação no consumo, a situação se inverte. O Brasil passa a ser um dos que mais tributa (13,7%). Tributa quase três vezes mais o consumo que a Suíça (5,4%), Irlanda (5,5%), e quase duas vezes mais que Coreia do Sul (7,3%), Canadá (7,3%) e Noruega (8,6%).

Figura 8: Carga Tributária sobre Bens e Serviços – Brasil e Países da OCDE (2022)



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados da Carga Tributária Brasileira de 2022. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

Apesar de não ser possível fazer uma correlação direta e exclusiva entre a divisão da carga tributária e o nível de desenvolvimento de um país, pois este depende também de como o país gasta o que arrecada, é possível observar, quando se cruzam os dados acima com os do ranking de Índice de Desenvolvimento Humano – IDH[59], divulgado anualmente pela ONU, que os países que tributam mais a renda e menos o consumo, em relação ao Brasil (dentre os países indicados nos dados anteriores da OCDE), estão, majoritariamente, mais bem posicionados no ranking de IDH.

Em relação ao patrimônio, a expectativa – quem tributa mais o patrimônio, está mais bem posicionado no ranking de IDH que o Brasil – não se repete no cruzamento de dados indicado, visto que, além de o IDH não depender somente da tributação, como também do gasto, o patrimônio é uma base de incidência atualmente muito menos relevante em relação à porcentagem do PIB, como os dados anteriores demonstraram.

Enquanto a média da OCDE de tributação oriunda do patrimônio, em relação ao percentual do PIB, é de 1,77%, a média da tributação de renda é de 12,14% do PIB, e a do consumo, de 9,33% do PIB. Isto é, a média da tributação de renda é mais de seis vezes mais

[59] UNDP - United Nations Development Programme). 2025. **Human Development Report 2025**: A matter of choice: People and possibilities in the age of AI. New York. Disponível em: https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025. Acesso em: 06 maio 2025.

relevante que a média da tributação de patrimônio dentre os países pesquisados da OCDE, e a média de tributação no consumo é quase cinco vezes mais relevante que a média da tributação de patrimônio desses países da OCDE.

Confira-se o cruzamento de dados realizado. Em azul, os países com menor tributação de renda e patrimônio que o Brasil, em relação ao PIB. Também em azul, os países com maior tributação de consumo que o Brasil, em relação ao PIB.

Tabela 2: Ranking IDH x Tributação da Renda x Tributação Patrimônio x Tributação Consumo

País	IDH (Ranking)	T. Renda (%PIB)	T. Patrimônio (%PIB)	T. Consumo (%PIB)
Noruega	1	26.8	1.1	8.6
Islândia	2	17.8	2.0	11.5
Dinamarca	3	27.0	1.7	12.8
Suécia	4	14.7	0.9	12.0
Holanda	5	12.5	1.5	11.2
Nova Zelândia	7	20.0	1.9	11.9
Irlanda	8	11.0	1.0	5.5
Alemanha	9	13.1	1.1	10.5
República Checa	10	12.5	1.2	10.8
Finlândia	11	15.9	1.4	13.8
Suíça	12	12.7	2.2	5.4
Reino Unido	13	14.3	4.0	10.8
Canadá	15	16.9	3.5	7.3
Japão	19	11.0	1.0	11.0
Estados Unidos	20	14.3	2.9	10.5
Luxemburgo	20	14.8	3.7	9.4
Coreia do Sul	22	11.9	3.8	7.3
Bélgica	23	15.9	3.3	10.3
Israel	25	12.3	4.0	10.8
Áustria	25	11.6	0.6	11.6
Eslovênia	27	7.5	0.6	13.2
França	28	12.9	3.7	12.2
Espanha	29	11.8	1.5	10.4
Itália	31	11.8	2.5	11.8
Hungria	32	16.5	1.2	16.5
Lituânia	33	11.6	1.0	11.6
Polônia	34	11.3	1.2	11.3
Portugal	35	11.8	1.5	13.9
Grécia	36	14.1	3.3	17.3
Estônia	37	7.9	1.2	13.3
Letônia	39	7.1	0.8	13.5
Chile	41	11.0	1.2	11.5
Eslováquia	45	7.9	0.4	11.9
Turquia	48	7.9	0.7	9.1
México	76	8.0	0.8	8.6
Brasil	88	9.2	1.6	13.7

Fonte: Tabela de elaboração própria cruzando os dados dos países da OCDE, disponibilizados no estudo da "Carga Tributária Brasileira em 2022", com o ranking de IDH divulgado pela ONU em maio de 2025 (UNDP, 2025), ambos anteriormente comentados. UNDP - United Nations Development Programme). 2025. **Human Development Report 2025**: A matter of choice: People and possibilities in the age of AI. New York. Disponível em: https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025. Acesso em: 06 maio 2025. RECEITA

FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

Como visto, tributar menos o consumo e mais a renda é um bom caminho para se conseguir um IDH mais elevado. Estudos internos realizados no Brasil indicam nesse mesmo sentido.

Na recente pesquisa *"Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda"*, Campos Júnior e Lima[60] mensuraram qual o impacto da tributação brasileira na concentração de renda e na desigualdade social observadas em nosso país.

Os autores selecionaram 10 Estados brasileiros (os 5 com atividade econômica mais dinâmica: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná; e os 5 com atividade econômica menos dinâmica: Sergipe, Tocantins, Acre, Roraima e Amapá[61]) e analisaram o impacto dos tributos diretos (IRPF, IPTU, IPVA e outros) e indiretos (ICMS, ISS, PIS, COFINS e outros), depois da tributação, na distribuição de renda das famílias de cada um dos estados analisados, por meio de mensurações realizadas com os índices de Lerman-Yitzhaki[62] e Gini.

---

[60] CAMPOS JÚNIOR, C. H.; LIMA, A. C. C. Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-27, 2023. ISSN 1980-5527. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/198055272711elocation-e232711. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rec. Acesso em: 20 jan. 2025.

[61] Os autores justificam a escolha dos Estados selecionados da seguinte forma: "Para realizar a análise interestadual, optou-se pela seleção de dez estados da Federação, com base no montante de arrecadação de ICMS. Entre esses dez estados, foram selecionados os cinco que mais arrecadaram ICMS e os cinco que tiveram menor arrecadação em 2017. Esse critério de seleção justifica-se por permitir a comparação de dois polos teóricos: de um lado, os estados com atividade produtiva mais dinâmica e, de outro, aqueles menos dinâmicos. Dessa forma, pretende-se dispor de uma amostra heterogênea, usando como *proxy* da atividade econômica do estado o seu poder arrecadatório. Paralelamente, essa seleção traz os estados mais e menos ricos, em termos de PIB, assim como os mais e menos populosos, o que torna relativamente desnecessária a arrecadação estadual *per capita* como *proxy*. Assim, entre os estados que mais arrecadaram em 2017, em ordem decrescente, estão São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná; e, entre os que menos arrecadaram, também em ordem decrescente, estão Sergipe, Tocantins, Acre, Roraima e Amapá. [...] Ainda que a análise tenha sido concentrada em dez estados, escolhidos pelo critério do montante arrecadado de ICMS (principal imposto estadual), a amostra representa, em alguma medida, a heterogeneidade regional em termos fiscais. Além disso, a presença do estado de São Paulo na amostra permitiu uma extrapolação para o sistema tributário nacional, premissa estabelecida por Silveira (2008), a partir da qual o estado foi utilizado como representativo do Brasil".

[62] Conforme explicam Costa e Brandão: O índice (Lerman-Yitzhaki) consiste no coeficiente de concentração do imposto- definido com base na ordenação da renda após aplicação do imposto- menos o índice de Gini da Renda após aplicação do imposto, dado pela seguinte fórmula: $\pi h = Ch - G\pi h$ retornará o grau de progressividade de um determinado imposto, que pode ser interpretado como o quanto o Gini é afetado com o aumento da proporção desse imposto na renda total da população. Um valor positivo desse índice significa que o Imposto em questão é progressivo, valores negativos apontam para regressividade do imposto e quanto mais próximo de 0, mais proporcional é seu efeito (Pintos-Payeras, 2010). COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRANDÃO, Lucas Augusto de Lima. Imposto alto para quem? Uma análise da desigualdade na tributação estadual a partir de renda, gênero e raça. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, e004, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-98732432e004. Acesso em: 20 jan. 2025.

Como evidenciaram os autores, os resultados demonstraram que, na incidência da tributação direta, a maioria dos estados apresentou índices de progressividade próximos de zero e negativos (regressivos); outros estados apresentaram neutralidade na prática; e uma exceção foi encontrada no Amapá, o único em que se identificou alguma progressividade da tributação direta, ainda que muito baixa[63].

Após a tributação indireta, os resultados demonstraram um agravamento unânime do índice de Lerman-Yitzhaki para todos os estados, isto é, houve um efeito regressivo provocado pela tributação indireta em todos os estados observados.

No cômputo geral (efeitos da tributação direta + efeitos da tributação indireta), a carga tributária total causou variação positiva do índice de Gini, o que permitiu aos autores validar a hipótese de que o desenho da tributação brasileira contribui para o aumento da desigualdade.

Campos Júnior e Lima[64] registraram, assim, que o "sistema tributário é parte integrante desse aspecto estrutural de desigualdade persistente (no Brasil), razão pela qual propõe-se uma reforma tributária de caráter progressivo".

Diante dos dados e resultados observados, os autores sugeriram: a) a ampliação da base da tributação direta; b) redução e simplificação da tributação indireta, visando ao aumento da progressividade de nossa matriz tributária e à diminuição da desigualdade social.

A seguir, as medidas sugeridas pelos autores:

A) Sobre a ampliação da base da tributação direta:

1. Tributar lucros e dividendos e tornar a tributação, como um todo, mais progressiva (renda do capital e renda do trabalho).
2. Revisar o mecanismo de juros sobre o capital próprio.
3. Ampliar o número de alíquotas do imposto de renda para pessoas físicas.
4. Rever renúncias fiscais decorrentes da dedutibilidade de gastos com saúde e educação na declaração do IRPF.

[63] Sobre a progressividade identificada no Amapá, registram os autores: "Em relação à tributação direta, o Amapá teve, na prática, progressividade, porque, ainda que o índice de Lerman-Yitzhaki tenha sido próximo de zero, seu valor foi positivo De fato, este e o único exemplo, de todos os dez estados, que apresenta tributação direta positiva, mesmo que perto de zero. O resultado da progressividade e percebido no índice de Gini da renda disponível, que vai para 0,493, uma queda de 0,7%."

[64] CAMPOS JÚNIOR, C. H.; LIMA, A. C. C. Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-27, 2023, p. 24. ISSN 1980-5527. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/198055272711elocation-e232711. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rec. Acesso em: 20 jan. 2025.

5. Aumentar a participação da tributação sobre o patrimônio, com foco em bens de luxo atualmente isentos.

B) Sobre a redução e simplificação da tributação indireta:

6. Reduzir a participação da tributação indireta (como impostos sobre o consumo) na carga tributária total.
7. Promover a simplificação da tributação sobre bens e serviços por meio da fusão de tributos como: IPI, PIS/Cofins, ICMS, ISS.
8. Adotar uma estrutura baseada em um IVA (Imposto sobre Valor Agregado), em linha com as melhores práticas internacionais.

Com a aprovação da reforma tributária no consumo (PEC 45/2019) no Congresso Nacional em 2023, em maior ou menor medida, é possível afirmar que houve avanço e contemplação das sugestões apontadas pelos autores em relação à tributação indireta. Entretanto, seus efeitos somente serão devidamente evidenciados em alguns anos, visto que a nova legislação entrará em vigor em etapas, entre 2026 e 2033.

Todavia, no que diz respeito à tributação direta, e mais especificamente em relação à tributação da renda da pessoa física, ainda não foram realizadas grandes alterações, apesar de existirem, há algum tempo, alguns projetos de lei discutidos no Congresso Nacional.

Assim, cabe à presente pesquisa buscar contribuir para o debate e aprimoramento da tributação da renda da pessoa física no Brasil. Para tanto, é preciso, inicialmente, conhecer como está estruturada a tributação de imposto de renda pessoa física em nossa matriz tributária, desde as previsões constitucionais, passando pela legislação infraconstitucional, culminando, ao final, em uma análise de dados que reflete seus efeitos na realidade socioeconômica brasileira.

A seguir, inicia-se a análise da tributação da renda da pessoa física, observando como seu conceito vem sendo interpretado no ordenamento jurídico brasileiro.

1.2 O que é considerado renda na base de incidência de renda?

A palavra “renda” tem os mais diversos significados, podendo variar de acordo com a área do conhecimento em que é discutida, se, por exemplo, na economia, no direito positivo ou, mesmo, na tecelagem[65].

A OCDE, ao classificar as bases econômicas de incidência, define como tributação sobre a renda a exação estatal incidente sobre as receitas provenientes de salários, lucros, ganhos de capital e outras, sejam elas de pessoas físicas ou jurídicas. Essa interpretação reflete um conceito amplo de renda, que a caracteriza como todo acréscimo líquido de riqueza no patrimônio do contribuinte em determinado período, independentemente de ser um rendimento regular ou flutuante, esperado ou inesperado, realizado ou não.

Por sua vez, o conceito de renda tributável, desenvolvido por Robert M. Haig e Henry C. Simons no início do século XX, é amplamente aceito e sustenta que não se deve distinguir entre as fontes de receita para definir a renda sujeita a tributação[66]. Essa abordagem ampla de renda busca uniformizar o tratamento das diversas fontes de receita, possibilitando um sistema de alíquotas que reflita de maneira mais precisa a capacidade contributiva dos cidadãos[67].

Um aspecto crucial dessa definição é que ela considera apenas o aumento líquido do poder de consumo do contribuinte para fins de tributação. Isso significa que apenas os acréscimos são tributados, descontando-se os gastos necessários para obter essa renda[68]. Portanto, despesas utilizadas como insumos para a produção de riqueza são excluídas, pois não representam um aumento no poder de consumo[69].

Apesar de sua influência global, essa teoria enfrenta diversas adaptações e exceções. Muitas vezes, as rendas são tratadas de maneira diferente conforme suas fontes, e certas despesas são deduzidas para alcançar objetivos políticos, estimular comportamentos ou

---

[65] Conforme significado de renda (tecido) no dicionário Michaelis: ren·da sf 1 Tecido ornamental feito com fios de linha, seda, ouro ou prata, apresentando desenhos variados, que serve para guarnecer peças de vestuário, roupas de cama etc. 2 Qualquer tecido ou material que tem a aparência de renda. EXPRESSÕES Renda da terra, Reg (N.E.): Vrenda de bilro. Renda de bilro: renda, feita sobre almofada, na qual se prende o molde de papelão em que se trançam os fios por meio de carretéis, denominados bilros; renda da terra. Fazer renda, Reg (N.E.), coloq: ficar sentado por muito tempo, esperando alguém ou alguma coisa; tomar chá de cadeira. MICHAELIS ONLINE. **ETIMOLOGIA** *alt* do *esp randa*. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/busca?id=jORvz. Acesso em 20 jan. 2025.

[66] LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. São Paulo: Editora Manole, 2003, p. 22.

[67] MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática. São Paulo: Edit. Campus, 1980, p. 205.

[68] *Ibidem*, p. 206.

[69] LEONETTI, Carlos Araújo, *op. cit*., p. 24.

promover equidade social. Essas variações refletem as complexidades e necessidades específicas de cada matriz tributária nacional.

No Brasil, tanto a Constituição quanto o Código Tributário Nacional tendem a seguir, na maior parte de suas previsões, a teoria do acréscimo patrimonial, que tributa "toda aquisição de riqueza nova, quer decorra do capital e do trabalho, quer não"[70]. No entanto, o país também adota tratamentos diferenciados dependendo da origem da renda ou dos tipos de gastos dos contribuintes, similar a outras nações.

Entender esses tratamentos diferenciados é essencial para compreender a estrutura da matriz tributária de cada sociedade e suas implicações políticas e sociais. A tributação sobre a renda, sendo direta, faz coincidir a pessoa do contribuinte de fato com a do contribuinte de direito[71], o que facilita a avaliação da capacidade contributiva e permite a criação de uma tributação que atenda aos objetivos de justiça social e redistribuição de riqueza por meio de uma progressividade eficaz.

Portanto, a tributação sobre a renda é fundamental na definição da estrutura geral da matriz tributária. Entre as bases econômicas possíveis, a renda é a que melhor reflete a relação entre a carga tributária e a capacidade econômica do contribuinte. Isso justifica, ainda, um maior cuidado que se deve ter com o desenho da tributação dessa base de incidência, de forma que ele seja tão mais justo e eficaz quanto possível.

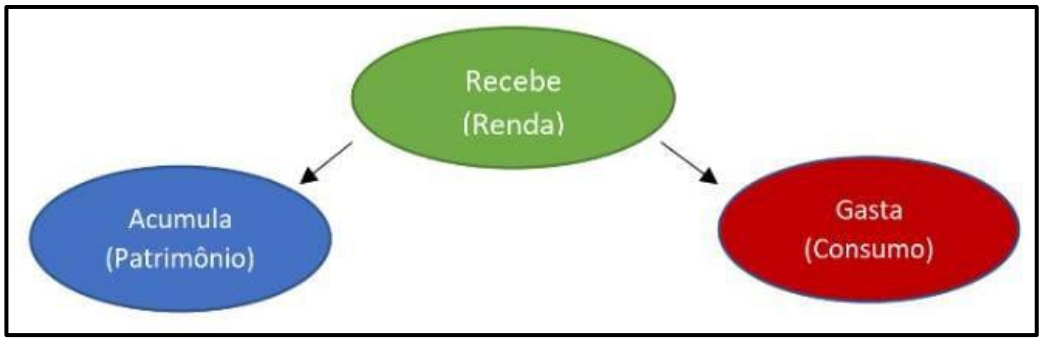
Para além disso, é ainda de se comentar que a renda é a base de incidência de onde se originam as outras duas. Partindo-se de uma visão da matriz tributária dividida em três bases de incidência (renda, consumo e patrimônio), observa-se que é a renda que permite tanto a realização do consumo, quanto a formação do patrimônio. O contribuinte recebe seus rendimentos (renda) e, a partir deles, acumula (patrimônio) ou gasta (consumo).

---

[70] AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 401.

[71] Conforme explica Hugo de Brito Machado, a diferença entre contribuinte de fato e de direito: "A questão dos direitos fundamentais do contribuinte inerentes à justiça nos impõe, especialmente no que diz respeito aos impostos sobre a produção e o consumo, ordinariamente classificados como impostos indiretos, especial atenção para a distinção entre o contribuinte *de direito* e o contribuinte *de fato*. O primeiro é aquele que mantém relação jurídica formal com a Fazenda Pública, e em função desta tem o dever jurídico de recolher o imposto, e o segundo é aquele que não tem relação jurídica formal com a Fazenda Pública, mas, por circunstâncias de ordem econômica, quase sempre suporta o ônus respectivo. É que em relação a esses impostos a capacidade contributiva a ser considerada é a do contribuinte de fato, e não do contribuinte de direito." MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. 266 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 105.

Figura 9: A renda como origem de todas as bases de incidência



Fonte: Elaborada pelo autor.

Dessa perspectiva, ela é a primeira base de incidência a ser tributada. Tributando a renda adequadamente, certamente será viabilizada a construção das demais bases de incidência de forma mais apropriada, especialmente o consumo, que é a base de incidência mais difícil de relacionar à capacidade contributiva, por ser um tributo indireto, sujeito aos efeitos e às variáveis da repercussão econômica na cadeia produtiva[72].

É mais fácil mapear e analisar quem recebe e quanto recebe (renda), bem como quem possui e quanto possui (patrimônio), do que quem gasta e como gasta (consumo).

De outra banda, excetuando-se formações de patrimônio originadas de herança e doações, até se tornar possível à riqueza acumular e se tornar patrimônio, normalmente, ao longo da cadeia econômica, a referida riqueza foi tributada enquanto se caracterizava como renda, bem como enquanto foi consumida. Dessa perspectiva, o patrimônio foi o que restou da cadeia econômica a que está sujeita a riqueza do contribuinte.

Em todo caso, é, inclusive, importante notar que, mesmo sendo mais fácil tributar a renda e o patrimônio de acordo com a capacidade contributiva por meio da tributação direta, o Brasil – isto é, suas elites políticas e econômicas – escolheu historicamente tributar de forma mais relevante o consumo.

Como abordado pelo conceito de matriz tributária, essas escolhas são feitas conscientemente de modo a onerar menos quem mais tem influência no processo de deliberação

[72] Sobre a dificuldade de se analisar a capacidade contributiva e a aplicação da progressividade no consumo, comenta Viol, Rodrigues e Paes: "Considerando que os tributos analisados têm incidência indireta (PIS/COFINS, IPI e ICMS) e são, portanto, regressivos em relação à renda total, propõe-se investigar as características da incidência em relação ao consumo das famílias. Tendo em vista que cada tributo tem estrutura de alíquotas e grau de abrangência próprios, é de se esperar que produza efeitos distintos sobre as famílias, resultando em cargas tributárias diferenciadas. O principal desafio dessa abordagem é estimar, em uma economia complexa como a brasileira, o impacto final de cada tributo no consumo nas diversas faixas de renda". VIOL, A. L.; RODRIGUES, J. J.; PAES, N. L. **A progressividade no consumo:** Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2002. (Estudo Tributário, 4).

política e jurídica que formam nossa tributação, e a onerar mais quem menos pode influenciar esses canais de deliberação.

Suspeita-se, assim, que essas escolhas, responsáveis por sustentar atualmente a estrutura da matriz tributária brasileira, estão em desacordo com as previsões constitucionais que deveriam nortear o desenho de nossa tributação. Portanto, é preciso revisitá-las. É o que se tenta fazer nesta pesquisa.

Por todos esses motivos, a base de incidência na renda tem importância central no desenho da matriz tributária nacional e deve ser mais bem utilizada. Para tanto, é preciso compreender a ideia de renda prevista no Texto Constitucional e em nosso ordenamento jurídico como um todo. É o que se passa a fazer a seguir.

1.2.1 O que a Constituição diz que é renda?

Ao analisar o Texto Constitucional, notar-se-á que a palavra "renda" foi utilizada em diversas passagens com diferentes significados. Roberto Quiroga Mosquera[73] relata que a Constituição utilizou "renda" enquanto sinônimo de (i) receitas tributárias e demais ingressos públicos, (ii) renda nacional, regional, ou per capita, (iii) somatória de rendimentos, (iv) rendimento do trabalho e, por fim, (v) produto do capital.

Mais especificamente, a previsão de renda tributável é delineada pela própria Constituição Federal, que, no inciso III de seu artigo 153, atribui à União a competência para instituir o imposto sobre a "renda e proventos de qualquer natureza".

Como explica Fernando Moura Fonseca[74], referido dispositivo constitucional não expressa um conceito com conteúdo material taxativo e completo de renda. De outra perspectiva, ensina o autor, referido dispositivo deve ser lido como um "ponto de partida", sendo tarefa do intérprete levar em conta todos os enunciados relacionados à tributação da renda, ainda que essa relação seja indireta.

Os referidos enunciados mencionados por Fonseca devem ser buscados inicialmente na própria Constituição, que traz critérios e limites claros de como deve ocorrer a tributação da renda, como se observa, por exemplo, no Art. 145, §1º, da CF/1988, que trata sobre a capacidade contributiva; no Art. 150, I, da CF/1988, que trata sobre o princípio da legalidade estrita; no

---

[73] MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Renda e proventos de qualquer natureza**. O imposto e o conceito constitucional. São Paulo: Dialética, 1996.

[74] FONSECA, Fernando Daniel de Moura. **Delimitação constitucional do conceito de renda**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 377. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112020-181946/. Acesso em: 25 maio 2025.

Art. 150, II, da CF/1988, que trata sobre a isonomia; no Art. 150, IV, da CF/1988, que trata sobre a vedação ao confisco; no Art. 153, §2º, I, da CF/1988, que trata sobre a obrigatória observância ao princípio da generalidade, da universalidade e da progressividade; dentre outros.

Portanto, a legislação infraconstitucional não pode tributar manifestações de riqueza que não respeitem as referidas previsões e limites escolhidos pela Constituição, pois isso violaria o Texto Constitucional[75].

Diferentemente de Fonseca[76], que não enxerga um conceito constitucional definido de renda, mas somente um "ponto de partida" com balizas a serem observadas pelo intérprete constitucional, Simone Costa Barreto[77] entende que a Constituição lhe "empresta a significação de acréscimo patrimonial, limitando a incidência da exação à efetiva adição do patrimônio do contribuinte".

Nesse sentido, a autora invoca a leitura de Humberto Ávila, para quem o conceito constitucional de renda seria o "produto líquido (receitas menos as despesas necessárias à manutenção da fonte produtora ou da existência digna do contribuinte) calculado durante o período de um ano"[78].

Simone Costa Barreto[79] lembra também da interpretação que faz Paulo Ayres Barreto, segundo o qual renda estaria "constitucionalmente plasmada, como acréscimo a um dado conjunto de bens e direitos (patrimônio), pertencente a uma pessoa (física ou jurídica), observado um lapso temporal necessário para que se realize o cotejo entre determinados ingressos, de um lado, e certos desembolsos, de outro", em que "a expressão proventos de qualquer natureza como espécie do gênero *renda*, pressupõe-se sempre à verificação de efetivo acréscimo patrimonial".

Analisando a interpretação da Constituição realizada por estes e outros doutrinadores, Simone Costa Barreto[80] registra que a Constituição prevê os seguintes elementos na definição

---

[75] LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. São Paulo: Editora Manole, 2003, p. 18.

[76] FONSECA, Fernando Daniel de Moura. **Delimitação constitucional do conceito de renda**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112020-181946/. Acesso em: 25 maio 2025.

[77] BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Renda. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/295/edicao-1/renda. Acesso em: 15 jul. 2025.

[78] *Ibidem.*

[79] *Ibidem.*

[80] *Ibidem.*

de renda: (i) o acréscimo de patrimônio a certa (ii) pessoa (física ou jurídica), em um (ii) determinado período, resultante do (ii) cotejo entre os ingressos e desembolsos.

Schoueri e Mosquera[81], por sua vez, entendem que a teoria do acréscimo patrimonial não justifica de forma adequada todas as expressões de renda existentes e atualmente tidas por tributáveis.

Nesse sentido, explicam os autores que referida teoria "não explica a tributação do contribuinte que, durante o próprio intervalo temporal, gasta tudo o que tenha auferido, daí restando sua situação patrimonial final idêntica à inicial", bem como não explica, por exemplo, "a tributação sobre os rendimentos brutos auferidos pelo não residente (que, via de regra, é tributado de maneira definitiva mediante retenção na fonte, sem avaliar o efetivo acréscimo patrimonial entre dois períodos)"[82].

Assim, os autores registram que, além dos limites constitucionais previstos, o conceito de renda deve ser buscado de forma conjunta com a Lei Complementar, isto é, o Código Tributário Nacional – CTN, uma vez que o art. 146, III, "a", da Constituição, remete ao legislador complementar a definição do fato gerador, da base e cálculo e dos contribuintes.

Dessa perspectiva, entende-se que a Constituição, apesar de fazer escolhas claras sobre critérios e parâmetros a serem observados, não conceitua de forma definitiva o sentido de renda, emprestando ao legislador complementar alguma discricionariedade para delimitar de forma mais específica o fato gerador, a base de cálculo e o sujeito passivo da relação tributária.

Assim, tal como ocorre em outros impostos e tributos, além de atribuir competências, a Constituição define elementos, parâmetros e limites a serem observados, estabelecendo um conteúdo mínimo que orienta o legislador ao instituí-los.

1.2.2 O que o Código Tributário Nacional – CTN diz que é renda?

Sobre o Imposto de Renda, o Código Tributário Nacional prevê seu fato gerador, sua base de cálculo e os sujeitos da relação jurídico tributária em seus arts. 43,44 e 45.

Em seu art. 43 é possível observar o fato gerador e o sujeito ativo do imposto de renda:

> Art. 43.
>
> O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

[81] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 14.
[82] *Ibidem*, p. 14.

> I – de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;
> II – de proventos de qualquer natureza, assim entendido os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Sua base de cálculo é definida no dispositivo seguinte: "Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis".

O sujeito passivo da relação jurídico-tributária, por sua vez, é previsto no art. 45:

> Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.
>
> Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

Como relembra Hugo de Brito Machado[83], formalmente o CTN é uma lei ordinária, visto que, à época da edição do CTN, não existia a lei complementar enquanto figura normativa. Todavia, por tratar de matéria hoje atribuída à lei complementar, deve ser considerado como tal, nos termos do art. 146, III, da Constituição.

Em sua leitura, Brito Machado[84] entende que o Código Tributário Nacional estabeleceu duas limitações ao legislador ordinário: 1) a definição de renda como acréscimo patrimonial; 2) o estabelecimento do fato gerador do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza como a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica da renda ou dos proventos.

Na visão de Schoueri e Mosquera[85], a mera leitura do *caput* do art. 43 revela que o CTN não optou por um significado único para o termo renda, não o interpretando somente como "acréscimo patrimonial".

Segundo os autores, o "legislador complementar buscou ser bastante abrangente em sua definição de renda e proventos de qualquer natureza: em princípio, qualquer acréscimo patrimonial poderá ser atingido pelo imposto; ao mesmo tempo, mesmo que não se demonstre o acréscimo, será possível a tributação pela teoria da renda-produto. (fruto periódico de uma fonte, que pode ser trabalho, capital, ou combinação de ambos)"[86].

---

[83] MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. 266 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
[84] *Ibidem.*
[85] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 14.
[86] *Ibidem*, p. 13-15.

Schoueri e Mosquera[87] explicam que, ao estabelecer que a tributação da renda exige não apenas a existência de riqueza, mas também a sua disponibilidade – seja ela econômica ou jurídica, conforme previsto no *caput* do artigo 43 do CTN –, o legislador complementar elimina a necessidade de discutir se é ou não indispensável que a renda efetivamente ingresse no patrimônio do contribuinte para que possa ser tributada.

Sobre o tema, Schoueri e Mosquera[88] explicam:

> Dispõe o CTN que a disponibilidade não precisa revelar-se num ingresso financeiro (disponibilidade econômica), podendo ser apenas jurídica. Ao empregar a expressão "disponibilidade econômica ou jurídica", o legislador complementar fugiu das discussões acerca da necessidade de um efetivo ingresso de recursos, ou da licitude da atividade que gerou a renda. Econômica ou jurídica a disponibilidade, não importa: se houver esta, caberá tributação. Ou seja: não precisamos, aqui, indagar qual a diferença entre a disponibilidade econômica e a disponibilidade jurídica. O legislador dispensou tal discussão: seja a disponibilidade apenas econômica, seja ela apenas jurídica, seja, enfim, econômica e jurídica, de qualquer modo haverá a tributação. Dado que não se cogita de um terceiro gênero de disponibilidade (que não seja econômica nem jurídica), torna-se dispensável a análise da diferença entre ambas. O que importa – e isso é relevante para o legislador complementar – é haver alguma disponibilidade. Se não houver disponibilidade, não há tributação. O legislador complementar não nos diz quando a renda ou o provento está disponível. Cabe ao intérprete conceituar a disponibilidade.

Como explica Simone Costa Barreto[89], a *disponibilidade jurídica* se verifica no instante em que a renda for auferida, independentemente do momento em que for percebida; já a *disponibilidade econômica* somente ocorrerá quando do recebimento da renda já auferida.

Assim, sendo possível tributar tanto a disponibilidade econômica quanto a jurídica, o que deve balizar a tributação, segundo Schoueri e Mosquera[90], é a capacidade contributiva constitucionalmente prevista, uma vez que quando o Constituinte permitiu a tributação da "renda e proventos de qualquer natureza", indicou claramente "o entendimento de que este fato econômico (renda e proventos de qualquer natureza) pressupõe a existência de alguém em condições de contribuir com o custo estatal".

Desse modo, na visão dos autores, quando o legislador complementar menciona essa "disponibilidade", significa que esta só existe havendo capacidade contributiva, de modo que

---

[87] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 15.
[88] *Ibidem*, p. 15.
[89] BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Renda. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/295/edicao-1/renda. Acesso em: 15 jul. 2025.
[90] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga, *op. cit*., p. 14.

uma renda só será considerada "disponível" a partir do momento em que o contribuinte seja capaz de pagar o imposto[91].

Seguindo a hierarquia normativa, cumpre registrar mais uma vez, como feito em relação às previsões constitucionais, que essas limitações não podem ser transpostas pelo legislador ordinário.

Aponta Brito Machado[92] que a fixação desses limites significa que "o legislador ordinário não pode estabelecer fórmulas que impliquem a tributação do que não é renda, ou melhor, que impliquem a tributação do que não seja aquisição da disponibilidade de renda ou de proventos".

Na Seção 2, é analisa-se forma detalhada o modo como o legislador ordinário organiza a tributação da renda prevista na Constituição e no CTN.

1.2.3 O que a doutrina diz sobre a Renda?

Existem algumas visões distintas na doutrina sobre o conceito de renda. Sobre as referidas visões, observa-se a existência de três correntes predominantes que versam sobre o conceito de renda no Brasil: a teoria da fonte, a teoria legalista e a teoria do acréscimo patrimonial.

Segundo a "teoria da fonte", a renda é entendida como o produto gerado por uma fonte estável e capaz de se reproduzir periodicamente. Essa teoria exige que a renda seja proveniente de uma fonte produtiva durável, que continue existindo após o ato de produção, gerando riqueza nova (produto) de forma contínua[93].

---

[91] Sobre o tema, exemplificam Schoueri e Mosquera: "Assim, por exemplo, o acionista de uma sociedade anônima não tem disponibilidade sobre os dividendos enquanto não houver uma assembleia geral determinando o pagamento destes, ainda que a referida sociedade tenha apurado lucros no exercício anterior. Afinal, pode ser que a assembleia dê outro destino aos lucros, como sua capitalização ou a constituição de reservas. Mesmo que o mencionado acionista seja o controlador da companhia, não pode ele lançar mão dos recursos, sem a referida assembleia, sob pena de ser responsabilizado por acionistas minoritários. Por outro lado, é bom esclarecer que o conceito de disponibilidade não exige a existência de um ingresso financeiro. Basta que haja o direito incontestável a este ingresso, ainda que ele não ocorra. Assim é que um crédito vencido constitui renda tributável, mesmo que seu titular deixe de exigi-lo, ou apenas o exija posteriormente. Se, entre o vencimento e o efetivo recebimento, houver uma diminuição no valor (por exemplo: se o crédito era em moeda estrangeira e houve variação cambial), terá o credor sofrido uma perda, devido à inação no tempo adequado. Isso, todavia, não significa que não tenha havido renda: esta ocorreu, mas foi reduzida por fato superveniente." SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 16.

[92] MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. 266 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

[93]Como explicam Schoueri e Mosquera, a teoria da fonte (renda-produto) define "renda como o produto do capital, do trabalho ou de ambos. Renda é vista como o fruto periódico de uma fonte permanente. Figurativamente, a renda

Conforme explica Barreto[94], de acordo com a teoria da fonte, renda seria o produto que advém de uma fonte permanente disponível para consumo, após dedução dos custos para a sua obtenção.

Seligman[95] faz uma analogia com uma fazenda de árvores. As árvores que crescem em cima da fazenda certamente a valorizam, mas não implicam recebimento de renda. A renda somente se realiza após cortar a árvore da fazenda, no ato de produção.

A "teoria legalista" considera a renda como um conceito normativo, definido pela lei. Nesta perspectiva, renda é aquilo que a lei determina ser, sem um conceito econômico intrínseco fixo, mas sim baseado nas disposições legais específicas.

Assim, a responsabilidade de definir o conceito de renda recairia sobre o legislador infraconstitucional, que teria plena liberdade para definir os eventos que indicam a presunção de riqueza e, nesse sentido, a incidência do imposto.

Na "teoria do acréscimo patrimonial", a renda é vista como todo ingresso líquido, seja em bens materiais, imateriais ou serviços avaliáveis em dinheiro. Esse ingresso pode ser periódico, transitório ou acidental e pode ter caráter oneroso ou gratuito, desde que resulte em um incremento líquido no patrimônio de um indivíduo durante um certo período[96].

Conforme visto nos tópicos anteriores, no direito brasileiro, existe uma interpretação por parte de alguns doutrinadores de que a terceira das teorias seria a mais acolhida em nossa tributação.

Todavia, como visto da leitura feita por Schoueri e Mosquera[97], demonstrada no tópico anterior, o CTN entrega uma maior abrangência ao seu conceito, de modo que, a depender da hipótese de incidência, as três teorias estariam contempladas no conceito de renda admitido pelo CTN.

é o fruto que se obtém sem destruir a árvore de onde nasce (capital), espelhada na teoria da fonte acima exposta." SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p 13.

[94] BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Renda. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/295/edicao-1/renda. Acesso em: 15 jul. 2025.

[95] SELIGMAN, Edwin Robert Anderson. Are stock dividends income? – **The American Economic Review**, vol. 9, n. 3, 1919, p. 524-525. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1804674. Acesso em: 07 ago. 2023.

[96] Segundo Schoueri e Mosquera, a teoria do acréscimo patrimonial "define renda como a diferença positiva entre a situação patrimonial em dois momentos distintos. Em outras palavras, compara-se o patrimônio no início e no final de um período, e a renda é a diferença positiva entre os dois, espelhada na teoria do acréscimo patrimonial acima exposta. SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga, *op. cit.*, p. 13.

[97] *Ibidem*.

Nesse sentido, referidos autores esclarecem que, nenhuma teoria, de forma individualizada, conseguiria explicar o significado de renda no ordenamento jurídico brasileiro, tendo, cada uma, suas limitações.

Por exemplo, a teoria da fonte não explica a tributação de ganhos eventuais, como loterias, pois não se observa uma fonte de renda permanente. Também não abarcaria ganhos de capital, em que a fonte da renda é vendida.

A teoria da renda como acréscimo patrimonial, como já relatado, também tem problemas, como não explicar a tributação de alguém que gasta tudo que ganha, mantendo seu patrimônio inicial. Além disso, não explica os rendimentos de não residentes, que são tributados na fonte, de forma definitiva, sem avaliação do acréscimo patrimonial.

No que tange às falhas da teoria legalista, Hugo de Brito Machado[98] explica que essa teoria foi predominante em um período em que a hierarquia das normas no sistema tributário não era contestada, e as questões jurídicas não eram analisadas sob a perspectiva constitucional. A referida predominância ocorreu antes do desenvolvimento do constitucionalismo, quando a Constituição não era vista como uma ferramenta essencial para proteger os cidadãos contra o arbítrio estatal refletido nas leis.

Ao comentar a doutrina de Rubens Gomes de Sousa, Hugo de Brito Machado[99] recorda que, naquela época, a lei era considerada a principal manifestação do Estado e o meio pelo qual seu poder de tributar era limitado. No entanto, essa visão é incompatível com um Estado que adota uma Constituição como norma suprema de seu sistema jurídico, estabelecendo nela regras para a relação jurídico-tributária.

Em um Estado que conta com uma hierarquia jurídica com a Constituição no topo, é nela, e não na legislação ordinária, que se encontram as principais e mais fundamentais restrições ao poder de tributar.

Nesse sentido, em que pese o fato de alguns doutrinadores defenderem um conceito de renda específico, certo é que a tributação brasileira admite diferentes significados dessa expressão econômica, os quais devem, entretanto, respeitar os limites e previsões contidas da Constituição e no CTN, tal como hierarquicamente disposto.

---

[98] MACHADO, Hugo de Brito. O Conceito Legalista de Renda. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 5-9, out./dez. 2009b.
[99] *Ibidem.*

1.2.4 O que a jurisprudência diz que é Renda?

Ante a exposição até aqui realizada, que teve por escopo perquirir o conceito de "renda" na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional e na doutrina brasileira, cumpre agora analisar o que o Judiciário interpreta por renda.

Nesse sentido, observa-se que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), renda foi significada por diversas vezes como sinônimo de acréscimo patrimonial. Confira-se, nesse sentido, posicionamentos mais antigos dos Min. Cunha Peixoto e Min. Oswaldo Trigueiro:

> [...] Na verdade, por mais variado que seja o conceito de renda, todos os economistas, financistas e juristas se unem em um ponto: renda é sempre um ganho ou acréscimo patrimonial (Min. Cunha Peixoto)[100].
>
> [...] Quaisquer que sejam as nuanças doutrinárias sobre o conceito de renda, parece-me acima de toda dúvida razoável que, legalmente, a renda pressupõe ganho, lucro, receita, crédito, acréscimo patrimonial, ou, como diz o preceito transcrito, aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica [...] (Min. Oswaldo Trigueiro)[101].

Mais recentemente, o STF seguiu adotando o mesmo entendimento, como é possível observar do Recurso Extraordinário 117.887/SP, de Relatoria do Min. Carlos Velloso:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. RENDA – CONCEITO. Lei 4.506, de 30.11.1964, art. 38, CF/1946, art. 15, IV; CF/1967, art. 22, IV; EC 1/1969, art. 21, IV. CTN, art. 43. I. – Rendas e proventos de qualquer natureza: o conceito implica reconhecer a existência de receita, lucro, proveito, ganho, acréscimo patrimonial que ocorrem mediante o ingresso ou o auferimento de algo, a título oneroso. CF, 1946, art. 15, IV; CF/1967, art. 22, IV; EC 1/1969, art. 21, IV. CTN, art. 43. II. - Inconstitucionalidade do art. 38 da Lei 4.506/1964, que institui adicional de 7% de imposto de renda sobre lucros distribuídos. III. - R.E. conhecido e provido.

Naquela oportunidade, a Suprema Corte analisou a constitucionalidade da cobrança do adicional do Imposto sobre a Renda no percentual de 7%, exigido sobre os lucros distribuídos. O STF consignou que a distribuição de lucros não configuraria um acréscimo patrimonial, pelo que não seria possível a cobrança.

Analisando a jurisprudência do STF sobre o tema, Fernando Daniel de Moura Fonseca[102], destaca o RE 582.525/SP (09/05/2013), de relatoria do Min. Joaquim Barbosa, em que restou registrado o entendimento de que o conceito de renda deve contemplar "influxos

---

[100] Trecho do voto do Min. Cunha Peixoto no RE nº 89791-7 RJ, 1ª Turma do STF, transcrito por: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo, Quartier Latin, 2008, p. 42.

[101] Trecho do voto do Min. Oswaldo Trigueiro no RE nº 71758-GB, Tribunal do Pleno do STF, transcrito por: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo, Quartier Latin, 2008, p. 42.

[102] FONSECA, Fernando Daniel de Moura. **Delimitação constitucional do conceito de renda**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 175. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112020-181946/. Acesso em: 25 maio 2025.

provenientes do sistema jurídico", como a proteção ao mínimo existencial, direito amplo de acesso à saúde, capacidade contributiva, proteção à livre iniciativa e ao livro exercício da atividade econômica, além "de outros sistemas com os quais o Direito mantém acoplamento, como sistema econômico contábil". Referido entendimento ainda registrou que "a estipulação dos conceitos em matéria tributária não está à livre disposição do legislador infraconstitucional".

Em outra oportunidade, o Plenário do STF, no julgamento do RE 208.526, Rel. Min. Marco Aurélio, e especialmente o voto-vista proferido pelo Ministro Cezar Peluso, assim discorreu sobre o vocábulo "renda" para fins de imposição tributária:

> Embora a existência de um "conceito constitucional de renda" seja deveras controversa, divergindo, a respeito das notas que o caracterizariam, teorias de renda-produto, de renda-acréscimo e concepções legalistas de renda (V. BELSUNCE, Horário. El concepto de crédito en la doctrina y en el derecho tributário, Buenos Aires, Ed. Depalmas, 1967), estou em que nenhuma delas merecerá crédito, se não reverenciar idéia de que 'as palavras são utilizadas na Constituição com o fim de transmitir uma mensagem com sentido, com o propósito de designar algum conceito, mesmo sendo um conceito do tipo indeterminado [...]. Contudo, se existe um conceito, há características definitórias que informam seus limites, que permite identificá-lo e diferençá-lo de outros conceitos'.
> Parece-me indiscutível, portanto, que os sentidos licitamente atribuíveis à expressão 'renda' são limitados, não podendo transpor aquilo que se denomina o 'conteúdo semântico mínimo', cuja ideia norteou, aliás, o julgamento do RE 346.084-PR, a respeito da ampliação da base de cálculo da COFINS mediante manipulação do conceito de faturamento. [...]
> A jurisprudência da Corte vem lapidando o conceito ao longo do tempo. A respeito da postura do Tribunal sobre a concepção de renda, observa-se [...] que, 'quanto ao imposto de renda, melhor expressão da capacidade contributiva, o STF detém uma atenção especial para a renda líquida passível de tributação. Na decisão que verificou a constitucionalidade da retenção na fonte, imposta pelo art. 35 da Lei nº 7.713-88, o Min. Octavio Gallotti asseverou a necessidade de disponibilidade econômica e jurídica para a cobrança do imposto de renda'. [...]
>
> 8. A concepção de renda que há de vingar no caso é, evidentemente, aquela abraçada pelo Tribunal, a que incumbe, na condição de guarda da Constituição, a revelação de seus sentidos emergentes. E metodologia mais adequada, senão decisiva ao propósito, é precisar os extremos negativos do conceito, extirpando do ordenamento e do campo de competência da União, em cada caso, tudo quanto não possa, sob nenhum critério racional, ser concebido como renda. Isso equivale a preservar o núcleo semântico-jurídico primordial da parcela de realidade fática econômica representada pelo vocábulo renda (RE 117.887, Rel. Min. Carlos Velloso), sem implicar atuação do Judiciário como 'legislador positivo'. Escusaria evocar, nesse sentido, as observações, já clássicas, do Min. ALIOMAR BALEEIRO, que, no julgamento do RE nº 62.791, asseverou: 'Vejamos o que não é segurança nacional: bola de futebol não é segurança nacional. Batom de moça não é segurança nacional'. E, do Min. LUIZ GALOTTI, que, em voto proferido no RE nº 71.758 (Rel. Min. THOMPSON FLORES, DJ de 31.08.1973, advertiu: 'Se a lei pudesse chamar de compra o que não é compra, de importação o que não é importação, de exportação o que não é exportação, de renda o que não é renda, ruiria todo o sistema tributário inscrito na Constituição'. [...]
>
> Ora, esse conceito geral corresponde, precisamente, ao cerne conceitual de renda que se deve resguardar. Segue-se daí que o conceito de renda tem, como todas as expressões categoremáticas, um núcleo semântico mínimo, empregado pela

> Constituição Federal, para, a um só tempo, traçar o âmbito de incidência possível do tributo e delimitar (no sentido de lhe definir os contornos) a competência do ente tributante. Ao assim dispor, a Carta Constitucional exclui da possibilidade de tributação tudo aquilo que não esteja no campo semântico por ela demarcado.
>
> 9. Não constitui novidade alguma a necessidade de expungir do ordenamento disposição legal que vulnere noções adotadas pela Constituição. Lembra(-se) de que 'a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vincula o intérprete aos conceitos estabelecidos pela Constituição, direta ou indiretamente. O Supremo Tribunal Federal foi várias vezes confrontado com a questão de saber se o legislador ordinário havia transbordado dos limites conceituais traçados pela Constituição Federal ao poder de tributar'. Está-se, mais uma vez, diante de uma dessas situações em que impende declarar a inconstitucionalidade de lei em razão do extravasamento dos marcos encravados no texto constitucional. O campo semântico da palavra, demarcado também à luz do que assentou a jurisprudência do Tribunal, envolve as notas de ganho e de acréscimo.
>
> Por outro lado, a repartição das competências tributárias está traçada de forma nítida no texto constitucional, de tal modo que não se pode confundir nem aproximar as diversas materialidades definidoras de competências, como se entre elas não medeassem consideráveis dessemelhanças. Assim, não é lícito tomar por renda – que tem conformação conceitual mínima – nenhum pressuposto de fato que desencadeie outras competências, tal como 'receita', 'faturamento', 'lucro', 'patrimônio', nem pressuposto de fato que não desencadeie competência alguma (e.g., meros ingressos ou simples trânsito de valores)".

Como visto, o Min. Peluso expressa que não existe uma definição rígida de "renda", mas, que referida definição, deve obedecer aos limites constitucionais previstos, que geram o que seria em suas palavras uma "conformação conceitual mínima" de "renda". Nesse sentido, observa que a jurisprudência do STF se formou em volta de um campo semântico de renda que envolve, na maioria das vezes, a ideia de "ganho e acréscimo".

Como bem apontado por Fernando Daniel de Moura Fonseca[103], "o desafio está em estabelecer qual o exato conteúdo das limitações constitucionais impostas ao poder de tributar pelo legislador constituinte". Nesse sentido, completa o autor:

> O ponto central não está em identificar se a CF/88 traz um tipo ou um conceito de renda, nos termos da divergência doutrinária mencionada linhas acima (até mesmo porque a jurisprudência do STF não é totalmente clara a esse respeito), mas em como atribuir a devida normatividade aos limites que se reputam existentes em qualquer acórdão relacionado ao imposto de renda. Partindo de um núcleo comum, composto por limitações indisputáveis ao poder de tributar, deve-se buscar definir qual o exato conteúdo que deverá ser conferido a cada uma delas, sujo resultado deverá levar à segurança necessária para que a legislação do imposto de renda seja controlada a partir do que determina a CF[104].

Um dos desafios a serem enfrentados pela presente pesquisa mais adiante consiste justamente em tentar mapear quais seriam essas "limitações indisputáveis ao poder de tributar"

---

[103] FONSECA, Fernando Daniel de Moura. **Delimitação constitucional do conceito de renda**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 174-177. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112020-181946/. Acesso em: 25 maio 2025.
[104] *Ibidem.*

previstas no Texto Constitucional que devem ser observadas no momento de construção da tributação do imposto de renda.

No que diz respeito ao debate inserido no contexto infraconstitucional, cumpre registrar o julgamento da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, que, nos autos do Recurso Repetitivo de Tema 397 (Recurso Especial 1116460/SP), proferiu entendimento no sentido de que o imposto sobre a renda somente deve incidir se observada a criação de riqueza nova, de acréscimo patrimonial.

No referido caso, analisou-se o rendimento obtido pela desapropriação de um imóvel configuraria um acréscimo patrimonial ou apenas uma verba indenizatória para recomposição do patrimônio. Observando os limites constitucionais impostos, a Primeira Seção do STJ concluiu que os valores recebidos como indenização constituem mera recomposição do patrimônio do desapropriado, não representando a aquisição de nova riqueza, e, portanto, não estão sujeitos ao imposto de renda.

Também nesse sentido, pode-se analisar o julgamento do Recurso Especial 1.416.409/PB, em que foi debatida a incidência do imposto sobre o valor remuneratório denominado ‘auxílio pré-escolar’. A Corte, ao aplicar o conceito de renda estabelecido na Constituição Federal, concluiu que o 'auxílio escolar' não constitui um rendimento destinado a aumentar o patrimônio do contribuinte, mas sim a remunerar um direito já existente no patrimônio do trabalhador.

Como visto, resta claro que tanto o STF quanto o STJ buscam entender os limites constitucionais impostos para, analisando os casos concretos, encontrar o adequado conceito de “renda”.

Nessa delimitação, é importante observar, como julgado no RE 582.525/SP (09/05/2013), o entendimento de que o conceito de renda deve contemplar a proteção ao mínimo existencial, direito amplo de acesso à saúde, à capacidade contributiva, entre outras previsões constitucionais fundamentais. Também restou claro que, de forma majoritária, referido conceito encontra-se jurisprudencialmente relacionado à ideia de “acréscimo patrimonial.”

1.3 Breve relato histórico da tributação na renda da pessoa física no mundo

A escolha da renda como base para a tributação é algo relativamente novo na história. Até a Idade Média, a riqueza do mundo estava majoritariamente concentrada em terras, o que não impulsionava tanto a tributação de outras bases de incidência. Com o desenvolvimento do

comércio na Europa, aparece em Florença, no século XV, aquilo que é reconhecido por alguns como o primeiro imposto efetivo sobre a renda, o *catasto*[105].

Inicialmente, o *catasto* não tinha caráter progressivo e era formado somente por uma alíquota, todavia, não demorou muito para que o Fisco florentino incorporasse alíquotas progressivas ao imposto, que passou a ser denominado de *scala.*

Mais tarde, no final do século XVIII, a Inglaterra se viu ameaçada por Napoleão, o que a obrigou a arrecadar tributos para financiar a guerra. Nesse contexto, em 1798, William Pitt, então primeiro-ministro britânico, propôs ao parlamento inglês a criação de um imposto geral sobre todas as rendas mais importantes. A proposta foi aprovada no final do mesmo ano, e o imposto começou a ser cobrado no ano seguinte[106].

Na França, a criação de um imposto de renda passou por diversas tentativas iniciais, como o *dixième* em 1710 e o *vingtième* em 1749. Posteriormente, em 1871, foi instituído o imposto sobre a renda de valores mobiliários. No entanto, foi apenas em 1916, após o início da Primeira Guerra Mundial, que um imposto geral sobre a renda foi efetivamente aprovado. Esse imposto era organizado de forma cedular, com oito cédulas distintas baseadas na origem dos rendimentos, e incluía um imposto complementar progressivo. Esse sistema francês serviu de modelo para o imposto de renda de pessoa física adotado no Brasil menos de dez anos depois[107].

Como visto nos relatos acima, de uma forma geral, a tributação sobre a renda surgiu porque os governantes perceberam que a economia estava sendo impulsionada pela classe burguesa em ascensão, aumentando a importância da base econômica da renda na economia. Antes, somente a nobreza gozava de grandes rendas advindas de suas propriedades. Com a ascensão da burguesia e o desenvolvimento do comércio e da indústria, a população que passou a receber rendimentos relevantes ficou mais numerosa.

As formas tradicionais de tributação, sobre o patrimônio e a importação, não eram suficientes para captar essa nova dinâmica econômica. Assim, a tributação sobre a renda se tornou uma importante fonte de recursos, especialmente em tempos de crise, como durante as guerras na Europa.

Com o tempo, a tributação sobre a renda se mostrou eficaz em fornecer recursos para o Estado, tornando-se essencial em diversos sistemas tributários pelo mundo. O que começou

---

[105] RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Livro da História do Imposto de Renda no Brasil**. 2015. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda. Acesso em: 5 fev. 2025.
[106] RECEITA FEDERAL DO BRASIL; **Primórdios do Imposto de Renda no Mundo**; 2015B; Disponível em:http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-derenda/historia/primordios-do-imposto-de-renda-no-mundo. Acesso em 5 fev. 2022.
[107] *Ibidem.*

como uma medida temporária para enfrentar despesas extraordinárias se consolidou nos últimos dois séculos e se espalhou para outros países, tornando-se parte integrante dos sistemas fiscais.

Embora tenha surgido em situações de crise, a tributação sobre a renda e sua progressividade se tornaram bases importantes com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social. Contudo, é difícil associar o surgimento desse imposto a uma ideologia específica, mesmo que sua evolução esteja ligada a contextos sociais e políticos de determinadas sociedades.

1.4 Breve relato histórico da tributação na Renda da Pessoa Física no Brasil

Conforme observado por Castro[108], a legislação brasileira abordou pela primeira vez um tributo similar ao imposto de renda no segundo reinado, através do artigo 23 da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843[109]. Essa lei estabeleceu um imposto progressivo sobre os vencimentos pagos pelos cofres públicos, embora sob uma denominação diferente. Entretanto, a reação da população a esse imposto foi bastante negativa e rapidamente ele foi extinto.

Segundo relata Castro[110], posteriormente à extinção do referido imposto, a necessidade de arrecadação de recursos decorrente da Guerra do Paraguai (1864-1870) levou o governo imperial a instituir duas novas tributações através da Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867. Esta legislação introduziu um imposto pessoal vinculado à propriedade imobiliária, conforme disposto no artigo 10, e um imposto sobre os vencimentos públicos, conforme disposto no artigo

---

[108] CASTRO, Fábio Avila. **Imposto de renda da pessoa física:** comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

[109] Art. 23: Fica creada a seguinte contribuição extraordinária durante o anno desta lei. § 1º. Todas as pessoas que receberem vencimentos dos Cofres Públicos Geraes, por qualquer título que seja, ficam sujeitas a uma imposição, que será regulamentada pela maneira seguinte:
De 500$000 a 1:000$000 2 por cento
De 1:000$000 a 2:000$000 3 por cento
De 2:000$000 a 3:000$000 4 por cento
De 3:000$000 a 4:000$000 5 por cento
De 4:000$000 a 5:000$000 6 por cento
De 5:000$000 a 6:000$000 7 por cento
De 6:000$000 a 7:000$000 8 por cento
De 7:000$000 a 8:000$000 9 por cento
De 8:000$000 para cima 10 por cento.
§ 2º. Ficam exceptuados da regra estabelecida no paragrapho antecedente os vencimentos das praças de pret de terra e mar, e os vencimentos dos militares em campanha.
§ 3º. Na palavra vencimentos se compreendem quaesquer emolumentos que se perceberem nas Secretarias, ou Estações Públicas.
§ 4º. O Governo estabelecerá o modo de arrecadar-se esta nova imposição."

[110] CASTRO, Fábio Avila, *op. cit.*

22. Este último imposto foi extinto e reintroduzido várias vezes até sua extinção definitiva na década de 1910.

Como visto, inicialmente, as primeiras tentativas precursoras da tributação de renda foram bastante impopulares e foram tentadas apenas em momentos de necessidade para os cofres públicos. Como bem observa Ubaldo Balthazar[111], na época, não havia um debate qualificado sobre o uso desse tributo para combater a desigualdade de riqueza no Brasil. A principal preocupação era sua capacidade de prover recursos ao erário.

Formalmente, após as infrutíferas tentativas ocorridas durante o Império, o imposto de renda no Brasil foi instituído pelo artigo 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922. A partir do exercício de 1926, foi adotado um sistema misto, inspirado no modelo francês, que combinava taxas proporcionais sobre o rendimento líquido cedular (por categoria) e taxas progressivas sobre a renda global.

Apesar de sua instituição, para que o Imposto de Renda fosse eficaz, era necessário que a população tivesse rendimentos tributáveis e que a economia fosse dinâmica. Caso contrário, com uma base estreita, o imposto contribuiria pouco para as receitas estatais, como ocorreu no Brasil até os anos 1960, resultando em uma baixa participação do Imposto de Renda[112].

A partir das reformas na década de 1960, o governo central começou a dar mais importância a essa base econômica, com o imposto sobre a renda assumindo um papel central na política fiscal nacional. Desde então, a tributação da renda se tornou um dos principais tributos da tributação brasileira, embora sua participação na arrecadação global e seu caráter progressivo ainda estejam aquém do seu potencial.

A seguir, analisam-se as escolhas que foram realizadas pela Constituição de 1988 no campo da tributação do referido imposto.

1.5 As escolhas constitucionais no âmbito da tributação da renda da pessoa física: da Capacidade Contributiva à Progressividade

Neste tópico, analisam-se os princípios constitucionais que regem a tributação da renda no Brasil, com foco na capacidade contributiva e na progressividade. A análise se baseará na Constituição Federal, especialmente nos artigos 6º, 7º, 145, 150, 153 e 163-A, abordando a

[111] BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 112.
[112] OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 233.

capacidade contributiva, o mínimo existencial, a vedação ao confisco e a transparência, além dos princípios de generalidade, universalidade e progressividade[113].

Antes de adentrar na análise individualizada de cada um dos princípios que orientam a referida tributação, é imprescindível que eles sejam lidos e compreendidos como forma de se alcançar os objetivos previstos na própria Constituição. Como registra Sales D'Araújo[114], como forma de se buscar a sociedade por ela projetada.

Nesse sentido, como comenta o referido autor, é importante ter em consideração que os princípios constitucionais tributários devem sempre ser interpretados conforme a previsão do artigo 1º da CFRB/88, que estabelece como fundamentos do Estado Democrático de Direito a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, bem como a de seu artigo 3º, que estabelece como objetivos centrais do Texto Constitucional uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, sem qualquer forma de preconceito ou discriminação, e, ainda, as garantias e direitos fundamentais previstos nos artigos 5º, 6 º e 7º.

É nesse contexto que ensina Heleno Taveira Torres[115] que para que um tributo seja efetivamente justo, é preciso que os princípios e regras constitucionais tenham sido inteiramente observados pelo legislador infraconstitucional.

Para além das previsões relacionadas à tributação, que serão analisadas com mais detalhe a seguir, os referidos objetivos estão refletidos ao longo de todo o Texto Constitucional, como na parte referente a ordem econômica, financeira, federativa, do que é exemplo o art. 170 que prevê que a ordem econômica deve estar "fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa," e "tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução

[113] A presente pesquisa não ignora à existência de outros princípios que estruturam a tributação sobre a renda, tais quais, a anterioridade, irretroatividade, que embora essenciais à concretização do Estado de Direito e do arcabouço constitucional, como um todo, fogem do objeto de análise da presente pesquisa.

[114] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 55.

[115] TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 636.

das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País", assegurando a todos "o livre exercício de qualquer atividade econômica".

Sales D'Araújo[116] evidencia que as referidas previsões revelam a escolha pelo Constituinte de um projeto de Estado que se propõe a ser transformador das estruturas sociais, e que não se limita ao papel de "mero prestador de serviços", mas que "avança para ser o agente direcionador do projeto econômico e social do país". Um Estado que, "ainda que proteja liberdades e garantias individuais, elementos típicos de um Estado de Direito liberal, assume o compromisso de modificar a realidade em busca da promoção de isonomia".

Dessa perspectiva, voltada à concretização dos objetivos da Constituição, passa-se à análise dos princípios constitucionais que devem reger a matriz tributária brasileira.

1.5.1 Princípio da Capacidade Contributiva

O princípio da capacidade contributiva é um dos pilares que norteiam a tributação brasileira. Em nossa Constituição, ele está previsto no art. 145, §1º, no qual se estabelece que os impostos devem ter caráter pessoal e ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte, permitindo à administração tributária identificar o patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte para assegurar sua aplicação[117]. Confira-se o texto:

> § 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*. (grifos acrescentados)

Referida previsão foi, recentemente, mais aprofundada pela reforma tributária aprovada em 2023 no Congresso Nacional, que, por meio da Emenda Constitucional 32/2023, adicionou os parágrafos 3º e 4º no mesmo art. 145 da Constituição Federal, apontando à obrigatória necessidade de observância da tributação brasileira à "justiça tributária" e evidenciando que o foco das alterações legislativas devem ser a "atenuação da regressividade". Confira-se:

---

[116] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 55.

[117] Conforme art. 145, §1º. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

> § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
>
> § 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Trata-se de um aprimoramento do Texto Constitucional que reitera a necessidade de os atores da tributação seguirem preocupados em, verdadeiramente, concretizar o respeito à capacidade contributiva em sua completude.

Para se compreender os mais diversos aspectos desse princípio constitucional, cumpre, inicialmente, fazer um breve relato de sua evolução ao longo da história.

1.5.1.1 A história do princípio da Capacidade Contributiva

Cleucio Santos Nunes[118] explica que, nas antigas civilizações, já se tinha relato de que a tributação considerava a capacidade contributiva dos contribuintes no momento de arrecadação. Como relata o autor, nos escritos de Heródoto, filósofo grego, já se encontravam alguns registros de que no Egito antigo já se considerava a capacidade contributiva na arrecadação.

Na Grécia antiga, na época de Sólon, chegou a ser considerada a capacidade contributiva, quando cogitaram instituir um imposto direto que discriminava o contribuinte em quatro categorias, de acordo com sua fortuna[119].

Segundo Emilio Giardina[120], foi nessa época que o princípio da capacidade contributiva começou a ser mais bem desenvolvido segundo a ideia de justiça distributiva estudada pelos filósofos gregos.

Em Roma, também existia um imposto que era graduado de acordo com a fortuna de cada contribuinte, o "soberbo". Na Idade Média, São Tomás de Aquino classificava os tributos como justos e injustos, e defendia que as pessoas deveriam contribuir de acordo com sua capacidade[121].

Pode-se dizer que a primeira manifestação positivada relevante do princípio da capacidade contributiva ocorreu com o artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do

---

[118] NUNES, Cleucio Santos. **Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira**. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 51.
[119] *Ibidem*, p. 51.
[120] GIARDINA, Emilio. **Le basi teoriche del principio della capacità contributiva**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1961, p. 6.
[121] NUNES, Cleucio Santos, *op. cit.*, p. 51.

Cidadão de 1789, na França, sob a influência dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa. O referido artigo estabelece que a contribuição comum deve ser proporcional às possibilidades de cada cidadão, vinculada ao princípio à justiça fiscal[122].

Como explica Nunes[123], a partir deste momento, de sua previsão na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, outras constituições passaram a inserir a capacidade contributiva em seus dispositivos, e mesmo aqueles países que não a inseriam em sua norma constitucional, passaram a interpretar referido princípio como expressão do princípio da igualdade.

Na Inglaterra, explica o autor, a capacidade contributiva passou a vigorar na arrecadação de imposto de renda em 1803. Também no século XIX, Prússia e Alemanha passaram a tributar a renda pautadas pela capacidade contributiva. Na Prússia, a capacidade contributiva foi utilizada como fundamento para isentar a tributação de pessoas acima de 60 anos de idade. Na Alemanha, foi utilizada como fundamento para preservação de um mínimo existencial, em que a tributação na renda somente poderia ocorrer após o contribuinte ter garantido alimentação, vestimentas e cuidar da saúde[124].

No mesmo século, registra Nunes[125], evoluindo na reflexão acerca da capacidade contributiva, chegou-se à discussão de que seria possível a cobrança de tributos de forma progressiva, aumentando a alíquota, conforme o aumento da renda.

No século XX, entretanto, como explica o autor, é que a capacidade contributiva passa a se relacionar mais fortemente com a ideia de justiça distributiva, em vista do avanço do Estado Social. Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, com a implantação do *Well Fare State*, a tributação passa a ser a ferramenta que viabiliza a fruição de direitos básicos, bem como passa a assumir um caráter mais extrafiscal.

No Brasil, Nunes[126] destaca que na Constituição do Império já havia uma previsão no artigo 179, XV, de que ninguém seria "exempto [isento] de contribuir para as despezas [...] do Estado em proporção de seus haveres".

---

[122] Vide o referido artigo: **Art. 13º.** Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos *de acordo com suas possibilidades* (grifos inexistentes no original). **DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789**. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf Acesso em: 10 jun. 2025.

[123] NUNES, Cleucio Santos. **Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira**. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 52.

[124] *Ibidem*, p. 52.

[125] *Ibidem*, p. 52.

[126] *Ibidem*, p. 56.

Como explica o autor, nas Constituições de 1891, 1934 e 1937, apesar de o tema ter sido amplamente discutido na Europa, não chegou a ser positivado na norma constitucional brasileira, em vista da influência da política liberal que o país vivia na época.

Assim, somente foi inserido na Constituição de 1946, art. 202, mas foi suprimido pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965 e negligenciado novamente na Constituição de 1967, já durante o período de ditadura militar[127].

Após esse período da ditadura militar, somente com a promulgação da Constituição de 1988, no art. 145, §1º, volta a ser previsto constitucionalmente o princípio da capacidade contributiva[128].

1.5.1.2 Teoria do Igual Sacrifício, Teoria do Benefício e Capacidade Contributiva

Ao longo dessa evolução histórica, é importante ressaltar que duas teorias se destacaram na justificativa do "pacto tributário" no mundo, e que estão diretamente ligadas à ideia de capacidade contributiva. São elas a teoria do sacrifício e do benefício. Aquela mais ligada à lógica e à doutrina defensora do Estado Social, enquanto esta se encontra normalmente vinculada às ideias do Estado Liberal.

---

[127] XIMENES, Fernando Braz. **O princípio da capacidade contributiva e sua relação com os princípios que implementam a justiça fiscal**. 2011. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-princ%C3%ADpio-da-capacidade-contibutiva-e-sua-rela%C3%A7%C3%A3o-com-os-princ%C3%ADpios-que-implementam-justi. Acesso em: 7 set. 2018.

[128] Como explica Nunes, apesar de passar a não constar no Texto Constitucional com a Constituição de 1967, isso não significou uma ruptura do ordenamento jurídico brasileiro com o princípio da capacidade contributiva. Como explica o autor: "essa omissão legislativa não significou uma ruptura com o princípio. Tanto assim que alguns autores entendiam que a capacidade contributiva estaria subentendida no § 35 do artigo 150 da Constituição 1967, emendada em 1969, que prescrevia: "a especificação os direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota". Alberto Xavier, por exemplo, adere às doutrinas de Amílcar de Araújo Falcão, de Aliomar Baleeiro e de Paulo de Barros Carvalho, e defende que a capacidade contributiva não é um princípio autônomo, decorrendo simplesmente do princípio da igualdade, razão pela qual não necessitaria figurar expressamente no texto da Constituição. Misabel Derzi, atualizando a obra de Aliomar Baleeiro, expõe que a capacidade contributiva esteve como princípio "implícito" no texto da Constituição de 1967/69, pensamento compartilhado pelo próprio Baleeiro na 3ª edição de seu livro "Limitações constitucionais ao poder de tributar". [...] Não era diferente o pensamento de Geraldo Ataliba, que considerava um engano admitir que com a EC nº 18, de 1965, teria revogado o princípio da capacidade contributiva constante do artigo 202 da Constituição de 1946. Para o jurista: "onde houver a afirmação do princípio da igualdade é necessário que a tributação seja progressiva e que atente para a capacidade contributiva das pessoas". 93 Nessa linha de entendimento, Marco Aurélio Greco dá notícia de que a doutrina, no período de 1965 a 1988 reconhecia a existência da capacidade contributiva, ainda que sua norma não estivesse explícita no texto da Constituição de 1967, alterada pela EC nº 1, de 1969. 94". NUNES, Cleucio Santos. **Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira**. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 57-59.

A teoria do benefício propõe que os tributos devem corresponder aos benefícios recebidos pelo contribuinte. Essa visão, conforme Nunes[129], enfatiza a relação direta entre o pagamento de tributos e os serviços públicos recebidos. Nesse mesmo sentido, registram Murphy e Nagel[130] que os defensores dessa visão entendem que uma tributação justa é proporcional aos benefícios que o contribuinte recebe do Estado.

No Estado Liberal, Lodi Ribeiro[131] esclarece que essa concepção, fortemente associada à proteção da propriedade e do indivíduo na sociedade burguesa, pressupunha que o benefício que cada indivíduo obtinha da atuação estatal, voltada principalmente para a garantia da segurança jurídica dos proprietários, era proporcional à sua riqueza.

Isso justificaria a vinculação da capacidade contributiva ao princípio do custo-benefício, não apenas no que se refere a taxas e contribuições de melhoria, como se aplica atualmente, mas também aos impostos, que seguiam o princípio da proporcionalidade tributária.

Já a teoria do igual sacrifício sustenta que os cidadãos devem se sacrificar de maneira igual para viabilizar o sustento do Estado. Nesse contexto, Castro[132] argumenta que é plausível considerar que uma unidade monetária retirada de um indivíduo por meio de tributo representa menos sacrifício para aqueles de maior renda.

Dessa forma, a tributação é vista como um mecanismo equalizador do sacrifício de contribuir com o Estado, devendo aumentar proporcionalmente com a renda do contribuinte.

O autor explica que, considerando uma função de utilidade da renda que seja côncava e crescente, o critério de mesma perda de utilidade para todos os contribuintes implica que os tributos aumentem mais que proporcionalmente à medida que a renda cresce.

No entanto, Castro[133] reconhece que esse princípio não determina com precisão a velocidade com que os tributos devem aumentar em relação ao crescimento da renda, o que dificulta sua utilização como um guia prático para a implantação da progressividade. Ainda assim, ele considera esse argumento como um dos mais fortes em defesa da progressividade tributária.

---

[129] *Ibidem.*
[130] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 22.
[131] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.
[132] CASTRO, Fábio Avila. **Imposto de renda da pessoa física:** comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
[133] *Ibidem.*

Como aponta Lodi Ribeiro[134], no Estado Social Democrático de Direito, a ideia de capacidade contributiva se encontra pautada em uma fusão das duas teorias. Na teoria do benefício, que pauta a ideia de justiça comutativa (troca de bens e valores, em igualdade proporcional recíproca: contribuo de acordo com o tanto que recebo e vice-versa), bem como na teoria do igual sacrifício, que funda a ideia de justiça distributiva (baseado na ideia de solidariedade social, segundo a qual contribui mais, quem mais pode contribuir).

Segundo o autor, o caráter distributivo seria mais trabalhado nos impostos e empréstimos compulsórios[135], em que é mais fácil aplicar a personificação ao tributo, o que leva, por exemplo à progressividade. Já o caráter comutativo estaria mais evidente nas taxas e contribuições de melhoria, em que existe a referibilidade, vinculação, com a atuação estatal.

Por fim, as contribuições parafiscais teriam características das duas teorias, podendo adotar fato gerador de taxa ou de imposto, havendo afetação das receitas às finalidades específicas que se relacionam com um grupo do qual o contribuinte participa[136].

---

[134] RIBEIRO, Ricardo Lodi, *op. cit.*

[135] Lodi Ribeiro ressalva o seguinte sobre essa divisão: "Os empréstimos compulsórios quase sempre adotam o fato gerador dos impostos e, por isso, seguem a técnica de capacidade contributiva e eles relativa. Porém, excepcionalmente, seu fato gerador se configura como o da taxa, casos em que passarão a ser regulados pelo princípio do Custo-Benefício. [...] Quanto às contribuições parafiscais e empréstimos compulsórios, que não possuam fatos geradores próprios, uma vez que se utilizam daqueles típicos aos impostos e taxas, assim como esses, deverão respeitar a Capacidade Contributiva, nos termos acima definidos para cada uma dessas duas espécies". RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

[136] Sobre a contribuições parafiscais e suas características mistas, explica Lodi Ribeiro: "cumpre destacar que nas contribuições parafiscais, embora o fato gerador não seja previamente conhecido, pois, ora adota-se o fato gerador do imposto, ora se adota o fato gerador da taxa, a necessidade de afetação das receitas às finalidades específicas, estabelece, qualquer que seja o fato gerador, com base no custo-benefício, uma relação entre a atividade estatal custeada pela contribuição e o grupo integrado pelo contribuinte. O princípio do Custo-Benefício na perspectiva coletiva fundamenta a *referibilidade de grupo*, a partir da destinação da contribuição a uma atividade estatal que se relaciona com o grupo que o contribuinte participa. Lançando a referibilidade de grupo raízes na idéia de *Solidariedade de Grupo* se liga assim à Capacidade Contributiva, uma vez que a atividade desempenhada pelo contribuinte deve se traduzir em signo presuntivo de riqueza que irá custear prestações estatais relacionadas ao grupo que ele participa. Como se vê, a *referibilidade de grupo* nas contribuições parafiscais é a manifestação de Capacidade Contributiva a ser atingida pelo legislador. Assim, a atividade estatal financiada pela contribuição parafiscal deve de relacionar com o grupo integrado pelo contribuinte. Aqui a referibilidade (que na taxa é individual) passa a ser coletiva, deslocando-se do núcleo do fato gerador para o seu aspecto finalístico. No entanto, a apreciação do núcleo do fato gerador não é irrelevante, uma vez que, em geral, é esse elemento que vai revelar o grupo de contribuintes que pratica a conduta legalmente escolhida como fato gerador. Devendo os aspectos nuclear, subjetivo e finalístico do fato gerador ser harmônicos entre si, é essencial para a caracterização da contribuição (o que irá determinar a sua validade caso o tributo não possa sobreviver como imposto ou taxa), a existência da *referibilidade de grupo*, revelada pela relação entre a finalidade e os contribuintes. Essa relação, por ser relativa ao grupo, é menos intensa do que a individualidade da taxa, mas sempre deve ser identificada, pelo menos, por uma normatização, regulação, fomento ou fiscalização próprias a esse segmento." *Ibidem*.

Em síntese, Lodi Ribeiro[137] explica que os elementos da justiça comutativa e da justiça distributiva convergem no Estado Social e Democrático de Direito por meio da *solidariedade de grupo*, uma relação de *custo-benefício coletivo* aplicável ao grupo como um todo, e não individualmente. Assim, no Estado Social e Democrático de Direito, o princípio da capacidade contributiva está fundamentado em uma justiça fiscal de caráter igualitário e solidário.

Sob a perspectiva igualitária, todos os cidadãos devem contribuir para as despesas públicas de acordo com suas capacidades econômicas, independentemente de serem diretamente beneficiados por essas despesas. O legislador tributário, portanto, pode justificar distinções na tributação com base nas diferenças de riqueza entre os contribuintes.

Na perspectiva solidária, o Estado tem o dever de garantir a dignidade humana, que requer prestações estatais contínuas. Essas prestações são financiadas por aqueles com maior capacidade econômica, de modo a assegurar os direitos fundamentais e as necessidades básicas dos menos favorecidos, que, embora não disponham de recursos para contribuir, dependem dessas prestações.

Portanto, no Estado Social e Democrático de Direito, o princípio da capacidade contributiva reflete a fusão entre os conceitos de justiça comutativa e distributiva[138], vinculando a tributação à solidariedade social e ao custo-benefício coletivo, conforme as especificidades de cada grupo econômico ou social.

Dessa forma, unindo-se a teoria do igual sacrifício com a teoria do benefício, busca-se uma tributação mais justa e equitativa, que garanta que aqueles com maior capacidade econômica contribuam proporcionalmente para o financiamento das necessidades sociais[139].

1.5.1.3 Capacidade Contributiva x Capacidade Econômica

Para a adequada compreensão do conceito de capacidade contributiva, é também necessário fazer a distinção entre capacidade contributiva e capacidade econômica. A

---

[137] *Ibidem*.

[138] Lodi Ribeiro, ao explicar sua ideia de Justiça Fiscal, baseia-se na visão aristotélica de justiça como igualdade: Em ARISTÓTELES. **Ética A Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 108-116, "a idéia de justiça como igualdade, que se revela pela: a) *justiça comutativa*, baseada nas trocas, a partir da relação de igualdade entre o que se dá e o que se recebe; e b) *justiça distributiva*, que se aplica na repartição das honras e dos bens da comunidade, segundo a noção de que cada um perceba o proveito adequado a seus méritos". RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

[139] *Ibidem.*

capacidade econômica refere-se à riqueza efetivamente disponível de um cidadão, ou seja, aos meios econômicos concretos de que ele dispõe. Já a capacidade contributiva se refere à capacidade econômica determinada pela legislação como fato gerador do tributo.

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado[140] cita Francesco Moschetti, para quem capacidade econômica é apenas uma condição necessária à capacidade contributiva. Segundo o entendimento de Moschetti, a capacidade contributiva seria a capacidade econômica qualificada por um prevalecente interesse coletivo. Deste modo, a capacidade contributiva reveste a capacidade econômica de aptidão para realizar o interesse público.

Nessa mesma linha, Heleno Taveira Torres[141] explica a capacidade contributiva como um critério normativo e capacidade econômica como expressão da realidade.

Pinheiro[142], por sua vez, explica que os contribuintes, identificados por previsão legal, são aqueles com capacidade contributiva passiva. No entanto, é necessário avaliar sua capacidade econômica real para verificar se, de fato, têm condições de arcar com os encargos tributários do Estado.

Nesse sentido, Pinheiro ressalta dois pontos principais:

> 1. Ter capacidade econômica não implica necessariamente possuir capacidade contributiva, pois pode não haver previsão legal para isso;
>
> 2. Ter capacidade contributiva, conforme definido pela lei, não significa que o indivíduo possua, de fato, capacidade econômica suficiente para arcar com os tributos, já que as leis são abstratas e gerais, não levando em conta as circunstâncias pessoais de cada contribuinte. Se o indivíduo tiver capacidade econômica e condições para contribuir, ele deve pagar tributos proporcionalmente à sua situação, conforme estabelece o § 1º do art. 145 da Constituição Federal de 1988[143].

Portanto, a capacidade contributiva é equivalente à capacidade tributária passiva, sendo o contribuinte o sujeito passivo da relação tributária, obrigado a pagar o tributo previsto na lei. Contudo, mesmo que a lei o qualifique como sujeito passivo, é imprescindível verificar sua real disponibilidade econômica para contribuir.

---

[140] MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. 266 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 101.

[141] TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

[142] PINHEIRO, Julio. O critério da capacidade econômica na Tributação [The Ability to Pay Criterion in Taxation]. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, v. 35, 2º Semestre, p. 409-424, 2010.

[143] *Ibidem.*

Pinheiro[144] acrescenta que, para determinar quem realmente tem capacidade contributiva, ou seja, quem pode contribuir efetivamente para os gastos públicos, é necessário avaliar a capacidade econômica do indivíduo.

Essa lógica está em consonância com o disposto no § 1º do art. 145 da Constituição, que prevê que, embora a lei defina o contribuinte como sujeito passivo, sua contribuição deve ser ajustada caso ele não tenha capacidade econômica suficiente para arcar com o tributo, sem comprometer o sustento próprio ou de sua família. A individualização do tributo deve, portanto, seguir a capacidade econômica real do contribuinte.

Entretanto, como explica Nunes[145], alguns pesquisadores entendem desnecessária essa distinção entre capacidade contributiva e capacidade econômica. Nunes cita, por exemplo, Micaela Dominguez Dutra que defende que não há distinção conceitual entre capacidade econômica e contributiva, de modo que quando a Constituição brasileira se refere no § 1º do artigo 145, que os impostos serão graduados segundo a "capacidade econômica" dos contribuintes, não exclui a noção jurídica de capacidade contributiva.

Como cita Nunes[146], apesar de haver uma aparente intencional coincidência no significado utilizado pelo Constituinte, esta estaria mais ligada ao intuito de aproximar o significado jurídico de um conteúdo econômico, do que propriamente de desconsiderar a distinção entre ambos os termos.

Nesse sentido, o autor ensina que a "capacidade contributiva" é uma lapidação da "capacidade econômica" e visa a analisar aspectos desta que levem a uma tributação equitativa. Desta forma, embora a capacidade econômica seja um pressuposto à capacidade contributiva, Nunes[147] aponta, no mesmo sentido de Pinheiro[148], que "nem todos que a possuem serão economicamente reconhecidos pelo direito como contribuintes, não possuindo capacidade contributiva, portanto".

Essas distinções são essenciais para delimitar o sujeito passivo, o fato gerador e as alíquotas, visando a alcançar uma tributação mais justa.

---

[144] *Ibidem.*

[145] NUNES, Cleucio Santos. **Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira**. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 46-50.

[146] *Ibidem*, p. 49-50.

[147] *Ibidem*, p. 50.

[148] PINHEIRO, Julio. O critério da capacidade econômica na Tributação [The Ability to Pay Criterion in Taxation]. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, v. 35, 2º Semestre, p. 409-424, 2010.

1.5.1.4 O conceito de capacidade contributiva

Como visto acima, ao longo de sua evolução histórica, o princípio da capacidade contributiva permitiu o diálogo entre distintas vertentes, as quais, por sua vez, deram origem a diferentes concepções desse princípio, privilegiando ora um aspecto, ora outro dessa construção.

De forma mais ampla, Hugo de Brito Machado[149] ensina que é certo que o princípio da capacidade contributiva se encontra diretamente ligado às ideias de justiça e igualdade, de modo que ele seria "uma valoração do princípio da isonomia, um critério capaz de realizar também o princípio da justiça".

Também nesse sentido, Schoueri[150] ensina que a capacidade contributiva é expressão do princípio da igualdade em matéria tributária, funcionando como forma de medir a riqueza de cada contribuinte.

Heleno Taveira Torres[151], por sua vez, registra que, apesar de manter grande correlação com o princípio da igualdade, o princípio da capacidade contributiva vai além daquele, e representa um critério material de justiça específico no campo tributário, qual seja, a capacidade de contribuir de cada pessoa.

Nunes[152], de forma mais detalhada, registra que por "capacidade contributiva pode-se entender a aptidão do indivíduo em contribuir para o custeio das despesas públicas, mediante vínculo criado por lei, devendo-se buscar a máxima distribuição equitativa da carga tributária entre os contribuintes, respeitado o mínimo existencial, independentemente de qualquer benefício entregue pelo estado de forma específica e direta ao contribuinte."

Tipke[153], mais alinhado aos princípios de um Estado Liberal, foca mais na ideia de proteção ao mínimo existencial, registrando que um indivíduo não alcança capacidade

---

[149] MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. 266 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 101.

[150] SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, e-book.

[151] TORRES, Heleno. Doutrina. TORRES, Heleno. **Direito Processual Tributário**: processo tributário. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-processual-tributario-processo-tributario/1341533338. Acesso em: 15 mar. 2025.

[152] NUNES, Cleucio Santos. **Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira**. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 16.

[153] TIPKE, Klaus. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** Tradução Douglas Yamashita. Imprenta: São Paulo, Malheiros, 2002, p. 34.

contributiva enquanto não tiver a garantia do mínimo existencial. Segundo os autores, "o Estado não pode, como Estado tributário, subtrair o que como Estado Social deve devolver"[154].

Regina Helena Costa[155], por sua vez, destaca que, além do mínimo existencial, a tributação deve observar o padrão de vida do indivíduo, de modo que capacidade contributiva expressaria "a soma de riqueza disponível depois de satisfeitas as necessidades elementares de existência, […] que pode ser absorvida pelo Estado sem reduzir o padrão de vida do contribuinte e sem prejudicar as suas atividades econômicas".

Uma divergência doutrinária que existe no que tange à capacidade contributiva diz respeito à sua relação com a proporcionalidade e a progressividade. Como registra Gutierrez[156], aqueles mais ligados à ideia de um Estado Liberal e da justiça comutativa, defendem que a proporcionalidade (a utilização de alíquotas proporcionais) atenderia ao princípio da capacidade contributiva. Para esse grupo, a progressividade romperia com a ideia de igualdade intrínseca à capacidade contributiva.

Por outra banda, o grupo mais ligado aos princípios do Estado Social, e à ideia de justiça distributiva, somente considera que o princípio da capacidade contributiva estaria atendido com a aplicação da progressividade na tributação (alíquotas progressivas).

Fazendo uma análise do que é discutido pela doutrina e o conteúdo da previsão constitucional, abarcando as duas visões, Lodi Ribeiro[157] identifica 4 subprincípios da capacidade contributiva: a) Proporcionalidade; b) Progressividade; c) Seletividade; e d) Personificação.

Segundo o autor**,** a proporcionalidade refere-se à variação da tributação em função da base de cálculo, aplicando-se a mesma alíquota, independentemente do valor. Lodi Ribeiro[158]

---

[154] Nesse sentido, disserta Tipke: O princípio da capacidade contributiva protege o mínimo existencial. Enquanto a renda não ultrapassar o mínimo existencial não há capacidade contributiva. O mesmo resulta da dignidade humana e do princípio do Estado Social. O princípio da capacidade contributiva atente a ambos os princípios. Num Estado Liberal não é permitido que o mínimo existencial seja subtraído pela tributação, parcial ou totalmente, e uma compensação seja dada em benefícios previdenciários. O Estado não pode, como Estado Tributário, subtrair o que como Estado Social deve devolver. Não apenas para o imposto de renda, mas para todos os impostos, o mínimo existencial é um tabu. O princípio da "unidade do ordenamento jurídico" determina que o mínimo existencial não fique abaixo do direito da seguridade social." *Ibidem*, p. 34.

[155] COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. – 3ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2003, p. 22-23.

[156] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009, p. 168.

[157] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

[158] *Ibidem.*

aborda que esse conceito foi inicialmente proposto por Adam Smith[159] em sua teoria do benefício, que pressupõe que as pessoas se beneficiam dos serviços estatais na proporção de suas riquezas e, embora contestada por Stuart Mill[160] com base na teoria do sacrifício igual, a proporcionalidade permaneceu como padrão clássico de tributação.

Conforme observa Lodi Ribeiro[161], a teoria do sacrifício igual, por sua vez, originou o subprincípio da progressividade, amplamente adotado no Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State)*. A partir dos anos 1970 e 1980, com o avanço do neoliberalismo, autores como James Buchanan[162] retomaram a teoria do benefício.

Autores como John Rawls[163] defendem a proporcionalidade como um dos melhores critérios de capacidade contributiva, reconhecendo, no entanto, a importância da progressividade como mecanismo de redistribuição de renda.

No que tange à progressividade, Lodi Ribeiro[164] ensina que esta se observa quando a alíquota aumenta à medida que cresce a base de cálculo. Sua origem está na ideia de distribuir igualitariamente o sacrifício tributário, conforme defendido por Stuart Mill, com base na teoria da utilidade marginal do capital.

Segundo Mill[165], a utilidade de cada unidade adicional de riqueza diminui à medida que a riqueza aumenta, justificando que o Estado tribute proporcionalmente mais os indivíduos mais ricos.

Com o avanço do neoliberalismo no final do século XX, a progressividade passou a ser vista não apenas como uma forma de sacrifício igual, mas como um instrumento vital de redistribuição de renda no Estado Social e Democrático de Direito.

Rawls, por exemplo, defende que, em sociedades com desigualdade social, a progressividade dos impostos sobre a renda é essencial para assegurar os princípios da

---

[159] SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. II. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

[160] MILL, John.Stuart. (1951/1848). **Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofia social**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Disponível em: https://archive.org/details/principios-de-economia-politica-mill_202208/page/n1/mode/2up. Acesso em: 20 nov. 2024.

[161] RIBEIRO, Ricardo Lodi, *op. cit*.

[162] BUCHANAN, James. **The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan**. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

[163] RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. (trad. Almiro Pisetta, Lenita Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 2000.

[164] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

[165] MILL, John.Stuart. (1951/1848). **Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofia social**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Disponível em: https://archive.org/details/principios-de-economia-politica-mill_202208/page/n1/mode/2up. Acesso em: 20 nov. 2024.

Liberdade e da Igualdade de oportunidades[166]. Klaus Tipke, por sua vez, considera que, embora a progressividade rompa com a igualdade formal, ela é justificada pelo objetivo de redistribuir riqueza em um Estado Social[167].

Lodi Ribeiro[168] entende que, em sociedades desiguais como o Brasil, a progressividade é a melhor forma de aplicar o princípio da capacidade contributiva, uma vez que promove solidariedade e justiça social. A proporcionalidade, embora relacionada à capacidade contributiva, é insuficiente para garantir uma distribuição justa de renda.

Não por outro motivo, a justiça tributária deve levar em conta as condições individuais dos contribuintes, não apenas a igualdade entre eles[169]. Nesse mesmo sentido, destaca o autor que a progressividade é o subprincípio que dá substância à capacidade contributiva, por ser baseada nos valores da igualdade e da solidariedade.

No mesmo sentido, Derzi[170] entende ser impossível desvincular o princípio da capacidade contributiva da progressividade, especialmente para satisfazer o caráter pessoal dos tributos previsto na Constituição.

Também nessa linha, Heleno Taveira Torres[171] registra que "um sistema tributário regressivo revela manifesta violação pelo legislador infraconstitucional do princípio da capacidade contributiva".

Já no que tange à seletividade, Lodi Ribeiro[172] ensina que esse subprincípio se aplica principalmente aos impostos indiretos, como o ICMS e o IPI, e estabelece alíquotas com base na essencialidade dos bens e serviços. Produtos essenciais, como os da cesta básica, são tributados com alíquotas menores, enquanto produtos supérfluos, como cigarros e bebidas, têm alíquotas mais altas. Isso ajuda a evitar o efeito regressivo da tributação sobre bens essenciais, que prejudicaria desproporcionalmente as classes mais pobres.

---

166 RAWLS, John, *op. cit*.
167 TIPKE, Klaus. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** Tradução Douglas Yamashita. Imprenta: São Paulo, Malheiros, 2000.
168 RIBEIRO, Ricardo Lodi, *op. cit.*
169 RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.
170 DERZI, Misabel Abreu Machado. Notas de atualização. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1165.
171 TORRES, Heleno. Doutrina. TORRES, Heleno. **Direito Processual Tributário**: processo tributário. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-processual-tributario-processo-tributario/1341533338. Acesso em: 15 mar. 2025.
172 RIBEIRO, Ricardo Lodi, *op. cit.*

Por fim, no que diz respeito à personificação, Lodi Ribeiro[173] observa que esse subprincípio exige que a tributação leve em conta as condições econômicas individuais do contribuinte, como patrimônio, rendimentos e atividades econômicas, conforme o art. 145, §1º da CF.

A personificação se aplica principalmente a impostos pessoais, como o imposto de renda, em que deduções específicas, como despesas médicas e educacionais, são consideradas. No entanto, elementos de personalização podem ser encontrados em impostos reais, como a isenção de IPTU para aposentados ou ex-combatentes com renda limitada.

Além dos 4 pilares acima apontados, Lodi Ribeiro[174] observa ainda que o princípio da capacidade contributiva estabelece dois limites importantes: o mínimo existencial e a vedação ao confisco.

O primeiro impede a tributação sobre o valor necessário para garantir uma vida digna ao contribuinte. O segundo proíbe a tributação excessiva, que exauriria a capacidade econômica do contribuinte. Como ensinado por Lodi Ribeiro[175], esses limites definem as fronteiras da capacidade contributiva no Estado Social e Democrático de Direito.

Feitas essas explicações, abarcando esses quatro subprincípios e esses dois limites, Lodi Ribeiro[176] define que o conceito de capacidade contributiva se baseia na manifestação econômica considerada pelo legislador como indicativa de riqueza para fins de tributação.

Nesse sentido, a presente pesquisa concorda com a conceituação que faz Lodi Ribeiro[177] no momento de realizar a interpretação constitucional do princípio da capacidade contributiva, que abarca, assim, tanto aspectos de justiça comutativa quanto de justiça distributiva.

Ressalta-se, entretanto, que o legislador está obrigado a observar os parâmetros e escolhas realizadas pela Constituição no momento de indicar as riquezas que entende adequadas para fins de tributação.

Assim, por exemplo, essa divergência doutrinária existente sobre a capacidade contributiva estar ou não satisfeita com a progressividade ou com a proporcionalidade não faz sentido para o legislador infraconstitucional, diante da escolha Constitucional, que foi clara ao optar pela progressividade.

---

[173] *Ibidem.*
[174] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.
[175] *Ibidem.*
[176] *Ibidem.*
[177] *Ibidem.*

Feitos esses esclarecimentos, cabe agora analisar mais detalhadamente os dois limites do princípio da capacidade contributiva anteriormente mencionados: o mínimo existencial e a vedação ao confisco.

1.5.2 Mínimo Existencial e Vedação ao Confisco

Conforme apontado por Lodi Ribeiro[178], o mínimo existencial e a vedação ao confisco consistem em duas importantes limitações que devem ser observadas na aplicação do princípio da capacidade contributiva:

> Vale ainda advertir que no plano subjetivo do princípio da Capacidade Contributiva, além do primeiro aspecto revelado pelo critério de graduação da tributação, o que lhe confere uma dimensão horizontal a permitir a diferenciação de um contribuinte em relação aos demais, há também uma dimensão vertical, a ser exercida em relação ao Estado, por meio da fixação de limites, seja no patamar inferior, por meio do mínimo existencial, seja na esfera superior pela vedação ao confisco, que se revelam como verdadeiras fronteiras delimitadoras do referido princípio em suas porções mínimas e máximas, no que se realiza o seu segundo aspecto subjetivo. Não se pode tributar abaixo do mínimo existencial, pois não há riqueza disponível. Não se tributa acima dos limites confiscatórios, onde a seara da capacidade contributiva exaure-se.

No que tange ao respeito do mínimo existencial, no campo tributário, este garante que o contribuinte não seja tributado até que suas necessidades básicas e dignidade sejam asseguradas.

Embora o conceito de mínimo existencial não tenha previsão constitucional específica, Ricardo Lobo Torres[179] ensina que ele é derivado dos princípios de liberdade, igualdade e dos direitos humanos.

Conforme ensina Lodi Ribeiro[180], esse conceito estabelece uma linha que separa a vida simples de um cidadão humilde da pobreza extrema, que o Estado deve combater não apenas pela não tributação, mas também por meio de prestações positivas, que incluem não apenas direitos individuais, mas também direitos sociais, como saúde, alimentação, educação e assistência social.

Klaus Tipke[181] argumenta que o mínimo existencial não deve ser inferior ao valor de um benefício de aposentadoria, já que o cidadão ativo tem mais necessidades vitais do que um

---

[178] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

[179] TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Imprenta: Rio de Janeiro, Renovar, 2010.

[180] RIBEIRO, Ricardo Lodi, *op. cit*.

[181] TIPKE, Klaus. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** Tradução Douglas Yamashita. Imprenta: São Paulo, Malheiros, 2000.

aposentado. Referido autor também sustenta que o mínimo existencial deve ser respeitado por todos os tributos, não apenas pelo imposto de renda, e que as parcelas isentas do imposto de renda não podem ser tributadas por outros impostos. Além disso, os impostos indiretos também devem respeitar o mínimo existencial, o que é possível por meio da seletividade e da isenção de bens essenciais.

Apesar de o conceito de mínimo existencial não ter uma previsão constitucional específica, pode-se ver delimitações de sua aplicação ao longo do Texto Constitucional. Por exemplo, no §1º do art. 145, que prevê que os impostos serão graduados de acordo com a capacidade econômica e devem respeitar os direitos individuais dos contribuintes.

De forma mais direta, o mínimo existencial orienta a previsão de direitos sociais básicos previstos no art. 6º, como o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

Referida previsão constitucional, foi, inclusive, reforçada recentemente, por meio da EC 114/2021, que acresceu ao art.6º comentado um parágrafo único que constitucionalizou o direito a uma renda básica familiar.

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)
> Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide Lei nº 14.601, de 2023).

No que tange aos trabalhadores, a preocupação com o respeito ao mínimo existencial se encontra prevista logo em seguida, no IV do art. 7º do Texto Constitucional, concretizada na figura do "salário mínimo":

> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
> [...]
> IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Como visto, o salário mínimo nada mais é do que uma forma de possibilitar ao trabalhador ser sempre remunerado com uma quantia que lhe proporcione, em conjunto com sua família, o alcance dos direitos sociais previstos no art. 6º, anteriormente comentado.

O mínimo existencial igualmente se encontra refletido nos incisos I e III do art. 3º, que preveem como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a erradicação da pobreza.

Apesar de não existir uma previsão específica, que parametrize de forma mais concreta o que seria o mínimo existencial, existem previsões claras que norteiam e delimitam os direitos básicos que o legislador ordinário deve se preocupar em garantir aos cidadãos.

No imposto de renda, isso se reflete, por exemplo, na isenção de impostos para rendimentos abaixo de um certo limite, assegurando que aqueles que ganham menos tenham recursos suficientes para sua subsistência.

Já a vedação ao confisco, por sua vez, encontra-se prevista de forma expressa no artigo 150, inciso IV da Constituição Federal, que proíbe que os tributos tenham efeito confiscatório: "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV - Utilizar tributo com efeito de confisco;".

Referida vedação é um princípio que protege os contribuintes contra a tributação excessiva que possa comprometer seu direito à propriedade, também constitucionalmente garantido, conforme previsão do art. 5º, XXII e XXIII.

Assim, se o Poder Público não pode realizar desapropriações sem oferecer adequada indenização, também não é devido ao fisco se apropriar de patrimônio alheio por meio de tributação excessiva e confiscatória.

Nesse sentido, o princípio da vedação ao confisco impõe limites à atuação tributária do Estado, garantindo que a cobrança de tributos não resulte em perda injusta do patrimônio/propriedade dos contribuintes.

No entanto, é importante destacar que, embora a proteção da propriedade privada seja um dos fundamentos da vedação ao confisco, o direito à propriedade não mantém o caráter absoluto que parecia ter na época das revoluções burguesas. Não por outro motivo, existem no mundo jurídico figuras que relativizam esse direito de propriedade, como, por exemplo, o tombamento, a desapropriação e o direito de passagem e servidão.

É de se notar ainda que, também de acordo com o Texto Constitucional (art. 5º, XXIII), a propriedade, tanto urbana quanto rural, deve cumprir uma função social, o que implica a necessidade de conciliar o direito à propriedade com os interesses coletivos.

Desse modo, o princípio de vedação ao confisco atua como uma limitação ao poder de tributar, mas não impede a instituição de tributos sobre a propriedade. Seu objetivo é evitar

excessos, garantindo que a tributação não se torne confiscatória, sem eliminar a legitimidade do Estado em tributar a propriedade para fins sociais e coletivos.

Sobre o tema, Luciano Amaro[182] ensina que:

> Desde que a tributação se faça nos limites autorizados pela Constituição, a transferência de riqueza do contribuinte para o Estado é legítima e não confiscatória. Portanto, não se quer, com a vedação ao confisco, outorgar à propriedade uma proteção absoluta contra a incidência do tributo, o que anularia totalmente o poder de tributar. O que se objetiva é evitar que, por meio do tributo, o Estado anule a riqueza privada. Vê-se, pois, que o princípio atua em conjunto com a capacidade contributiva, que também visa a preservar a capacidade econômica do contribuinte.

No âmbito do imposto de renda, o princípio do não confisco serve, por exemplo, para orientar qual deve ser a alíquota máxima adequada para cada faixa de renda.

Sintetizando bem como devem ser observados esses dois limites da tributação que estão inseridos dentro do princípio da capacidade contributiva, ensina Regina Helena Costa:

> Em sendo critério de graduação do imposto, a capacidade contributiva atuará, outrossim, como limite da tributação, permitindo a manutenção do mínimo vital – aquela quantidade de riqueza mínima a propiciar ao sujeito passiva uma vida digna – e obstando que a progressividade tributária atinja níveis de confisco ou de cerceamento de outros direitos constitucionais[183].

Delimitar, entretanto, a partir de que momento os limites do mínimo existencial e do não-confisco se manifestam não é exercício simples, como bem percebido por Cláudio Ladeira e Carlos Henrique Machado[184]:

> A questão é, portanto, bastante complexa. Costuma-se dizer, em linhas mais didáticas, que é possível reconhecer facilmente quando algum tributo ostenta uma natureza confiscatória, mas que não é plausível determinar, por outro lado, o exato momento em que o tributo tornou - se confiscatório. Em outros termos, a grande dificuldade conexa ao postulado de vedação do uso de tributos com efeito de confisco consiste em identificar precisamente quando uma exação ultrapassa as fronteiras demarcatórias entre a tributação aceitável e inaceitável; quando um tributo deixa de manifestar uma natureza não confiscatória e assume a roupagem de confisco.

Identificar esses limites máximos e mínimos da tributação da renda da pessoa física será uma das tentativas da presente pesquisa, a fim de se propor uma aplicação adequada do princípio da capacidade contributiva.

1.5.3 Transparência

---

[182] AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 144.
[183] COSTA**,** Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 7. ed. São Paulo: Saraiva: São Paulo, 2017, p. 102.
[184] OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; MACHADO, Carlos Henrique Machado. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, V. 13, nº 2, p. 213 – 241, Jul-Dez/2018, p. 219.

A transparência na tributação é fundamental para a legitimidade do sistema tributário e para um adequado entendimento de quanto e de quem está se tributando. Dessa perspectiva, a transparência da tributação é um importante fator no respeito ao princípio da capacidade contributiva.

No Texto Constitucional, a transparência encontra-se prevista nos seguintes dispositivos:

> Art.145. [...]
>
> § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.
>
> [...]
> Art. 150. [...]
> § 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.
>
> [...]
>
> Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.
>
> [...]
>
> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

De uma forma geral, referidos dispositivos constitucionais (Art. 145, § 3º, Art. 150, § 5º, Art. 163-A, e Art. 37) estabelecem que a administração tributária deve ser transparente, disponibilizando informações claras sobre a arrecadação e a aplicação dos tributos. Esta transparência aumenta a confiança dos cidadãos nas instituições e permite a fiscalização adequada do fenômeno tributário.

Pedro Júlio Sales D'Araújo[185] ressalta a importância da transparência para combater a "ilusão fiscal" que muitas vezes mascara a realidade da carga tributária, especialmente em sistemas nos quais prevalecem tributos indiretos que obscurecem o custo real para o cidadão.

---

[185] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

O autor argumenta que a complexidade do sistema tributário brasileiro e a falta de transparência contribuem para a desigualdade e limitam a capacidade de fiscalização pública[186].

Sales D'Araújo[187] critica a falta de esforços consistentes para garantir que a transparência vá além da mera divulgação de dados. O autor defende uma abordagem proativa na comunicação das informações tributárias, sugerindo que o governo deve não apenas disponibilizar dados, mas também assegurar que eles sejam compreensíveis e acessíveis para todos os segmentos da sociedade, permitindo uma participação mais ativa e informada no debate fiscal[188].

Dessa maneira, Sales D'Araújo contribui para o debate sobre a transparência fiscal, sugerindo que ela é uma ferramenta essencial não apenas para a compreensão e aceitação do sistema tributário, mas também para o fortalecimento da cidadania fiscal e a promoção de um sistema tributário mais justo e equitativo.

Essa abordagem reduz a distância entre a política fiscal formulada e a realidade vivenciada pelos contribuintes, facilitando uma redistribuição de recursos mais eficaz e alinhada com os princípios de justiça social e desenvolvimento econômico[189].

Em resumo, a implementação de práticas de transparência efetivas pode ajudar a combater a ilusão fiscal e criar um sistema mais equitativo, alinhado com os princípios constitucionais de justiça social e com o desenvolvimento econômico.

No âmbito do imposto de renda, a transparência assegura que os contribuintes tenham acesso a informações detalhadas sobre como os tributos são calculados e como os recursos são efetivamente utilizados pelo governo. Essa abertura é fundamental para a democracia, pois permite que os cidadãos acompanhem e entendam a gestão dos recursos públicos.

Ainda, é importante, por exemplo, que as próprias alíquotas utilizadas na tributação sejam transparentes, não devendo a alíquota nominal "iludir" o contribuinte em relação à alíquota efetiva. Conforme anota Machado Neto[190], a informação transmitida ao contribuinte deve refletir fielmente o que ocorre no momento da tributação.

Quanto mais alinhada à realidade e simplificada for essa explicação, mais acessível ela se tornará, promovendo um maior respeito ao princípio da transparência. Nesse sentido, é

---

[186] *Ibidem* p. 88-92
[187] *Ibidem*
[188] *Ibidem*, p. 95-97.
[189] *Ibidem*, p. 100-102.
[190] MACHADO NETO, Marcello Lavenère. **Em busca de uma matriz tributária mais justa**: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/36088. Acesso em: 16 ago. 2023.

desejável que o contribuinte brasileiro seja capaz de responder facilmente às perguntas: Quem contribui? Sobre qual base de incidência? E com quanto contribui? Quanto menos “maquiagem” houver na explicação da nossa tributação, maior será a transparência e eficiência do sistema tributário.

Infelizmente, na prática, não é isso que ocorre. O uso de alíquotas nominais (ou marginais), como dito, distorce a realidade percebida pelo contribuinte e torna o sistema mais complexo. A referida utilização e nomenclatura das alíquotas fomenta uma cultura de "maquiar" a linguagem e a realidade tributárias, presente, por exemplo, no cálculo por dentro do ICMS, que oculta o valor real pago do referido imposto.

No caso do IRPF, a questão se torna ainda mais problemática, pois se trata de um tributo direto, que, por sua natureza, deveria ser o mais transparente possível. Muitos contribuintes acreditam, erroneamente, que pagam quase um terço de seu salário em imposto de renda, devido à confusão com as alíquotas nominais, quando, na realidade, o imposto realmente pago, mensurado corretamente pelas alíquotas efetivas, é muito menor.

Embora o IRPF, com suas faixas progressivas, naturalmente crie a distinção entre alíquotas nominais e efetivas, o ideal seria que apenas as alíquotas efetivas fossem trabalhadas junto ao contribuinte.

A falta de clareza da Receita Federal ao expor as alíquotas nominais, sem as devidas explicações, faz com que o contribuinte acredite que está sendo tributado com base nessas alíquotas. Isso é agravado também pela forma como a imprensa reproduz essas informações, aumentando a falta de transparência do sistema tributário.

Essa opacidade enfraquece ainda mais o já fragilizado pacto tributário entre o contribuinte e o Estado, uma vez que o contribuinte passa a acreditar que está sendo mais onerado do que realmente é, gerando maior insatisfação com a tributação do que a realidade justificaria.

A ausência de transparência ainda traz outras consequências em outras áreas, como, por exemplo, o desestímulo ao investimento estrangeiro. Essa mesma discrepância entre as alíquotas marginais e efetivas existe, igualmente, no âmbito da tributação do IRPJ, como aponta Gobetti[191], em vista da existência de inúmeras deduções e incentivos fiscais concedidos aos diversos setores.

---

[191] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

Investidores estrangeiros, quando analisam o investimento no país, sem ter claro para si qual a alíquota efetiva real em que sua operação será tributada, ou que precisem contratar uma onerosa consultoria contábil e jurídica para tanto, sentem-se desestimulados a investir no Brasil, diante da falta de transparência e simplificação de nossa tributação.

A resolução desses e outros problemas de transparência percebidos no âmbito da tributação do imposto de renda pessoa física será um dos objetivos da presente pesquisa.

1.5.4 Generalidade, Universalidade e Progressividade

Os princípios de generalidade, universalidade e progressividade são pilares do sistema tributário brasileiro, que contam com uma maior atenção quando aplicados ao imposto de renda.

Nesse sentido, especificamente em relação ao imposto de renda, o Texto Constitucional fez questão de frisar que o referido imposto deveria seguir os comentados princípios, conforme previsão do art. 153, §2º, I, da Constituição. Confira-se:

> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
>
> 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;

A leitura do referido dispositivo complementa-se com a previsão contida no art. 150, II, que traz a previsão de isonomia, de igualdade, no âmbito da administração. Confira-se:

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

Como visto, a referida previsão proíbe o tratamento desigual a contribuintes que estejam em situação equivalente. Como se observa da referida leitura, é possível constatar que o mencionado dispositivo constitucional considera a igualdade de duas perspectivas distintas no contexto da tributação e que orientam todo o fenômeno tributário brasileiro: a igualdade horizontal e a igualdade vertical.

De acordo com o princípio da equidade horizontal, todos os indivíduos em situações iguais devem ser tratados de forma isonômica. No campo tributário, como explica Castro[192], isso significa que unidades tributárias em circunstâncias idênticas devem ser tributadas de maneira uniforme.

Em um modelo simples, a equidade horizontal, por si só, não justificaria a progressividade dos tributos. No entanto, ela é uma regra fundamental de justiça, tanto para a legislação quanto para as Administrações Tributárias, garantindo que nem a lei nem o Fisco, trate os contribuintes de forma discriminatória[193].

Quando há uma violação da igualdade horizontal no imposto de renda, isso gera um claro sentimento de injustiça, que deve ser eliminado do sistema tributário para manter sua legitimidade.

Para complementar a ideia de igualdade na tributação, juntamente com a equidade horizontal, é aplicado o princípio da equidade vertical, que determina o tratamento desigual para os que se encontram em condições desiguais, reconhecendo a necessidade de justiça distributiva no sistema tributário[194].

É justamente a compreensão da igualdade horizontal e vertical que permite aplicar em harmonia os princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade no âmbito da tributação do imposto de renda. Cada um desses princípios será analisado adiante.

1.5.4.1 Generalidade

Conforme explica Miguel Delgado Gutierrez[195], o princípio da generalidade nada mais é do que a formulação positiva do princípio da igualdade, previsto no art. 5º do Texto Constitucional, que no âmbito tributário, encontra-se previsto de forma mais específica nos arts. 153, §2º, I e art. 150, II, ambos da CF, prevendo que todos que auferem renda devem estar sujeitos à tributação, sem exceções de caráter pessoal e discriminações arbitrárias.

---

[192] CASTRO, Fábio Avila. **Imposto de renda da pessoa física:** comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
[193] *Ibidem.*
[194] CASTRO, Fábio Avila. **Imposto de renda da pessoa física:** comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
[195] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009, p. 70.

No mesmo sentido, Schoueri e Mosquera[196] explicam que o referido princípio objetiva que ninguém seja excluído da tributação.

Nas palavras de Maria Rita Ferragut[197], o princípio da generalidade reflete o dever de não discriminação subjetiva na instituição e cobrança de tributos. No âmbito do imposto de renda, explica a autora, isso significa que a tributação deve incidir sobre todos os que auferem renda ou proventos de qualquer natureza, sem distinção baseada em características pessoais, como origem, atividade ou porte econômico, salvo disposição constitucional em contrário.

Como registra Gutierrez[198], referido princípio foi pensado, historicamente, para afastar privilégios antes concedidos ao clero e à nobreza, para os quais pagar impostos era considerado desonroso.

Além da desonra, explicam Schoueri e Mosquera[199] que a isenção do clero e da nobreza se originava da ideia de que esses dois grupos sociais já "contribuíam" para o bem comum de outras formas. O clero "contribuía" com suas orações e a nobreza "contribuía" com seu sangue. Assim, restava ao povo contribuir com seu bolso.

Com as vitórias das revoluções burguesas, prevaleceu a conquista da igualdade de todos perante a lei, expressa no princípio da generalidade. Conquista essa irrenunciável dentro do Estado Democrático de Direito, refletida especialmente no fenômeno tributário.

Apesar dessas conquistas ocorridas desde as revoluções burguesas, Schoueri e Mosquera[200] lembram que, ainda há pouco tempo, no Brasil, o princípio da generalidade não era inteiramente observado, e existiam classes privilegiadas e excluídas da tributação do imposto de renda, como os militares, os magistrados e os parlamentares.

Esses privilégios por conta da profissão geravam muitas críticas dos demais setores da população e foram revistos pelo Constituinte de 1988, que fez questão de inserir, no art. 150, II, ao tratar da igualdade que fica *proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função* exercida pelo contribuinte.

---

[196] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

[197] FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.

[198] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.

[199] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

[200] *Ibidem.*

Como ensina Gutierrez[201], a igualdade, base do princípio da generalidade, deve ser observada por todas as manifestações do Poder Público, devendo existir: a) a igualdade *na* lei e b) a igualdade *perante* a lei.

Nesse sentido, explica Gutierrez[202] que a igualdade *na* lei deve ser observada pelo legislador no momento de elaboração da legislação, de modo que não insira nela previsões discriminatórias. É estar atento ao respeito à isonomia no ato de legislar. Caso o legislador não observe o referido princípio da igualdade durante a elaboração da lei, será certamente inconstitucional a legislação produzida, passível de análise pelo Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, a igualdade *perante* a lei consiste no respeito à isonomia no momento de aplicar a lei pelos demais atores dos poderes estatais. Assim, não se deve subordinar a aplicação da lei criada a critérios e parâmetros que resultem em um tratamento seletivo ou discriminatório dos cidadãos.

Conforme registra o referido autor, a igualdade, base do princípio da generalidade, deve não somente orientar a elaboração e aplicação da legislação tributária, mas também sua interpretação. Nesse sentido, não poderá o magistrado inserir na interpretação legal entendimentos que criem privilégios ou discriminações.

Assim, continua Gutierrez[203], o princípio da generalidade evita perseguições e favoritismos na elaboração, na aplicação e interpretação da legislação tributária.

Em suma, como visto, esse princípio assegura que o sistema tributário se mantenha equitativo e justo, sem privilégios, garantindo que a obrigação tributária seja aplicada de forma uniforme a todos os contribuintes que se enquadrem nas mesmas condições jurídicas, conforme previsto no ordenamento constitucional.

1.5.4.2 Universalidade

Conforme ensina Maria Rita Ferragut[204], o princípio da universalidade exige que a tributação alcance todas as formas de renda, garantindo que todas as fontes de riqueza sejam

---

[201] GUTIERREZ, Miguel Delgado, *op. cit.*
[202] *Ibidem*, p. 79.
[203] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009, p. 80.
[204] FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

tributadas da mesma forma, a fim de evitar que determinados rendimentos escapem à tributação, promovendo justiça fiscal.

Nesse sentido, registram Schoueri e Mosquera[205] que a universalidade da tributação impede que dela se excluam certas categorias de rendimentos. Além da ora analisada previsão constitucional, referidos autores registram que, atualmente, este critério encontra-se previsto também pelo § 1º do art. 43 do CTN[206]:

> § 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, da condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

Deste modo, não deve importar se a renda vem do trabalho ou do capital, se tem origem lícita ou ilícita, se se origina do trabalho assalariado ou autônomo ou da qualificação jurídica de quem a recebe. Em regra, todas as formas de renda devem receber o mesmo tratamento[207]. Exceções a esse princípio seriam as hipóteses de imunidade e isenção.

Ao longo do trabalho, discutem-se algumas das exceções existentes se justificam ou não, de acordo com a lógica constitucional analisada, do que é exemplo a isenção sobre o recebimento de lucros e dividendos, existente em pouquíssimas legislações nacionais, dentre as quais, a brasileira.

Ressalvadas as exceções, é importante comentar que, além de previsto no art. 153, §2º, I da CFRB, o princípio da universalidade encontra esteio também na previsão do mencionado II, do art. 150 da Constituição Federal, que veda a discriminação de tratamento da tributação em razão da "denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos"[208].

Como observa Gutierrez[209], o princípio da universalidade se contrapõe ao da seletividade, aplicado em impostos como IPI e ICMS, com finalidades extrafiscais. No caso do imposto de renda, prevê a Constituição que o imposto não pode ser seletivo em função da renda.

Assim, em suma, registra o referido autor, seguindo o princípio da universalidade, que o imposto de renda deverá incidir sobre toda e qualquer renda, indiscriminadamente, que

---

Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.

[205] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 17.

[206] Schoueri e Mosquera explicam que "a universalidade, tal como regulada pelo CTN, vai além da mera inclusão de quaisquer rendimentos (independentemente de sua denominação ou condição jurídica), abrangendo, também, no aspecto espacial, o conceito de *renda universal* (*worldwide taxation*). O imposto de renda brasileiro não se limita a alcançar os rendimentos que aqui sejam produzidos; tributam-se, também, os rendimentos auferidos no exterior por residentes no País." *Ibidem*, p. 17.

[207] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.

[208] *Ibidem*, p. 102.

[209] *Ibidem*.

represente disponibilidade de riqueza (observando-se a capacidade contributiva), em determinado lapso de tempo de apuração, com termo inicial e final.

1.5.4.3 Progressividade

Para parte da doutrina, a progressividade é um subprincípio da capacidade contributiva, como visto anteriormente no tópico que abordou o princípio da capacidade contributiva, conforme os ensinamentos de Lodi Ribeiro[210]. Outros, entretanto, enxergam-no como um princípio próprio.

De forma objetiva, Maria Rita Ferragut[211] explica que o princípio da progressividade prevê que a tributação do imposto deve crescer de acordo com sua base de cálculo, isto é: quanto maior a base de cálculo do imposto, maior deve ser a alíquota aplicada para determinar o valor devido.

Desse modo, explica a autora, a progressividade materializa o princípio da igualdade, em sua perspectiva vertical, ao estabelecer um sistema que obriga o legislador a diferenciar os contribuintes conforme sua capacidade de contribuir: aqueles com maior riqueza devem pagar impostos proporcionais mais elevados, e isso se traduz na necessidade de alíquotas mais altas.

Heleno Taveira Torres[212], por sua vez, destaca que a progressividade é uma forma de concretização da capacidade contributiva, fundada no princípio da solidariedade, constituindo uma "discriminação positiva" autorizada constitucionalmente.

De acordo com Schoueri e Mosquera[213], a ideia de tributação progressiva se baseou inicialmente na teoria do sacrifício e emergiu somente com a industrialização, ainda que o

---

[210] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

[211] FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.

[212] TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

[213] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 20-22.

conceito de sacrifícios equivalentes já fosse conhecido desde a época do Cameralismo, nos séculos XVIII e XIX[214].

Naquele período, embora se cogitasse uma progressividade na tributação, não se tratava da progressividade tal como se entende hoje. Inicialmente, o foco estava nas condições pessoais e na profissão do contribuinte para determinar a proporção da tributação, mas sem considerar o aumento das alíquotas conforme a renda aumentava.

Com o tempo, a teoria do sacrifício, como justificativa para a tributação, foi abandonada em meio às críticas ao utilitarismo. A dificuldade central encontrada era de como mensurar o que seria um sacrifício equivalente para pessoas que recebem rendas distintas.

Como explicado por Lagemann, as teorias do sacrifício equivalente, marginal e proporcional são falhas, pois dependem de análises subjetivas sobre a utilidade da renda[215].

---

[214] Flávio dos Santos Oliveira explica o Cameralismo, uma escola alemã de finanças e gestão públicas do Século XVIII e XIX: "Com efeito, o Cameralismo expressa uma intenção concreta de tornar eficiente a administração e o controle fiscal, num período em que o desenvolvimento da economia financeira estatal e a obtenção de fundos públicos eram tarefas de suma relevância. A esse respeito, cumpre frisar que embora muitos cameralistas tenham se ocupado da docência, eles eram essencialmente administradores e estadistas que compunham as câmaras de conselheiros governamentais, de sorte que sua principal incumbência consistia em fornecer ao soberano informações confiáveis que o orientassem no que concerne à cabal gestão fiscal e à profícua regulação econômica." OLIVEIRA, Flávio dos Santos. O Cameralismo e os fundamentos da Ciência do Estado nos escritos de Seckendorf, Justi e Sonnenfels. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 1–24, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.25602. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e25602. Acesso em: 14 maio 2025.

[215] Lagemann explica detalhadamente as falhas das teorias do sacrifício: "Na questão "como tributar?", trata-se da determinação do sistema de alíquotas. Como já salientado, a teoria eqüitativa conclui pela necessidade de alíquotas progressivas. Estas deveriam ser de tal ordem a retirar dos contribuintes o mesmo potencial de poder aquisitivo ou de forma a exigir de cada um o mesmo sacrifício de utilidade marginal, absoluto ou proporcional. A justificativa da progressividade com base na utilidade é criticada por razões de lógica e de praticabilidade. A falha de lógica encontra-se nos pressupostos da interpretação do princípio da capacidade de pagamento pela teoria do sacrifício. As teorias de sacrifício pressupõem as seguintes hipóteses (Littmann, 1970, p. 116-117; Schmidt, 1967, p. 392-395): (a) a utilidade marginal da renda cai com o aumento da renda; (b) a função de utilidade da renda é semelhante para todos os agentes econômicos (para a teoria do sacrifício proporcional, basta que a curva de utilidade marginal da renda, ou seja, a declividade da função de utilidade, seja igual); (o) a utilidade é passível de medição cardinal ou ao menos é possível exprimir a utilidade de diversos valores de renda através de índices, de forma a torná-los comparáveis (se os agentes econômicos têm a mesma função de utilidade, a teoria do sacrifício marginal dispensa essa hipótese, pois lhe basta a medida ordinal de utilidade); e (d) a imposição do tributo só deve causar o efeito-renda e não o efeito-substituição (Littmann, 1970, p. 117). Esses pressupostos, porém, estão sujeitos a críticas: a hipótese da curva de utilidade marginal da renda com inclinação negativa é, pelo menos, duvidosa; a medição cardinal da utilidade não é operacional e, por isso, já foi substituída pela medição ordinal; e a existência de uma curva de utilidade — da curva de utilidade marginal ~ da renda semelhante para todos os agentes econômicos é insustentável (Schmidt, 1967, p. 392-395; 1971-1972, p. 204-205; 1980, p. 145--146; Frey, 1972-1973, p. 6; Littmann, 1970, p. 123-124). Entre as insuficiências de praticabilidade, é destacada a impossibilidade de concluir em favor da progressividade com base nas teorias de sacrifício, mesmo mantendo a hipótese da utilidade marginal decrescente e da utilidade marginal idêntica. Constata-se que não é possível derivar da capacidade de contribuição, como definida pelas teorias de sacrifício, qualquer diretiva a respeito de o sistema de alíquotas ser progressivo ou não (Schmidt, 1971-1972, p. 201; 1980, p. 147; Musgrave, Musgrave, Kullmer, 1985, p. 33; Frey, 1972-1973, p. 7). A progressividade é apenas um resultado lógico do igual sacrifício marginal (sacrifício mínimo). No caso de utilidade marginal da renda decrescente, essa teoria exige uma "progressão máxima", que nivela as rendas de forma a que, após a tributação, a renda dos indivíduos seja igual (Musgrave, Musgrave, Kullmeer, 1985, p. 32-33; Atkinson, Stiglitz, 1980, p. 350-351). Essa forma radical de as sumir a redistribuição levou a que defensores dessa

A progressividade, então, que antes se baseava na teoria do sacrifício, passou a ser vista pelo prisma da justiça distributiva, cuja finalidade é assegurar uma distribuição justa da carga tributária.

Nessa perspectiva, a justiça horizontal e a justiça vertical se complementam: a primeira garante tratamento igual para situações idênticas, enquanto a segunda justifica a diferenciação proporcional com base na capacidade econômica do contribuinte[216].

Apontam Schoueri e Mosquera[217] também que a progressividade, embora importante para a justiça distributiva, deve ser acompanhada pela análise dos gastos públicos. Afinal, de pouco adianta uma tributação que onere os mais ricos, se os benefícios do gasto público forem revertidos majoritariamente a eles. Nesse contexto, a progressividade no sistema tributário só se efetiva plenamente quando, tanto a arrecadação quanto a aplicação dos recursos públicos, são levadas em consideração.

Schoueri e Mosquera[218] comentam que a Constituição brasileira reconhece a importância da progressividade ao aplicá-la ao Imposto de Renda (art. 153, §2º, I), além de estendê-la ao IPTU com a Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

No entanto, os autores destacam que a progressividade com base no valor da propriedade pode levar a distorções, uma vez que o valor individual de cada imóvel pode não refletir a real capacidade contributiva do proprietário.

Discorrendo sobre o tema, Ferragut[219] aponta que existem dois tipos de progressividade:

---

versão procurassem substituí-la por um modelo que considerasse também o crescimento da renda para alcançar uma redução do grau de progressividade, devido aos efeitos de desestímulos (Pohmer, 1970). A versão do igual sacrifício absoluto chega à conclusão de que o valor do imposto a pagar deve crescer com a renda, mas igualmente não afirma nada sobre o movimento da alíquota e nem o seu comportamento (Musgrave, Musgrave, Kullmer, 1985, p. 31). Na versão do igual sacrifício proporcional, precisa ser formulada uma hipó tese adicional: não basta a utilidade marginal de renda decrescente, esta deve decrescer de uma forma determinada ("A inclinação da curva de utilidade total deve ser pequena no início e deve cair lentamente" (Bea, Fischer, 1970, p. 22))." LAGEMANN, Eugênio. Tributação equitativa. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 289–328, 2001.

[216] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

[217] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021, p. 20-22.

[218] *Ibidem*, p. 20-22.

[219] FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.

- **Progressividade fiscal**: relacionada à capacidade econômica do contribuinte e com foco meramente arrecadatório, como ocorre no Imposto de Renda e no IPTU, baseado no valor do imóvel.
- **Progressividade extrafiscal**: a qual utiliza alíquotas mais altas com objetivos não fiscais, como incentivar o uso adequado da propriedade, exemplificado pelo ITR e pelo IPTU quando há subutilização ou ausência de edificação (art. 182, § 4º, da CF).

A autora comenta que, no âmbito da tributação do imposto de renda, existem dúvidas se as alíquotas atuais são realmente progressivas. Segundo Ferragut[220], a análise da progressividade no Imposto de Renda deve ser feita com base nas alíquotas efetivas.

Como exemplifica a autora, se o contribuinte dispõe de rendimentos que excedem ligeiramente a faixa de isenção, ele não pagará 7,5% sobre toda a sua renda. A alíquota de 7,5% incidirá apenas sobre a parcela que excede a primeira faixa da tabela, enquanto o restante do rendimento será isento, resultando em uma alíquota efetiva significativamente menor, em torno de 1%. Portanto, embora as alíquotas nominais sejam de 7,5%, 15% e 27,5%, o cálculo com base nas alíquotas efetivas revela uma tributação menor do que é tributado de fato.

Além disso, as deduções permitidas – como as relativas a gastos com educação e saúde – contribuem de forma relevante para a redução das alíquotas nominais.

Ferragut[221] ressalta que, devido à faixa superior (faixa de renda a partir da qual começa a incidir a alíquota mais alta) da tabela ser baixa, a diferença de tributação efetiva entre um contribuinte que recebe R$ 5.000,00 e outro que recebe R$ 1 milhão é muito pequena.

Nas palavras de Ferragut[222], "a tabela só é progressiva nas rendas mais baixas e regressiva nas rendas mais altas. O sistema como um todo não é progressivo."

À igual conclusão chegou Machado Neto[223], que constatou justamente um aumento da progressividade em faixas de renda com contribuintes com pouca ou nenhuma capacidade contributiva, e uma regressividade nas faixas de renda mais altas.

---

[220] *Ibidem*.
[221] FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.
[222] *Ibidem.*
[223] MACHADO NETO, Marcello Lavenère. **Em busca de uma matriz tributária mais justa**: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/36088. Acesso em: 16 ago. 2023.

Tem-se, assim, uma tributação da renda que, como será mais bem explorado adiante, parece estar em desacordo com o que prevê nosso Texto Constitucional, no que tange à progressividade.

1.5.4.3.1 Progressividade, Proporcionalidade e Regressividade

Explicada a progressividade, é importante ressaltar suas diferenças em relação à proporcionalidade e para a regressividade, visto que as alíquotas de um tributo podem ser tanto progressivas quanto como proporcionais ou regressivas.

Segundo Schoueri e Mosquera[224], quando se adota uma alíquota proporcional, o valor da alíquota permanece o mesmo, independentemente da base de cálculo, ou seja, a mesma taxa é aplicada a todas as faixas de rendimento ou patrimônio. Já no caso da alíquota progressiva, o valor aumenta conforme a base de cálculo cresce, enquanto, na alíquota regressiva, ocorre o contrário: à medida que a base de cálculo aumenta, a alíquota aplicada diminui.

Assim, é importante ter em consideração que a progressividade contrasta com a proporcionalidade, em que todos pagam a mesma taxa, e com a regressividade, em que a carga tributária é maior para os menos favorecidos.

Em um sistema que objetive concretizar a justiça distributiva, como expresso nas previsões de nosso Texto Constitucional, a progressividade é preferível, como se observa na tributação do imposto de renda.

Já a proporcionalidade, embora simples, pode ser injusta, pois não considera as diferenças na capacidade de pagamento dos contribuintes. Por sua vez, a regressividade tende a ser especialmente problemática, pois onera desproporcionalmente os menos favorecidos, exacerbando as desigualdades sociais.

Conforme comenta Gutierrez[225], parte da doutrina defende que a tanto a aplicação de alíquotas proporcionais quanto a aplicação de alíquotas progressivas atenderiam ao princípio da capacidade contributiva.

Para essa parte da doutrina, estando as duas de acordo com o princípio da capacidade contributiva, a escolha por um ou outro sistema de alíquotas seria de cunho eminentemente político e não jurídico.

---

[224] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

[225] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009, p. 168.

Nessa linha, o autor aponta os ensinamentos de Tipke[226] que argumenta que a progressividade rompe com o princípio da igualdade e é mais uma ferramenta de política social dentro da legislação tributária. Para essa linha doutrinária, o princípio da capacidade contributiva estaria mais relacionado à proporcionalidade, e não à progressividade, que se justificaria, principalmente, pela justiça social, e não pela justiça fiscal.

Gutierrez[227] também menciona a visão de Joachim Lang e Humberto Ávila, que defendem que o princípio da capacidade contributiva apenas justifica uma alíquota proporcional, em que os contribuintes com maior capacidade econômica pagam mais impostos. No entanto, essa maior contribuição não necessariamente exigiria uma progressão nas alíquotas, podendo ser atendida por uma alíquota proporcional. A progressividade, nessa perspectiva doutrinária, seria uma questão de política social mais ligada ao Estado de Bem-Estar Social.

Ainda nesse sentido, Gutierrez[228] menciona as críticas dos juristas norte-americanos Walter J. Blum e Harry Kalven Jr., que argumentam que a progressividade penaliza a iniciativa e o esforço, tornando a legislação tributária mais complexa e incentivando a evasão fiscal. Esses críticos ainda sustentam que a progressividade afeta negativamente a poupança e o investimento, reduzindo a eficiência econômica.

No Brasil, neste mesmo sentido, Gutierrez[229] destaca as críticas de Ademar João de Barros e Ives Gandra da Silva Martins, que veem a progressividade como uma penalização aos mais eficientes e um desestímulo ao trabalho e ao investimento, sendo, na visão desses autores, uma teoria mais ideológica do que prática. Segundo Ivens Gandra, a progressividade estaria em declínio em diversas partes do mundo[230].

Uma breve pesquisa, entretanto, demonstra que essa visão de que a progressividade estaria em declínio pelo mundo não condiz com a realidade. Segundo dados da *World Population Review*[231], somente 25 de todos os países do mundo utilizam alíquotas proporcionais e não tabelas de alíquotas progressivas.

---

[226] TIPKE, Klaus. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** Tradução Douglas Yamashita. Imprenta: São Paulo, Malheiros, 2000.
[227] GUTIERREZ, Miguel Delgado, *op. cit.*
[228] GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.
[229] *Ibidem.*
[230] *Ibidem*, p. 178.
[231] A publicação aponta os países com alíquotas proporcionais no mapa "Countries with flat tax". WORLD POPULATION REVIEW. **Countries with Flat Tax 2025**. Disponível em: https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-with-flat-tax. Acesso em: 20 nov. 2024.

São eles: Groenlândia, Belize, Geórgia, Mongólia, Armênia, Estônia, Jersey, Guernsey, Ucrânia, Hungria, Sérvia, Lituânia, Albânia, Rússia, Bolívia, Bielorrússia, Moldávia, Cazaquistão, Romênia, Turcomenistão, Quirguistão, Bulgária, Bósnia e Herzegovina, Macedônia do Norte.

Por outro lado, diferentemente do que faz crer Ives Gandra Martins, como demonstram dados do IPEA, coletados por Carvalho Júnior[232], os países de economia avançada da OCDE costumam ter imposto de renda com tabela progressiva, com alíquotas que começam entre 10% e 20% e alíquotas máximas que atingem entre 40% e 50%.

Estados Unidos, França, Suécia, Alemanha, entre outros, tidos como países "desenvolvidos", do norte global, entendem a progressividade como forma adequada de se tributar a renda.

Importa registrar que não se concorda aqui com a visão dessa parte da doutrina, de que a escolha pela progressividade seja exclusivamente política. Em termos jurídicos, como já comentado anteriormente, a progressividade é fundamentalmente explicada na perspectiva vertical do princípio da igualdade: tratar diferentemente os que se encontram em situação diferente, na medida de suas diferenças.

Para além disso, não se nega, entretanto, que a opção pela progressividade ou pela proporcionalidade consiste em uma escolha de cunho também político, transpassando o caráter estritamente jurídico da tributação.

Como defendem Murphy e Nagel[233], conforme já comentado na primeira seção desta pesquisa, em uma economia capitalista, a tributação não consiste em um simples meio de financiar os serviços públicos, antes disso, é o "instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva".

No caso do Brasil, o sistema político claramente fez suas escolhas, a respeito da concepção de justiça econômica e distributiva que pretende colocar em prática, no Texto Constitucional. E o Texto Constitucional, como visto anteriormente, é claro ao optar pela progressividade em seu art. 153, § 2º, I, e em outras passagens, justamente, com o intuito de atingir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como se verá a seguir.

---

[232] CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.
[233] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 1-6.

1.5.3.2 Os objetivos e efeitos da progressividade

Conforme comentado no tópico anterior, o Texto Constitucional é claro ao optar pela progressividade em detrimento da proporcionalidade e da regressividade. Claramente, o constituinte faz essa escolha com a finalidade de possibilitar a concretização dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, previstos primordialmente em seu art. 3º, dentre os quais se encontra previsto no inciso III: **"**erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

Nesse sentido, comenta Lavez[234], como previsto na Constituição, a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos principais objetivos da atuação estatal "do qual se pode deduzir com bastante clareza a fundamentação para a tributação progressiva da renda", por ser a desigualdade de renda, a mais tangível faceta da desigualdade social, assumindo papel central a discussão sobre de quem se arrecada.

Lavez[235], todavia, ressalta que a progressividade no imposto sobre a renda não tem capacidade de resolver sozinha as desigualdades sociais do país. Além de outras políticas públicas específicas voltadas a erradicar a pobreza e a desigualdade, é preciso também visualizar a progressividade do ponto de vista dos gastos públicos.

Dessa perspectiva, é preciso investir mais recursos públicos com aqueles que mais precisam. Assim, é também necessário que a progressividade seja observada nos gastos públicos, se não o Estado estará "colocando com uma mão e tirando com a outra".

Lavez[236] registra ainda que a progressividade pode ter um impacto positivo no campo democrático, uma vez que a desconcentração de riqueza significa igualmente desconcentração de poder e influência no campo político.

O autor registra que a Constituição é bastante zelosa em relação aos impactos que o poder econômico pode ter sobre os princípios do Estado Democrático de Direito. Tanto que atribuiu à lei complementar a função de definir, por exemplo, hipóteses de inelegibilidade para proteger a "normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico", permitindo, em casos de abuso, a apresentação de ação de impugnação de mandato eletivo[237].

---

[234] LAVEZ, Raphael Assef. **Fundamentos e controle da progressividade no imposto sobre a renda**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 88-90.
[235] LAVEZ, Raphael Assef. **Fundamentos e controle da progressividade no imposto sobre a renda**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 184.
[236] *Ibidem*, p. 82-84.
[237] Conforme prevê os artigos 14, § 9º e artigo 14, §§ 10 e 11 da CRFB.

Da mesma forma, em relação à atividade econômica em geral, a Constituição determinou que a lei reprima "o abuso do poder econômico que tenha como objetivo a dominação de mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros"[238].

Assim, ao servir como instrumento de desconcentração de poder econômico, a progressividade acaba também por contribuir para a defesa de um Estado mais democrático.

É, ainda, de se notar que, de forma indireta, a progressividade concretiza outras previsões constitucionais, como os direitos sociais no art. 6º, como: "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição"[239], ou, ainda o sistema de seguridade social, previsto no art. 195.

Sobre a concretização dos referidos direitos sociais, comenta Lavez:

> Em síntese, vê-se na seguridade social todo um sistema de proteção aos menos favorecidos, por meio de regras e subprincípios que permitem induzir fundamentos para que a distribuição da carga do imposto sobre a renda se dê de forma desproporcional na sociedade, aliviando os mais pobres que, justamente, no mais das vezes, são os destinatários das políticas de seguridade social. [...]
>
> Na realidade, encontrar, no sistema de seguridade social, um fundamento indireto por indução da progressividade apenas significa que se trata de fins ou medidas, conforme o caso, que decorrem de fins mais amplos ligados à proteção dos mais vulneráveis, fundamentos que também servem de embasamento para a progressividade no imposto sobre a renda.
>
> [...] buscar, no direito à educação e seu regramento constitucional, um fundamento indireto por indução da progressividade não decorre de uma suposta destinação do produto de sua arrecadação. Antes, significa constatar que também a disciplina constitucional do direito à educação, por meio de subprincípios e regras, estabelece determinados fins ou condutas específicas que induzem fins mais abrangentes, que, por sua vez, fundamentam que a distribuição da carga do imposto sobre a renda se dê de forma desproporcional na sociedade, aliviando os mais pobres, que, justamente, no mais das vezes, são os destinatários das políticas públicas de educação[240].

Como visto, mesmo a arrecadação do imposto de renda não estando diretamente ligada às políticas públicas voltadas a concretização desses direitos, a progressividade assegura que os contribuintes com maior capacidade contributiva contribuam proporcionalmente mais para o financiamento das funções do Estado, promovendo justiça social e econômica.

---

[238] Consoante artigo 173, § 4º da CRFB.

[239] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

[240] LAVEZ, Raphael Assef. **Fundamentos e controle da progressividade no imposto sobre a renda**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 94.

Se uma pessoa com menos capacidade contributiva contribui menos com a arrecadação, certamente terá mais dinheiro disponível para gastar com bens básicos como a saúde e a educação.

De outra banda, o Estado, ao se financiar com a arrecadação das parcelas mais ricas, pode utilizar os recursos arrecadados com o financiamento dos direitos básicos daqueles mais vulneráveis.

Prevê, ainda, o parágrafo único do art. 6º da Constituição, que "Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária"[241].

A referida previsão, do ponto de vista da progressividade, implica que esta deve ser pensada e aplicada, também, para conseguir a concretização dessa renda básica familiar. Seja da perspectiva de permitir ao Estado uma arrecadação que possibilite a implementação dessa renda básica, seja por meio da implementação de uma faixa de isenção que observe (e não dificulte) o atingimento dessa renda básica familiar.

Ao longo desta pesquisa, analisar-se-á se a progressividade está atingindo os objetivos para os quais ela foi constitucionalmente prevista, e o que se pode melhorar no desenho de nossa tributação para que os referidos objetivos se tornem mais palpáveis.

[241] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

2 UMA TRIBUTAÇÃO CONSTRUÍDA CONTRA A CONSTITUIÇÃO: O DESCUMPRIMENTO DAS ESCOLHAS CONSTITUCIONAIS DE FORMA "INJUSTIFICADA", SEM CRITÉRIOS E SEM FUNDAMENTAÇÃO

2.1 As escolhas infraconstitucionais no âmbito da tributação da renda das pessoas físicas no Brasil

Feito o primeiro retrato sobre a tributação da renda na Seção 1, ao final da qual se evidenciam as escolhas realizadas a seu respeito pelo Constituinte, passa-se agora a explorar na prática como ocorre a tributação da pessoa física no Brasil, analisando a legislação tributária infraconstitucional aplicável.

Nesse sentido, inicialmente, relata-se que a base normativa do imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) está na Lei n. 7.713/1988, que representa um marco na nossa legislação tributária.

Antes dessa Lei, Schoueri e Mosquera[242] relatam que o IRPF era baseado em uma lista enumerativa de eventos tributáveis, divididos em diferentes categorias de rendimentos, denominadas "cédulas". Cada cédula podia ter tratamentos diferenciados, inclusive com alíquotas e destinações diversas. Por exemplo, rendimentos imobiliários eram tributados pelos municípios, não pela União.

A Lei nº 7.713/1988, crucial para a modernização do IRPF, deve ser estudada juntamente com o Regulamento do Imposto de Renda – Decreto n. 9.580/2018 (RIR/2018), que consolida a legislação até 31 de dezembro de 2016. Embora não seja a única referência, este regulamento é uma fonte essencial para a aplicação da lei.

A lei define a base de cálculo do IRPF de maneira ampla, conforme expresso no artigo 3º:

> Art. 3º O imposto incidirá sobre o rendimento bruto, sem qualquer dedução, ressalvado o disposto nos arts. 9º a 14 desta Lei.
>
> § 1º Constituem rendimento bruto todo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, os alimentos e pensões percebidos em dinheiro, e, ainda os proventos de qualquer natureza, assim também entendidos os acréscimos patrimoniais não correspondentes aos rendimentos declarados.
>
> § 2º Integrará o rendimento bruto, como ganho de capital, o resultado da soma dos ganhos auferidos no mês, decorrentes de alienação de bens ou direitos de qualquer

[242] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

> natureza, considerando-se como ganho a diferença positiva entre o valor de transmissão do bem ou direito e o respectivo custo de aquisição [...][243].

Devido à ampla definição da base de cálculo, a lei também apresenta exceções, consolidadas no art. 35 do RIR/2018, que lista os rendimentos isentos ou não tributáveis, como por exemplo os lucros e dividendos oriundos de participações societárias (IV, a' e b', art. 35 do RIR/2018). Essa isenção é sempre tema de debate e revisitação nas propostas de reforma do IRPF. Assim, faz-se essencial uma leitura cuidadosa do referido art. 35.

Schoueri e Mosquera[244] registram que, apesar da universalidade do IRPF, nossa legislação ordinária criou um regramento em que é necessário analisar a natureza do rendimento, pois isso influencia a aplicação de alíquotas progressivas ou fixas e o período de apuração e recolhimento do imposto.

De acordo com a referida Lei nº 7.713/1988 e o RIR/2018[245], as formas de apuração e recolhimento do IRPF são:

- Resultado da Atividade Rural
- Imposto de Renda na Fonte por Antecipação (IRF-A)
- Imposto sobre a Renda na Fonte Exclusivo (IRF-E)
- Imposto sobre a Renda por Alíquota Progressiva (AP)
- Recolhimento Mensal Obrigatório (RMO)
- Complementação Anual Obrigatória (CAO)
- Recolhimento Complementar Facultativo (RCF)

Assim, analisando a legislação comentada, ensinam Shoueri e Mosquera[246] que a Renda Total das Pessoas Físicas, para fins de IRPF, pode ser classificada em:

(i) Rendimentos sujeitos ao Ajuste Anual (IRF-A, RMO e Resultado da Atividade Rural);

(ii) Rendimentos sujeitos à tributação definitiva (AP e Ganhos de Capital);

(iii) Rendimentos isentos/não tributáveis.

A seguir, analisa-se cada uma das comentadas formas de apuração e recolhimento do IRPF.

---

[243] BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm Acesso em: 20 jun. 2025.
[244] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.
[245] BRASIL. **DECRETO Nº 9.580, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm Acesso em: 10 jun. 2025.
[246] SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga, *op. cit.*

2.1.1 Resultado da Atividade Rural

O resultado da atividade rural integra a base de cálculo do IRPF na Declaração de Ajuste Anual, com receitas, despesas e investimentos seguindo o regime de caixa. Conforme o art. 2º da Lei n. 8.023/1990 e a Instrução Normativa nº 83/2001, a atividade rural[247] constitui materialidade para tributação pelo IRPF.

A base de cálculo pode ser real (diferença entre receitas e despesas anuais) ou presumida (20% das receitas, por opção do contribuinte). O resultado da atividade rural é incluído na Declaração de Ajuste Anual e tributado junto com outros rendimentos, sem recolhimentos mensais.

2.1.2 IR na Fonte por Antecipação (IRF-A)

Essa modalidade aplica-se quando uma pessoa jurídica paga a uma pessoa física, exceto em situações específicas. A fonte pagadora deve calcular e descontar o imposto devido, sendo a pessoa física a contribuinte.

O IRF-A é uma antecipação, devendo o contribuinte apurar o imposto efetivamente devido junto à Complementação Anual Obrigatória - CAO, em que o valor recolhido será compensado. Exemplos de rendimentos sujeitos ao IRF-A incluem salários, aluguéis e honorários.

A base de cálculo é o rendimento bruto deduzido de contribuição previdenciária, dependentes, pensão judicial e despesas de aluguel, quando aplicáveis. A tributação segue a tabela progressiva anual, atualmente composta por uma faixa de isenção e alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%.

[247] Segundo o art. 2º da Lei n. 8.023/1990 (e Instrução Normativa n. 83/2001): Agricultura, pecuária, extração e exploração vegetal e animal; Exploração de atividades zootécnicas, tais como apicultura, avicultura, cunicultura, suinocultura, sericicultura, piscicultura e outras culturas de pequenos animais; Atividade de captura de pescado *in natura*, desde que com apetrechos semelhantes aos da pesca artesanal (arrastões de praia, rede de cerca etc.); e Transformação de produtos decorrentes da atividade rural, sem que sejam alteradas as características do produto *in natura*, feita pelo próprio agricultor ou criador, com equipamentos usualmente empregados nas atividades rurais, utilizando exclusivamente matéria-prima produzida na área rural explorada. BRASIL. **Lei n. 8.023/1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8023.htm Acesso em: 20 jun. 2025.

2.1.3 IR na Fonte Exclusivo (IRF-E)

O IRF-E aplica-se a certos rendimentos pagos por pessoas jurídicas a pessoas físicas de forma definitiva. Uma vez feita a retenção, o rendimento líquido não é submetido a novo cálculo na Complementação Anual Obrigatória (CAO).

Existem três formas de tributação no IRF-E: proporcional, regressiva e progressiva. A tributação proporcional é a mais comum. Aplica-se, por exemplo, para rendimentos financeiros, como em aplicações de renda variável. Aplicações em renda fixa, por sua vez, podem ter tributação regressiva, a depender do prazo de aplicação, com alíquotas que variam de 22,5% a 15%. Não residentes também estão sujeitos ao IRF-E com alíquotas variando de 15% a 25%. Outros rendimentos, como prêmios de loterias e Participação nos Lucros e Resultados (PLR), também são tributados de forma exclusiva[248].

2.1.4 IR por Alíquotas Progressivas (AP)

A apuração por alíquotas progressivas aplica-se a ganhos de capital (15% a 22,5%) e determinados ganhos de aplicações em renda variável, que se submetem à AP de 15% (ganhos

[248] Como explicam Shoueri e Mosquera, há três espécies de IRF-E: tributação proporcional, tributação regressiva e tributação progressiva. O IRF-E com tributação proporcional é o mais comum. Ele se aplica, via de regra, aos rendimentos financeiros, que podem ser tributados segundo a tributação proporcional ou regressiva. No caso dos rendimentos obtidos com aplicações financeiras de renda fixa, a tributação será regressiva, com aplicação das alíquotas que variam de 22,5% a 15%, dependendo do prazo de aplicação. No caso dos rendimentos financeiros que decorram de aplicações em renda variável, a tributação será realizada pelo próprio contribuinte (salvo exceções específicas de IR-Fonte), a depender da modalidade: operações de *day trade* (que se iniciam e terminam no mesmo dia) são tributadas à alíquota de 20%, enquanto as demais operações (também denominadas de *swing trade*) são tributadas à alíquota de 15%. Outro caso de IRF-E com tributação proporcional é o dos não residentes: percebendo eles rendimentos de fonte brasileira, deve esta efetuar uma retenção do imposto, que variará de 15% a 25%. Como o não residente não está sujeito ao IRPF, a tributação na fonte será definitiva. Finalmente, pode o IRF-E dar-se por meio da mesma tabela progressiva e com as mesmas deduções autorizadas para o IRF-A. Isto se dará no caso de pagamento de 13º salário. Ou seja: o 13º salário, por expressa disposição legal, não entra no cálculo do IRF-A. Outros rendimentos submetidos ao IRF-E são a tributação dos prêmios distribuídos por loterias, concursos ou sorteios (alíquota de 30%), rendimentos pagos a residentes ou domiciliados no exterior, Participação nos Lucros e Resultados (PLR), dentre outros. Estão isentos do IRF-E: – Rendimentos de cadernetas de poupança e juros de letras hipotecárias; – Juros produzidos por Bônus do Tesouro Nacional e Notas do Tesouro Nacional; – Rendimentos produzidos por Títulos da Dívida Agrária; e – Rendimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento. A tributação exclusiva pode ser vantajosa, ou não, conforme a situação do contribuinte. De fato, se, no final do ano, na apuração da CAO, se verificasse que o contribuinte estaria sujeito a uma alíquota mais elevada, então terá sido vantajosa a tributação exclusiva na fonte, já que o rendimento a ela submetido não recairá na alíquota mais elevada. Se, ao contrário, o rendimento computado na CAO ficar sujeito a alíquota mais amena, então o rendimento submetido ao IRF-E ficará mais onerado que o restante. SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

apurados em operações realizadas no mercado de bolsa) e de 20% (ganhos apurados em operações de *day trade*).

O ganho de capital é a diferença positiva entre o valor de transmissão de um bem ou direito e o custo de aquisição. Isenções estão previstas no art. 22 da Lei nº 9.250/1995, como a venda de imóveis com reinvestimento em outros imóveis residenciais. A Lei nº 11.196/2005 introduziu fatores de redução (FR1 e FR2) para ajustar o ganho de capital pela inflação.

2.1.5 Recolhimento Mensal Obrigatório (RMO)

O RMO aplica-se a rendimentos recebidos de outras pessoas físicas, fontes no exterior ou acréscimos patrimoniais não justificados. Conhecido como "carnê-leão", segue a mesma tabela progressiva do IRF-A[249]. O contribuinte soma todos os valores recebidos de diferentes fontes e recolhe o imposto mensalmente. O valor recolhido é considerado uma antecipação, compensada na CAO.

2.1.6 Recolhimento Mensal Facultativo (RMF)

O RMF permite ao contribuinte antecipar o imposto durante o ano, sendo compensado na CAO. Por ser opcional, é pouco utilizado.

2.1.7 Complementação Anual Obrigatória (CAO)

Anualmente, o contribuinte deve entregar a Declaração de Ajuste Anual (DAA) à Receita Federal, apurando o imposto devido no ano. As antecipações são confrontadas com o imposto apurado na CAO, resultando em pagamento ou restituição.

---

[249] Como ensinam Schoueri e Mosquera, ideia básica do RMO é a de que um rendimento que, se recebido de pessoa jurídica estaria sujeito ao IRF-A, submeta-se a idêntica tributação, só que, desta feita, recolhida pelo próprio contribuinte. A apuração é feita da mesma forma utilizada para a apuração do IRF-A, i.e., usa-se a mesma tabela progressiva e permitem-se as mesmas deduções. Uma diferença importante entre o IRF-A e o RMO está em que neste último pouco importa o número de fontes pagadoras diversas: o contribuinte soma todos os valores recebidos e submete-os em conjunto, uma vez ao mês, ao RMO. Assim, se o contribuinte aufere rendimentos de três pessoas jurídicas e de oito pessoas físicas, ele estará sujeito a quatro incidências do imposto, naquele mês: cada pessoa jurídica aplicará a tabela, sem considerar as demais, enquanto o contribuinte somará os rendimentos das oito pessoas físicas e submetê-los-á a uma única incidência. SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

Deduções permitidas na CAO incluem contribuições à Previdência Social e Privada, dependentes, despesas médicas e de instrução, entre outras. A base de cálculo é submetida à tabela progressiva anual, atualmente composta por uma faixa de isenção e alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%.

2.1.8 Rendimentos isentos ou não tributáveis

A legislação infraconstitucional atualmente prevê, em vários dispositivos normativos distintos, 70 hipóteses de isenção ou não tributação de rendimentos, que estão listadas no art. 35 do Regulamento do Imposto de Renda[250].

Confira-se cada uma dessas hipóteses, abaixo categorizadas e com a especificação da legislação que fez sua previsão.

Tabela 3: Rendimentos isentos ou não tributáveis listados no art. 35 do RIR/2018

RENDIMENTOS ISENTOS OU NÃO TRIBUTÁVEIS LISTADOS NO ART. 35 DO RIR/2018
Descrição e Fundamento legal
Categoria – Rendimentos do Trabalho - Incisos I, a) - I, p) do art. 35
I, a) Alimentação, transporte e uniforme fornecidos gratuitamente ou com subsídio (Lei 7.713/1988, art. 6º, I);
I, b) Auxílio-alimentação em pecúnia a servidores federais (Lei 8.460/1992, art. 22, §§ 1º e 3º, b)
I, c) Auxílio-moradia substitutivo a imóvel funcional (MP 2.158-35/2001, art. 25)
I, d) Auxílio-transporte em pecúnia para servidores públicos (MP 2.165-36/2001, art. 1º, § 2º)
I, e) Indenização de transporte a servidor público por uso de veículo próprio (Lei 8112/90, art.60; Lei 8852/94, art.1º, III, b; Lei 9003/95, art. 7º)
I, f) Diárias exclusivamente para alimentação e pousada fora da sede (Lei 7.713/1988, art. 6º, II)
I, g) Salário-família (Lei 8.112/1990, art. 200; Lei 8.218/1991, art. 25)
I, h) Ajuda de custo para remoção com despesas de transporte/frete/locomoção (Lei 7.713/1988, art. 6º, XX)
I, i) Contribuições ao PAIT (DL 2.292/1986, art. 12, III; Lei 7.713/1988, art. 6º, X)
I, j) Contribuições patronais a previdência privada de empregados/dirigentes (LC 109/01, art. 68; Lei 7.713/88, art.6º, VIII)
I, k) Contribuições patronais ao FAPI (Lei 9.477/1997)
I, l) Incentivo em pecúnia a servidor licenciado conforme MP (MP 2.174-28/2001, art. 22; Lei 12.998/2014, art. 25)
I, m) Valores creditados em contas PIS/PASEP (Lei 7.713/1988, art. 6º, VI)
I, n) Vale-cultura (Lei 7.713/1988, art. 6º, XXIII)
I, o) Indenização por exercício em local estratégico (Lei 12.855) (Lei 12.855/2013, arts. 1º e 4º)
I, p) Serviços médicos, hospitalares e dentários pagos pelo empregador
Categoria – Previdência Pública/Privada - Incisos II, a) - II, l) do art. 35
II, a) Proventos aposentadoria por acidente em serviço ou moléstia grave (Lei7713/88, art.6º,XIV;Lei 9250/95,art.30,§ 2º)
II, b) Proventos por moléstia grave ou acidente (Lei 7.713/1988, art. 6º, XIV; Lei 9.250/1995, art. 30, § 2º)
II, c) Pensão por moléstia grave (Lei 7.713/1988, art. 6º, XXI)
II, d) Pensões de ex-combatentes (Lei 7.713/1988, art. 6º, XII)
II, e) Pensão/pecúlio a pessoa com deficiência mental (Lei 8.687/1993, art. 1º)
II, f) Pensão especial – Síndrome da Talidomida (Lei 7.070/1982, arts. 1º e 4º-A)
II, g) Pecúlio por trabalho após aposentadoria (até 1994) (Lei 7.713/1988, art. 6º, XI)
II, h) Transferência entre planos de previdência (LC 109/2001, art. 69, § 2º)
II, i) Resgate de contribuições (1989 a 1995) (MP 2.159-70/2001, art. 7º)
II, j) Resgates FAPI para renda ou novo fundo (Lei 9.477/1997, art. 12)
II, k) Auxílios: doença, desemprego, acidente, natalidade, funeral (Lei 8.541/1992, art. 48)
II, l) Seguros pagos por morte ou invalidez permanente (Lei 7.713/1988, art. 6º, VII)
Categoria – Indenizações - Incisos III, a) - III, j) do art. 35

[250] BRASIL. **DECRETO Nº 9.580, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

III, a) Indenização por acidente de trabalho (Lei 7.713/1988, art. 6º, IV)
III, b) Pagamento por adesão a programa de desligamento voluntário (PDV) (Lei 9468/97,art.14;MP217428/2001,art12e 22)
III, c) Indenização e aviso prévio por despedida ou rescisão + FGTS (Lei 7.713/1988, art. 6º, V; Lei 8.036/1990, art. 28)
III, d) Indenização por rescisão com dano patrimonial (Lei 9.430/1996, art. 70, § 5º)
III, e) Desapropriação para reforma agrária (Lei 7.713/1988, art. 22, parágrafo único)
III, f) Indenização a beneficiários de desaparecidos políticos (Lei 9.140/1995, art. 11)
III, g) Indenização a anistiados políticos (Lei 10.559/2002, art. 9º, parágrafo único)
III, h) Indenização judicial por danos (morte, invalidez etc.)
III, i) Valores pagos a portadores da Síndrome da Talidomida (exceto pensão especial) (Lei 7.070/1982, arts. 1º e 4º-A)
III, j) Dano moral – Talidomida (Lei 12.190/2010, arts. 1º e 2º)
Categoria – Participações societárias Incisos IV, a) - IV, c) do art. 35
IV, a) Lucros/dividendos apurados desde 1996 (Lei 9.249/1995, art. 10)
IV, b) Distribuições aos sócios no Simples Nacional (exceto pro-labore etc.) (LC 123/2006, art. 14)
IV, c) Aumento de capital por incorporação de reservas/lucros desde 1996 (Lei 9.249/1995, art. 10)
Categoria – Mercado financeiro - Incisos V, a) - V, m) do art. 35
V, a) Rendimentos de caderneta de poupança (Lei 8.981/1995, art. 68, III)
V, b) Resgates do PAIT referentes a contribuições do participante (Lei 7.713/1988, art. 6º, IX)
V, c) Remuneração de LCI, CRI, LH (Lei 8.981/1995, art. 68, III; Lei 11.033/2004, art. 3º, II)
V, d) Rendimentos de FIIs listados em bolsa (condições específicas) (Lei 11.033/2004, art. 3º, III)
V, e) Ganhos líquidos com ações e ouro até R$ 20 mil/mês (Lei 8.981/1995, art. 72, § 8º; Lei 11.033/2004, art. 3º, I)
V, f) Remuneração de LCA, CDA, CRA, CDCA etc. (Lei 11.033/2004, art. 3º, IV; Lei 11.311/2006, art. 7º)
V, g) CPR com liquidação financeira no mercado (Lei 11.033/2004, art. 3º, V)
V, h) Dividendos do FND (DL 2.288/1986, art. 5º)
V, i) Variação cambial de depósitos no exterior (Lei 9.250/1995, art. 25, § 4º)
V, j) Rendimentos distribuídos por fundos da Lei 11.478/2007 (Lei 11.478/2007, art. 2º, § 3º)
V, k) Bolsas do Programa Mais Médicos (Lei 9.250/1995, art. 26; Lei 12.871/2013, art. 29)
V, l) Bolsas do Programa de Bolsas para Educação pelo Trabalho (Lei 9.250/1995, art. 26; Lei 12.871/2013, art. 29)
V, m) Ganho de capital com ações de empresas do art. 16 e 17 da Lei 13.043/2014 (Lei 13.043/2014, arts. 16 e 17)
Categoria – Alienação de bens e direitos - Incisos VI, a) - VI, e) do art. 35
VI, a) Ganho de capital na alienação de bens até R$ 20.000 ou R$ 35.000 (Lei 9.250/1995, art. 22)
VI, b) Venda de único imóvel até R$ 440.000 sem alienações nos 5 anos anteriores (Lei 9.250/1995, art. 23)
VI, c) Venda de imóvel com reinvestimento em outro imóvel residencial (180 dias) (Lei 11.196/2005, art. 39)
VI, d) Redução por aquisição até 1988 (percentual fixo) (Lei 7.713/1988, art. 18)
VI, e) Redução do ganho de capital com FR1 e FR2 (Lei 11.196/2005, art. 40)
Categoria – Diversos - Incisos VII, a) - VII, k) do art. 35
VII, a) Bolsas de estudo e pesquisa sem contraprestação ou vantagem ao doador (Lei 9.250/1995, art. 26)
VII, b) Valor locativo do imóvel ocupado pelo proprietário ou cedido a cônjuge/parente (Lei 7.713/1988, art. 6º, III)
VII, c) Bens recebidos por doação ou herança (Lei 7.713/1988, art. 6º, XVI)
VII, d) Capital de apólice de seguro por morte ou prêmios restituídos (Lei 7.713/1988, art. 6º, XIII)
VII, e) Valor de sinistro, furto ou roubo do objeto segurado (Lei 7.713/1988, art. 22, parágrafo único)
VII, f) Vale-pedágio obrigatório (Lei 10.209/2001, art. 2º)
VII, g) Diferença entre valor de mercado e capital declarado em devolução de capital social (Lei 9.249/1995, art. 22, § 4º)
VII, h) Valores pagos por Estados/DF/Municípios em programas de crédito fiscal (ICMS/ISS) (Lei 7713/88, art. 6º, XXII)
VII, i) Prêmios de loteria até o limite da faixa de isenção mensal do IRPF (Lei 11.941/2009, art. 56)
VII, j) Prêmio único de R$ 100 mil aos campeões das Copas (58,62,70) (Lei 12663/12, arts. 37, I, 38, 39, 41 e 71, §º único)
VII, k) Rendimentos de condomínios residenciais até R$ 24 mil/ano com regras específicas (Lei 12973/14, art. 3º, I ao IV)

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das informações constantes no art. 35 do RIR/2018.

Conforme será adiante mais bem abordado, essas isenções, juntamente com as deduções permitidas, são as grandes responsáveis pelo fato de a alíquota nominal ser atualmente distante da alíquota efetiva experimentada por cada contribuinte, como vêm evidenciando os estudos de "Distribuição de Renda por Centis" da Receita Federal, e alguns autores, a exemplo de Gobetti[251].

[251] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em:

Algumas delas são tecnicamente justificáveis, como a isenção por indenização de danos patrimoniais. A pessoa não está recebendo renda, mas sim a indenização por um dano patrimonial sofrido. Um valor para repor, indenizar, um patrimônio que lhe foi indevidamente retirado.

Todavia, boa parte das isenções previstas na legislação infraconstitucional é bem discutível, como é o caso da isenção de lucros e dividendos, motivo de inúmeras críticas ao longo dos anos e objeto de alguns Projetos de Lei no Congresso Nacional. Recentemente, inclusive, um destes PL's que buscam tributar parte dos lucros e dividendos foi enviado pelo Governo Federal ao Congresso, o PL 1.087/2025. A tentativa do Governo é aprová-lo em 2025 para que comece a vigorar em 2026.

Isenção de rendimento de Fundos de Investimento Imobiliário – FII, ou, ainda, do Auxílio-Alimentação para servidores públicos que ganham altas remunerações mensais, também merecem maior reflexão, a qual será realizada na Seção 3.

Em síntese, existe um grande número de previsões de isenção e não tributação do imposto do IRPF. Boa parte delas precisa ser repensada.

2.1.9 As deduções permitidas

A legislação infraconstitucional do IRPF, igualmente, prevê algumas despesas que podem ser abatidas da base de cálculo do imposto de renda, o que provoca sua redução. Entre o art. 66 e o art. 75 do Regulamento do Imposto de Renda[252], encontram-se as deduções permitidas. São elas:

- Despesas com contribuições previdenciárias (art. 67 do RIR)
- Despesas escrituradas no livro-caixa (arts. 68 e 69 do RIR)
- Despesas com informatização pelos titulares de serviços de registros públicos (art. 70 do RIR)
- Despesas com dependentes (art. 71 do RIR)
- Despesas com pensão-alimentícia (art. 72 do RIR)
- Despesas médicas (art. 73 do RIR)
- Despesas com instrução (art. 74 do RIR)

https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

[252] BRASIL. **DECRETO Nº 9.580, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

- Despesas com contribuições previdenciárias e aos fundos de aposentadoria programada individual (art. 75 do RIR)

Conforme preconiza o art. 66 do RIR, as referidas deduções ficam sujeitas à comprovação ou justificação do contribuinte, que pode ser notificado para apresentar provas do gasto realizado e esclarecimentos, caso a Receita Federal entenda que existe alguma inconsistência em relação à despesa declarada.

Como previsto nos gastos dedutíveis acima, os gastos com a previdência social, referentes às retenções na fonte do INSS no salário do trabalhador, ou de quem contribui por conta própria, podem ser deduzidos, sem limite.

Despesas com plano de previdência privada do tipo PGBL (Plano Gerador de Benefícios Livres) podem ser deduzidas no limite máximo de 12% de sua renda bruta anual. Já os planos de previdência privada do tipo VGBL (Vida Gerador de Benefícios Livres) não podem ser deduzidos[253].

Pode ser deduzido um valor de R$ 2.275,08 por dependente, ao ano, ou R$ 189,59 ao mês. O referido valor não é atualizado desde 2015. Pode constar como dependente o cônjuge ou companheiro com quem o contribuinte tenha filho ou viva há mais de 5 anos; filho (a) ou enteado (a) até 21 anos, se estiver cursando o ensino superior ou técnico de nível médio; filho (a) ou enteado (a) de qualquer idade, se tiver incapacidade física ou mental para o trabalho; pais, avós e bisavós, conforme previsto no §1º do art. 71 do RIR/2018.

---

[253] Conforme explica a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP: "VGBL (Vida Gerador de Benefícios Livres) e PGBL (Plano Gerador de Benefícios Livres) são aqueles por sobrevivência (de seguro de pessoas e de previdência complementar aberta, respectivamente) que, após um período de acumulação de recursos (período de diferimento), proporcionam aos investidores (segurados e participantes) uma renda mensal - que poderá ser vitalícia ou por período determinado - ou um pagamento único. O primeiro (VGBL) é classificado como seguro de pessoa, enquanto o segundo (PGBL) é um plano de previdência complementar. A principal diferença entre os dois planos reside no tratamento tributário dispensado a um e a outro. Em ambos, o Imposto de Renda incide apenas no momento do resgate ou recebimento da renda. Entretanto, enquanto no VGBL o Imposto de Renda incide apenas sobre os rendimentos, no PGBL o imposto incide sobre o valor total a ser resgatado ou recebido sob a forma de renda. No caso do PGBL, os participantes que utilizam o modelo completo de Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF podem deduzir as contribuições do respectivo exercício, no limite máximo de 12% (doze por cento) de sua renda bruta anual. Os prêmios/contribuições pagos a planos VGBL não podem ser deduzidos na Declaração de Ajuste Anual do IRPF e, portanto, este tipo de plano seria mais adequado aos consumidores que utilizam o modelo simplificado de Declaração de Ajuste Anual do IRPF ou aos que já ultrapassaram o limite de 12% (doze por cento) da renda bruta anual para efeito de dedução dos prêmios e ainda desejam contratar um plano de acumulação para complementação de renda." GOV.BR. **SUSEP - Superintendência de Seguros Privados**. Disponível em: https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/meu-futuro-seguro/seguros-previdencia-e-capitalizacao/providencia-complementar-aberta/pgbl-vgbl. Acesso em: 20 jan. 2025.

Gastos com pensão alimentícia igualmente podem ser deduzidos, desde que o valor seja estabelecido por decisão judicial, acordo homologado judicialmente ou por escritura pública específica, como previsto no art. 72 do RIR/2018.

Podem ser deduzidos, também, gastos com instrução do contribuinte e de seus dependentes relativamente à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio, à educação superior, e à educação profissional, até o limite anual individual de R$ 3.561,50. O referido valor também não é atualizado desde 2015.

Gastos com despesas médicas e saúde, igualmente, podem ser deduzidos, inclusive sem limitação. Dentre as despesas que podem ser deduzidas, encontram-se gastos com médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, e as despesas com exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias. Até mesmo gastos realizados com despesas médicas no exterior podem ser deduzidos.

Por fim, pode, também, deduzir despesas o contribuinte que perceber rendimentos do trabalho não assalariado, inclusive os titulares dos serviços notariais e de registro, a que se refere o art. 236 da Constituição, e os leiloeiros poderão deduzir da receita decorrente do exercício da atividade: I - a remuneração paga a terceiros, desde que haja vínculo empregatício, e os encargos trabalhistas e previdenciários correspondentes; II - os emolumentos pagos a terceiros; e III - as despesas de custeio pagas, necessárias à percepção da receita e à manutenção da fonte produtora.

Importa mencionar, ainda, que a Receita Federal possibilita para o contribuinte um “Desconto Simplificado”, que consiste em uma modalidade de declaração na qual a RFB aplica um desconto automático de 20% sobre o seu rendimento anual para calcular a base de cálculo do imposto, com um teto máximo de R$ 16.754,34.

Caso o contribuinte opte pelo desconto simplificado, ele não precisa comprovar as despesas a serem deduzidas. Assim, mesmo aqueles que não teriam despesas a deduzir usufruem dessa modalidade de dedução. Se, todavia, ele tem um valor superior a esse teto para deduzir, pode optar pela modalidade de declaração completa e, nessa hipótese, precisa comprovar os gastos realizados.

Como visto, existem várias deduções que são permitidas no IRPF. Essas deduções dos valores gastos, juntamente às isenções, reduzem sobremaneira a base de cálculo do IRPF, acarretando uma alíquota efetiva muito menor que a nominal.

Observa-se, igualmente, que não há um critério uniforme para as deduções. Algumas têm limites, outras não. Não existem explicações e critérios claros para se escolher limitar ou não uma dedução. Além disso, quanto àquelas com limites, estas estão sem correção há bastante tempo.

A seguir, analisam-se os efeitos práticos das escolhas realizadas pelo legislador infraconstitucional no âmbito do IRPF.

2.2 Os resultados das escolhas do legislador infraconstitucional: o que mostram os dados de distribuição de renda e de imposto de renda divulgados pela Receita Federal sobre a realidade de nossa tributação no IRPF

As escolhas realizadas pelo legislador infraconstitucional, acima comentadas, levaram a matriz tributária brasileira a tributar menos a renda que outras bases de incidência, como a do consumo. Numa estrutura em que são permitidas muitas isenções e deduções, a renda efetivamente oferecida à tributação é reduzida.

Conforme comentado na Seção 1, segundo os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), utilizados pela Receita Federal brasileira no estudo "Carga Tributária no Brasil de 2023"[254], o país é um dos que menos tributa a renda (9,2% do PIB), dentre os 37 países analisados, ficando abaixo da média da OCDE (12,14%), e distante dos países considerados desenvolvidos, que chegam a tributar a renda quase 3 vezes mais que o Brasil, como a Dinamarca (27%) e a Noruega (26,8%).

Além disso, nesses países considerados desenvolvidos cerca de 50% de sua carga tributária total são oriundas da tributação da renda, enquanto no Brasil essa proporção é de 27,44%. Como apontado na primeira seção, nossa tributação atual é majoritariamente focada no consumo, a qual é indireta e regressiva, o que penaliza sobremaneira a população de baixa renda.

Esse dado é ainda mais alarmante em um país como o Brasil, em que grande parte da população é de baixa renda. Segundo evidencia Marcelo Medeiros[255], em seu livro, *Os Pobres e Os Ricos*, a metade mais pobre da população brasileira vive com menos de R$ 1.000 por mês,

---

[254] RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária**. Estudo sobre a carga tributária no Brasil. Carga Tributária no Brasil em 2023. Publicado em: 15/03/2022, atualizado em: 03/04/2024. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria. Acesso em 20 jan. 2025.

[255] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

valor que corresponde à nossa renda mediana. Isto é, 50% dos brasileiros recebem valores inferiores a esse patamar, enquanto a outra metade tem ganhos acima dele – um retrato claro da disparidade econômica no país.

Conforme vem sendo percebido por vários pesquisadores pelo mundo, vide Piketty[256], Stiglitz[257], Pedro Ferreira de Souza[258], Arthur Prado[259], Marcelo Medeiros,[260] e outros, a tributação direta da renda e do patrimônio podem ser mais bem exploradas para tornar a matriz tributária mais justa e eficiente, visto que permite uma análise mais precisa das características pessoais do contribuinte, tributando-o de acordo com sua capacidade econômica. Nesse contexto, o uso do IRPF é fundamental para construir um país mais justo.

Para além da baixa tributação da renda, é, ainda, de se mencionar que a tributação do imposto de renda pessoa física no Brasil não é uniforme. Isto é, dependendo da origem da renda (capital, trabalho etc.), de quem é o pagador, dentre outras variáveis, a tributação muda.

Desde a forma de tributar, (por retenção, por declaração anual, por antecipação, exclusiva na fonte, etc.), até o escalonamento das próprias alíquotas (Tabela Progressiva Anual - faixa de isenção, 7,5%, 15%, 22,5%, e 27,5%; Ganhos de capital - 15% a 22,5%; Rendimentos Tributados Exclusivos na Fonte (IRF-E) - 15% a 22,5%; Lucros e dividendos – isentos; dentre outras).

Assim, após conhecer as previsões constitucionais que devem orientar a estruturação da tributação de renda pelo legislador, expostas na Seção 1, bem como após conhecer o desenho da tributação do imposto de renda pessoa física e suas formas de incidência no plano infraconstitucional, como apresentado acima, cabe agora, na presente seção, analisar se o atual modelo de tributação da renda está em conformidade com as diretrizes constitucionais discutidas.

É importante antes ter conhecimento, também, dos dados que são resultado dessa tributação, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos de arrecadação.

---

[256] PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
[257] STIGLITZ, J. E. **The Price of Inequality:** How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York; London: W. W. Norton & Company, 2012.
[258] SOUZA, Pedro Ferreira. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.
[259] PRADO, Arthur Cristóvão. **Herança e desigualdade**: a tributação da transmissão de riqueza entre gerações como instrumento de justiça. 2020. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.2.2020.tde-01052021-221845. Acesso em: 13 jul. 2024.
[260] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

Nesse sentido, cabe analisar o relatório dos Grandes Números do Imposto de Renda Pessoa Física e os dados de Distribuição de Renda divulgados anualmente pela Receita Federal brasileira, os quais servem de base de dados para diversas pesquisas sobre a tributação do imposto de renda, do que são exemplo Gobetti[261], Medeiros[262] e Machado Neto[263].

Na presente pesquisa, trabalha-se com os dados de Distribuição de Renda e do IRPF Ano – Calendário 2022 - Exercício 2023, que era a versão mais atual quando realizada a análise de dados aqui trabalhada, em novembro de 2024.

Naquele ano, o relatório "Distribuição de Renda por Centis" registra que havia no Brasil 40.569.727 declarantes de imposto de renda. O referido relatório divide e analisa os referidos declarantes em 100 percentis de 405.697 pessoas, de modo a fazer uma análise mais detalhada de cada faixa de renda.

O percentil mais rico da população é analisado de forma ainda mais detalhada, dividido em 10 milésimos populacionais de 40.569 pessoas. E o milésimo mais rico destes 10 milésimos é dividido em 10 décimos de milésimos populacionais. Essa divisão permite uma análise mais detalhada de como ocorre a acumulação de renda e a desigualdade dentro desse extrato mais rico da população.

É de se perceber, desde já, o quão baixo é o número de declarantes do IRPF no Brasil, quando se compara esse número com a nossa População Economicamente Ativa - PEA, que consiste na parcela da população que tem idade para trabalhar e está inserida no mercado de trabalho ou à procura de emprego[264].

Naquele ano de 2022, a PEA do Brasil era de mais de 107.000.000 de pessoas[265]. Portanto, os declarantes de IRPF consistiam somente em cerca de 37% de nossa População

---

[261] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

[262] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

[263] MACHADO NETO, Marcello Lavenère. **Em busca de uma matriz tributária mais justa**: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/36088. Acesso em: 16 ago. 2023.

[264] De acordo com o IBGE, "A População Economicamente Ativa é a proporção da população, com 15 anos ou mais de idade, que fornece mão de obra para a produção de bens e serviços, durante um período específico." ATLAS GEOGRÁFICO ESCOLAR. **População Economicamente Ativa – 2020**. Disponível em: https://atlasescolar.ibge.gov.br/mundo/3016-espaco-economico/populacao-economicamente-ativa.html. Acesso em: 24 nov. 2024.

[265] Dados sobre a PEA disponível em: SPE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/emprego-e-renda/2022/informativo-pnad-

Economicamente Ativa total, o que sugere que a imensa maioria de nossa PEA ganha tão pouco que não é obrigada a declarar o imposto de renda. Certamente, há, também, uma parcela que sonega a renda auferida e acaba por não declarar o imposto de renda.

No ano de 2022, o valor de renda recebida que obrigava o cidadão a declarar o IRPF consistia na quantia anual de R$ 22.847,76, ou o equivalente a R$ 1.903,99 ao mês. A partir desse valor, o cidadão deixava de ser isento e passava a contribuir, de acordo com a tabela progressiva de alíquotas nominais daquele ano, abaixo transcrita:

Tabela 4: Tabela progressiva mensal e Tabela Progressiva anual de 2022

TABELA PROGRESSIVA MENSAL 2022			**TAB ELA PROGRESSIVA ANUAL 2022**		
Base de cálculo	**Alíquota**	**Dedução**	**Base de cálculo**	**Alíquota**	**Dedução**
Até R$ 1.903,98	-	-	Até R$ 22.847,76	-	-
De R$ 1.903,99 até R$ 2.826,65	7,5%	R$ 142,80	De R$ 22.847,77 até R$ 33.919,80	7,5%	R$ 1.713,58
De R$ 2.826,66 até R$ 3.751,05	15,0%	R$ 354,80	De R$ 33.919,81 até R$ 45.012,60	15,0%	R$ 4.257,57
De R$ 3.751,06 até R$ 4.664,68	22,5%	R$ 636,13	De R$ 45.012,61 até R$ 55.976,16	22,5%	R$ 7.633,51
Acima de R$ 4.664,68	27,5%	R$ 869,36	Acima de R$ 55.976,16	27,5%	R$ 10.432,32

Fonte: Tabela disponibilizada pela Receita Federal do Brasil*:* RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Tabelas do Imposto de Renda 2016-2022**; 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas/2016. Acesso em: 20 nov. 2024.

Observa-se, desde já, que a tabela progressiva, acima indicada, prevê a tributação de pessoas com baixa capacidade econômica, que ganham um pouco mais de um salário mínimo e que não atingiram o mínimo existencial necessário à sobrevivência[266].

Além disso, como já antecipado anteriormente, devido às deduções e isenções previstas em nossa legislação de imposto de renda, a alíquota nominal é consideravelmente superior à

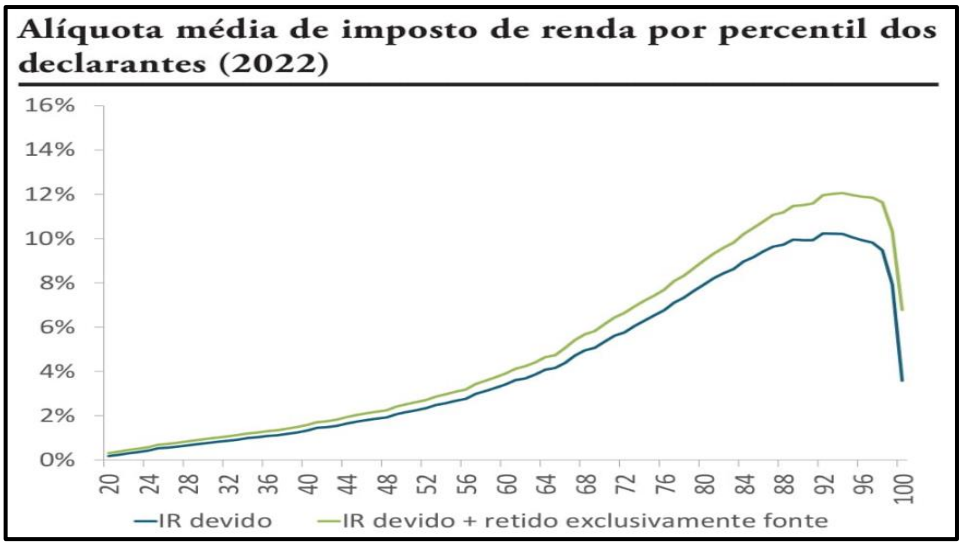
jan2022.html#:~:text=Compara%C3%A7%C3%A3o%20Interanual%20%2D%20A%20taxa%20de,PO%20registrou%20alta%20de%209.4%25. Acesso em: 21 nov. 2024.

[266] Vide o salário mínimo necessário à sobrevivência do DIEESE, que no presente ano de 2025 já ultrapassou os R$ 7.000,00. DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 10 fev. 2025.

alíquota efetiva, isto é, à tributação efetivamente suportada por cada contribuinte, após contabilizadas as deduções e isenções permitidas.

Gobetti[267] ilustra essa evolução de alíquotas efetivas para o ano de 2022, de acordo com os percentis de distribuição da população.

Figura 10: Alíquota média de imposto de renda por percentil dos declarantes (2022)



Fonte: Gráfico disponível em*:* GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

Como visto, as alíquotas efetivas são significativamente menores que as nominais, o que evidencia uma realidade do que é e de quem é efetivamente tributado, bem distinta do que costumeiramente se vê ser divulgado, quase sempre, baseado nas alíquotas nominais.

Nesse sentido, comenta Gobetti[268] que "os rendimentos do capital são, em geral, menos tributados que os do trabalho, e que os mais ricos têm uma maior proporção de suas rendas relacionadas à remuneração do capital, disto resulta uma incidência do imposto de renda pouco progressiva ou até regressiva no topo da pirâmide."

Enquanto as alíquotas nominais da tabela progressiva de 2022 variam entre a faixa de isenção e 27,5%, efetivamente os contribuintes foram tributados, em média, após computadas isenções e deduções permitidas, até uma alíquota efetiva máxima de 10%, no ano de 2022.

---

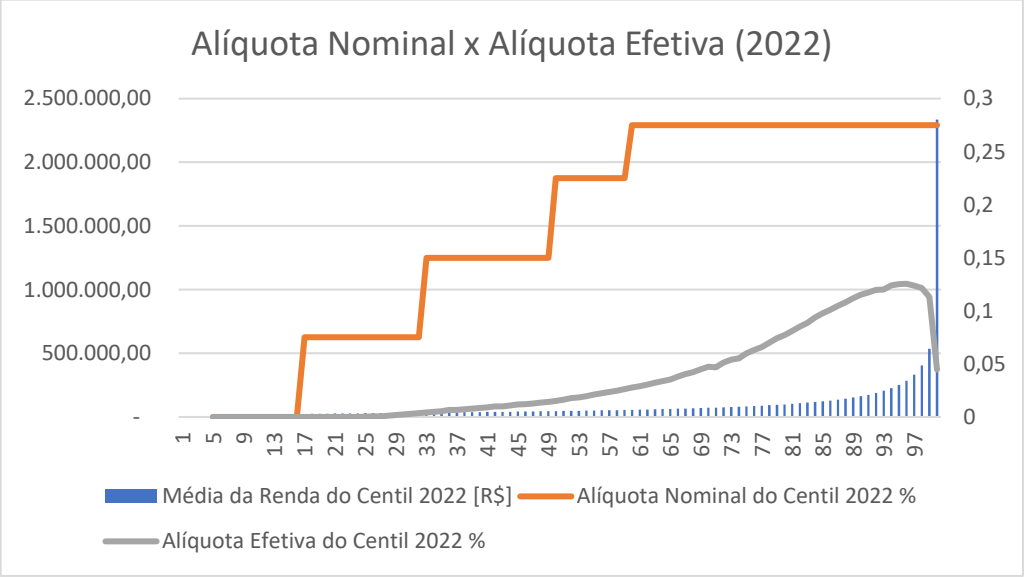
[267] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

[268] *Ibidem.*

Além de serem menores, é importante observar que as referidas alíquotas efetivas são progressivas até por volta do 98º percentil e, após esse percentil populacional, a alíquota efetiva começa a diminuir, passando a ser regressiva justamente nos extratos mais ricos dos declarantes.

Quando se coloca essa evolução da alíquota efetiva sobre os percentis, em comparação com a evolução do que seriam as alíquotas nominais, evidencia-se a total discrepância entre as realidades que ambas apresentam:

Figura 11: Alíquota Nominal x Alíquota Efetiva



Fonte: Gráfico de elaboração própria do autor, a partir dos dados do estudo "Distribuição de Renda por Centis 2022", divulgado pela Receita Federal. (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2023) RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

Como visto, em qualquer extrato da população, a alíquota nominal é muito superior à alíquota efetiva. Enquanto a alíquota nominal evolui até 27,5%, na prática, computadas as isenções e deduções permitidas, os percentis analisados somente são tributados em, no máximo, um pouco mais que 10%.

Além disso, enquanto as alíquotas nominais evoluem progressivamente até 27,5%, as alíquotas efetivas mostram que, na realidade a tributação evolui progressivamente somente até o percentil 98. Após isso, a alíquota efetiva começa a diminuir, passando a ser regressiva.

Conforme evidenciam os dados da "Distribuição de Renda por Centis" referente ao ano de 2022, a população do penúltimo milésimo mais rico, que ganhava em média mais de R$ 1,5 milhões de reais ao mês, foi tributada a uma alíquota efetiva de somente 2,48%. Em

contrapartida, os contribuintes do 80º centil, que ganhavam pouco mais de 10 mil reais, foram tributados de forma efetiva em 7,67%[269].

Percebe-se, assim, claramente, que as alíquotas efetivas tributam de forma progressiva as pessoas com rendas mais baixas, e de forma regressiva justamente os extratos mais ricos da população, existindo, desse modo, uma evidente afronta à justiça tributária, ao princípio da progressividade e à capacidade contributiva.

Justamente por conta dessa tributação, o estudo do *Credit Suisse*, *Global Wealth Report 2021*, liderado por Shorrock, Davies e Lluberas[270], demonstrou que, entre economias desenvolvidas e emergentes, o Brasil é o país com a maior concentração de riqueza no 1% mais rico – cenário que se agravou na última década[271].

Nesse mesmo sentido, dados mais detalhados de Gobetti[272] demonstram claramente esse agravamento da concentração de renda no topo da distribuição entre 2017-2022.

Como evidencia a tabela abaixo, enquanto os 95% mais pobres da população viram sua renda mensal crescer, em média, 33% nesse período, os 5% mais ricos viram-na crescer 51%, enquanto o 1% mais rico obteve um crescimento de renda de 67%. Por fim, o 0,1% mais rico experimentou, nesse período, um crescimento de 87% de sua renda mensal.

---

[269] Dados oriundos de: RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

[270] SHORROCKS, A.; DAVIES, J. B.; LLUBERAS, R. **Global Wealth Report 2021**. Zurique: Credit Suisse Research Institute, jun. 2021. Disponível em: https://bibbase.org/network/publication/shorrocks-davies-lluberas-globalwealthreport2021-2021. Acesso em: 24 nov. 2024.

[271] *Ibidem.*

[272] GOBETTI, Sérgio Wulff. Observatório de Política Fiscal. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 2024b. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 13 maio 2024.

Tabela 5: Evolução da renda dos mais ricos no Brasil de 2017 a 2022

Tabela 1 - Evolução da renda dos mais ricos no Brasil:

Centil	Item	2017	2022	Var(%)
Top 0,1%	Renda (R$ milhões)	431.070	813.735	
	Número Pessoas	152.288	153.666	
	% População adulta	0,102%	0,100%	
	Renda média (mensal)	235.885	441.290	87%
Top 1%	Renda (R$ milhões)	961.224	1.618.599	
	Número Pessoas	1.522.882	1.536.670	
	% População adulta	1,017%	0,996%	
	Renda média (mensal)	52.599	87.776	67%
Top 5%	Renda (R$ milhões)	1.715.713	2.719.899	
	Número Pessoas	7.309.833	7.683.352	
	% População adulta	4,88%	4,98%	
	Renda média (mensal)	19.559	29.500	51%
Demais 95%	Renda (R$ milhões)	2.988.518	4.103.959	
	Número Pessoas	142.493.304	146.662.846	
	% População adulta	95,12%	95,02%	
	Renda média (mensal)	1.748	2.332	33%
Total	Renda (R$ milhões)	4.704.231	6.823.858	
	Número Pessoas	149.803.137	154.346.198	
	% População adulta	100%	100%	
	Renda média (mensal)	2.617	3.684	41%

Centil		2017	2022	Diferença
Top 0,1%	Renda dos mais ricos	9,2%	11,9%	2,8%
Top 1,0%	em proporção da	20,4%	23,7%	3,3%
Top 5%	renda total	36,5%	39,9%	3,4%

Fonte: Estimativas próprias baseadas nos dados do IRPF/Receita Federal

Fonte: Estimativas de Gobetti (2024b), baseadas nos dados do IRPF/Receita Federal. GOBETTI, Sérgio Wulff. Observatório de Política Fiscal. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 2024b. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 13 maio 2024.

Trata-se, assim, de um cenário de concentração de renda que vem se perpetuando no país ao longo das décadas, como já tinha sido apontado por Pedro Souza[273], em *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*, ao analisar a concentração de renda brasileira em uma perspectiva histórica mais ampla.

[273] SOUZA, Pedro Ferreira. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

Não é somente a tributação da renda da pessoa física a responsável por essa concentração de renda histórica. A desigualdade e concentração de renda têm aspectos claramente multifatoriais e complexos, como recorrentemente lembra Marcelo Medeiros[274] e o próprio Pedro Souza[275].

Como apontado por Pedro Fernando Nery[276], por exemplo, a desigualdade de acesso à educação também contribui para essa concentração de renda. Igualmente, o desenho de nossa tributação no consumo, como demonstram Campos Júnior e Lima[277], cujo trabalho foi comentado na Seção 1. Ou ainda, escolhas feitas pelo Judiciário e pelo Legislativo, como permitir os supersalários de Juízes e membros do Ministério Público, acima do teto constitucional (art. 37, § 9º, da Constituição Federal). Escolha que, atualmente, resulta em um maior gasto com o Poder Judiciário do que com despesas essenciais, como saúde e educação, em determinadas cidades[278]. Além disso, remunerações que são compostas por verbas que, ao final, são consideradas indenizatórias pelo próprio Poder Judiciário e, com isso, ficam isentas do pagamento de IRPF.

Enfim, existe uma série de escolhas realizadas pelo Estado, tanto da perspectiva da arrecadação quanto do gasto público, que resulta, atualmente, em uma máquina pública que segue contribuindo para aumentar a concentração de renda nos extratos mais ricos da população.

Como vem sendo demonstrado na presente pesquisa, a tributação do IRPF é inegavelmente uma das causas dessa concentração. Certamente é também um dos maiores instrumentos disponíveis para mudar esse cenário.

O mais curioso é que, quando se comparam as escolhas feitas pela Constituição em relação à tributação do IRPF, que deveriam definir como seria a tributação da renda no país, apresentadas ao final da Seção 1, com as escolhas que foram feitas pelo legislador infraconstitucional, apresentadas no início da presente seção, que resultaram nessa estrutura

---

[274] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

[275] SOUZA, Pedro Ferreira. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

[276] NERY, Pedro Fernando. **Extremos:** A desigualdade global explicada por um brasileiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2024.

[277] CAMPOS JÚNIOR, C. H.; LIMA, A. C. C. Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-27, 2023. ISSN 1980-5527. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/198055272711elocation-e232711. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rec. Acesso em: 20 jan. 2025.

[278] FOLHAUOL. **Supersalário de juiz equivale a todo o orçamento de política pública em cidades mais pobres**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/05/supersalario-de-juiz-equivale-a-todo-o-orcamento-de-politica-publica-em-cidades-mais-pobres-do-pais.shtml. Acesso em 20 jan. 2025.

arrecadatória concentradora de renda, evidencia-se uma discrepância profunda entre o que o texto proposto pelo Constituinte e o que foi concretizado pelo legislador infraconstitucional.

Não por outro motivo, a realidade do escalonamento das alíquotas atuais de IRPF, as deduções e isenções permitidas, têm sido alvo de diversas críticas e constatações por parte dos pesquisadores que indicam haver inobservância ao princípio da capacidade contributiva e à progressividade previstas no Texto Constitucional.

A seguir, faz-se um breve comparativo entre o que se encontra previsto em nossa Constituição e o que se observa na realidade da tributação da renda da pessoa física no Brasil.

2.3 Constituição x Realidade: um evidente desrespeito às escolhas do Constituinte

Ante os dados comentados, oriundos de estudos da RFB e dos estudos dos pesquisadores mencionados, como Gobetti[279], expostos no tópico anterior, cumpre analisar, de forma objetiva, se as previsões constitucionais apontadas na Seção 1, que orientam como deve ser a tributação no imposto de renda pessoa física, estão sendo devidamente observadas pela tributação que ocorre atualmente na prática.

A seguir, um breve quadro comparativo das referidas previsões, com o que a realidade, apontada pelo relatório "Grandes Números do IRPF" e "Distribuição de Renda por Centis", apresenta.

Tabela 6: Comparação Previsões Constitucionais x Realidade

PREVISÕES CONSTITUCIONAIS	REALIDADE
Princípio da Capacidade Contributiva (Art. 145, § 1º, § 3º, § 4º da CF) Art. 145: [...] § 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*. (grifos acrescentados)	• Diferentemente da previsão constitucional do princípio da capacidade, ilustrada nos dispositivos indicados ao lado, a atual tributação do IRPF não observa a capacidade econômica dos contribuintes, de acordo com seus rendimentos, como previsto no §1º do art. 145. Visto que as alíquotas efetivas começam a diminuir justamente nos extratos mais ricos da população. • Ao assim proceder, a tributação atual fere a capacidade contributiva, tanto da perspectiva que tributa pessoas que não tingiram o mínimo existencial, como da perspectiva da progressividade, visto seu atual caráter regressivo, tributando mais quem menos tem condições de contribuir.

[279] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) § 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)	• Igualmente, não está sendo observado o §4º, na medida em que as alterações realizadas na matriz tributária sobre a renda até então não extinguiram a regressividade das alíquotas efetivas observada nos percentis mais ricos dentre os declarantes.
Mínimo Existencial e Vedação ao Confisco (Art.6º, art. 7º, IV e §1º do art. 145 da CF e Art. 150, IV CF) **Mínimo Existencial:** Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV – Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; Art. 145: [...] § 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*. (grifos acrescentados) **Vedação ao Confisco:**	• Sobre o mínimo existencial, inicialmente é importante perceber que a Constituição prevê em seu art. 6º os direitos que devem ser garantidos ao cidadão. Reforça essa previsão, no IV, do art. 7º ao prever que o salário mínimo deve ser suficiente para garantir esses direitos. Assim, importa observar que se tem aqui um problema atrelado à renda do próprio brasileiro, portanto, um fator anterior à tributação em si. No caso, o salário mínimo atual do brasileiro de R$ 1.421,00, como sabido, está longe de ser suficiente para satisfazer todos os direitos previstos no art. 6º e IV, 7º da CFRB. Desse modo, existe um desrespeito ao Texto Constitucional anterior à tributação, vez que o legislador ordinário não fixou um salário mínimo (ou não criou condições para fixar) que pudesse satisfazer o que previsto na Constituição. • A título de comparação, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE estima que um salário mínimo adequado à Constituição, diante da realidade atual brasileira (2024), seria de R$ 6.769,87, assim, muito superior ao salário mínimo atual vigente. • Naquilo que compete à tributação observar sobre o mínimo existencial, conforme previsto no §1º do art. 145, que é a capacidade econômica e o respeito aos direitos individuais, é importante registrar que a tributação atual não cumpre esse objetivo. Atualmente são tributadas pessoas que ganham acima de R$ 2.259,20[280], valor esse muito inferior ao necessário para viver, conforme apontado pelo DIEESE. Assim, naquilo que compete ao legislador ordinário observar no momento da tributação, as escolhas das alíquotas claramente não refletem o devido respeito ao mínimo existencial. • Sobre o respeito à vedação ao confisco previsto no IV, do art. 150, da CF, a análise tem que ser realizada de algumas perspectivas distintas. No que tange à nossa alíquota efetiva máxima, atualmente em algo próximo de 12%, como demonstrado por Gobetti (2024), ela se mostra bastante inferior às alíquotas máximas observadas em outros países do mundo. Mesmo nossa alíquota nominal,

[280] Dados disponíveis em: RECEITA FEDERA. **Meu Imposto de Renda**. Tabelas. 2024. https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas/2024. Acesso em: 24 nov. 2024.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV - Utilizar tributo com efeito de confisco;	de 27,5% é inferior às alíquotas máximas observadas nos países da OCDE, que, atualmente permeiam por volta de 50%[281]. Portanto, comparativamente, não é devido afirmar que quem está sujeito a alíquota mais alta do IRPF no Brasil está sofrendo confisco. Menos ainda, aqueles que se encontram nas faixas mais altas de renda em que a alíquota passa a ser regressiva. Por outro lado, aqueles contribuintes que não atingem nem mesmo o mínimo existencial e estão sendo tributados, estes, sim, podem alegar que estão sofrendo confisco. Com a renda que recebem não somente seu direito à preservação de patrimônio e propriedade está sendo tolhido, mas, ainda mais importante, seus direitos básicos à sobrevivência não estão sendo observados. Assim, parece que a previsão constitucional de vedação ao confisco é respeitada no que tange à população mais rica do país e desrespeitada no que tange à parcela de contribuintes mais pobres.

[281] Como demonstra: CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Transparência (Art. 145, § 3º, c/c Art. 150, § 5º, c/c Art. 163-A, c/c Art. 37 CF) Art.145. [...] § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. Art. 150. [...] § 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:	• Diferentemente da previsão constitucional do princípio da transparência, a tributação do imposto de renda pessoa física não evidencia com clareza qual a alíquota efetiva que incide em cada faixa de renda. Nem o contribuinte sabe ao certo quanto está pagando efetivamente de IRPF, após as deduções e isenções permitidas, nem, muito menos, tem noção de quanto os demais contribuintes pagam. Como discutir a justiça e eficiência da tributação desta forma? Os dados apontam que as alíquotas nominais falseiam a realidade da tributação e fazem parecer que faixas mais altas de renda têm uma carga tributária mais alta do que de fato dispõem, enquanto, na realidade, a tributação penaliza de forma progressiva aqueles que menos renda recebem. A quem interessa essa ausência da transparência da tributação? • Ao utilizar de forma mais recorrente as alíquotas nominais, acabam-se escamoteando as deduções e isenções permitidas, e a quem elas beneficiam. • É ainda de ser observar que não existe uma explicação clara sobre várias escolhas feitas no âmbito da tributação do imposto de renda. Por que a faixa de isenção termina em R$ 2.259,21? Por que só há 4 alíquotas nominais? Com base em que critérios e parâmetros essas alíquotas são escolhidas? Por que nossa alíquota nominal mais alta é 27,5%, distante das alíquotas mais altas da OCDE? • Nos últimos anos, todavia, é importante registrar que, ao menos, a Receita Federal tem apresentado dados, estudos e relatórios que evidenciam bem como é o desenho de nossa estrutura tributária na renda atualmente, por meio, por exemplo, do relatório dos "Grandes Números do IRPF" e dos dados de "Distribuição de Renda por Centis", ambos divulgados anualmente.
Generalidade, Universalidade e Progressividade (Art. 153, § 2º, I, c/c Art. 150, II) Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: 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;	• O princípio da generalidade, que é praticamente uma replicação do princípio da isonomia na tributação não é respeitado integralmente pela tributação atual do IRPF, tanto no que tange à sua perspectiva horizontal, como em sua perspectiva vertical. Várias deduções e isenções permitidas, beneficiam diretamente os contribuintes com maior capacidade econômica, como é o caso das deduções de gasto com saúde e educação, e a isenção de lucros e dividendos. Portanto, além de a tributação não incidir igualmente para os contribuintes, ela beneficia mais os mais capacitados em detrimento daqueles com renda mais baixa. • O princípio da universalidade tampouco é respeitado. Várias formas de renda são tributadas de modo distinto, tanto no que tange ao percentual da alíquota aplicado, quanto no tange à forma de tributação em si, se exclusiva

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: 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;	na fonte, se anual, se por carnê-leão etc. Percebe-se, também, uma menor tributação da renda advinda do capital, muitas vezes isenta, como é o caso da tributação de lucros e dividendos, em relação à tributação da renda advinda do trabalho. Diferentemente do que se observa hoje, segundo o princípio da universalidade, todas as rendas deveriam ser tributadas igualmente. • O princípio da progressividade tampouco é respeitado, pois a progressividade sobe de forma mais acentuada nas rendas de pessoas com menor capacidade econômica, chegando inclusive a haver regressividade da alíquota efetiva, após o 98º centil. As deduções e isenções permitidas, bem como o escalonamento de alíquotas escolhido fere frontalmente o princípio da progressividade. Existem, inclusive, alíquotas manifestamente regressivas, na tributação de renda do capital, que decaem com o passar do tempo até o resgate do dinheiro investido. Quanto maior o tempo investido, menor a alíquota. • A não atualização da tabela do IRPF anualmente também contribuiu para que as pessoas de baixa renda sejam mais penalizadas, mitigando a progressividade.

Fonte: Elaborada pelo autor.

De várias perspectivas, os princípios constitucionais que regem a tributação de imposto de renda não são observados na prática pela legislação infraconstitucional. Referidas observações têm sido feitas, por diferentes autores, ao longo dos últimos anos.

Sobre esse descompasso entre o que prevê a Constituição e o que se observa na matriz tributária brasileira, Sales D'Araújo[282] comenta que:

> Em que pesem as opções adotadas pela Constituição de 1988 refletirem um ideal democrático direcionado para a superação do atual quadro de subdesenvolvimento, quando investigamos a atividade financeira do Estado ao longo destas três últimas décadas, verificamos uma contrariedade ao projeto constitucional de nação. Isto porque a matriz tributária brasileira não apenas arrecada seus recursos e os gasta de uma maneira desalinhada aos objetivos constitucionais, como também, em decorrência da adoção de estratégias típicas de uma ilusão fiscal, dificulta a transparência e compreensão necessárias por parte da sociedade para a formação de uma participação efetiva na definição de um sistema de direitos e seu respectivo financiamento público.

Nesse mesmo sentido das considerações e comparações constantes da tabela acima, resultados alcançados pela pesquisa publicada por Machado Neto[283] demonstram que:

---

[282] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 57.

[283] MACHADO NETO, Marcello Lavenère. **Em busca de uma matriz tributária mais justa**: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/36088. Acesso em: 16 ago. 2023.

1) A capacidade contributiva do brasileiro de baixa renda é em grande parte desrespeitada pela tributação atual do IRPF. É necessário tributá-los menos;

2) Os brasileiros com elevadas capacidades econômicas são subtributados. É necessário tributá-los mais;

3) A progressividade do IRPF acontece em faixas de renda onde existem economicamente incapazes ou pouco capazes. É preciso que o IRPF seja progressivo nas faixas de renda mais elevadas;

4) Somente reformas na tributação não levarão o brasileiro a se tornar capaz economicamente de contribuir, é preciso melhorar a auferição de renda do contribuinte de baixa renda;

5) As isenções e deduções tornam a tributação do IRPF mais regressiva, é necessário refletir sobre o fim destas;

6) Não existe explicação constitucional para que não se tributem lucros e dividendos, o que torna nossa matriz tributária absolutamente regressiva. Tem-se que tributá-los e pensar uma tributação das pessoas jurídicas, de forma a estimular a produção e o investimento no desenvolvimento das empresas;

7) A tributação não é transparente como deveria, havendo opacidade no uso das alíquotas nominais, deduções e isenções;

8) A não atualização da tabela de IRPF anualmente contribui para que as pessoas de baixa renda sejam penalizadas.

Diante dessas constatações e do evidente desrespeito ao Texto Constitucional, cabe aos operadores do direito e demais profissionais que trabalham com o fenômeno tributário buscar soluções para que nossa tributação na renda da pessoa física observe o que está previsto em nossa Constituição e o objetivo de sociedade nela desenhado.

Antes disso, entretanto, é importante tentar buscar compreender as justificativas que levaram o legislador ordinário a adotar uma estrutura tributária tão distante do Texto Constitucional.

Afinal, só se encontrará uma solução adequada, se for corretamente compreendida a motivação das escolhas que moldaram a estrutura tributária vigente.

Por qual razão foram escolhidas as alíquotas atuais? Por que se escolhe isentar os lucros e dividendos? Quais critérios tentaram nortear essas escolhas? Houve alguma tentativa de demonstrar que as escolhas realizadas seguiam a Constituição?

A seguir, tenta-se encontrar a resposta para esses questionamentos.

2.4 A ausência de justificativa e critério das escolhas que descumprem a Constituição

Por que foram escolhidas somente 4 alíquotas nominais progressivas em nossa tabela de IRPF (faixa de isenção, 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%)? Por que elas incidem nas respectivas faixas de renda? Por que o legislador escolheu justamente 7,5% e não 8%, 15% e não 17%?

Por que nossa última alíquota nominal é de 27,5% e não de 45%, que é a alíquota máxima média dentre os países da OCDE? Ou ainda de 34,1%, que é a alíquota máxima média dos países da América Latina?[284]

Pautado pelo conceito de matriz tributária – que compreende a tributação como reflexo das escolhas realizadas ao longo do tempo –, para que se possa discutir efetivamente tais opções realizadas, é importante compreender as justificativas que orientaram essas decisões.

Nesse sentido, observa-se que, além de toda a discussão existente sobre as discrepâncias e distorções geradas no âmbito da progressividade no uso das alíquotas nominais em detrimento das efetivas, não existe qualquer explicação mais aprofundada por parte de nosso legislador infraconstitucional para que as alíquotas eleitas sejam as atuais.

Importa registrar que, quando se fala em "alíquotas", está-se mencionando todos os fatores e escolhas que envolvem e impactam a estrutura final de alíquotas de IRPF atualmente existentes, isto é, entender a justificativa e explicação das isenções e deduções, que afetam ao final a arrecadação, a alíquota efetiva e a progressividade observada, também se insere nesse escopo de análise.

Afinal, como visto nos tópicos anteriores, as isenções e deduções permitidas impactam significativamente a progressividade e a capacidade contributiva observadas em nossa tributação.

Assim, para cumprir o dever constitucional de transparência no âmbito tributário, entende-se que o debate em torno da progressividade e da capacidade contributiva deve ser criterioso. Não basta apenas parecer progressivo. Além de ter de ser efetivamente progressivo, o que nossa tributação não é, como já visto, o legislador ordinário deve se esforçar para debater qual progressividade de alíquotas é mais adequada. Deve buscar justificar suas escolhas com base em critérios jurídicos, econômicos e sociais, que demonstrem que a Constituição está sendo cumprida.

---

[284] Dados comparativos com a OCDE e América Latina apresentados por: CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

De modo que fique aberto ao debate e ao escrutínio público se as justificativas que levaram à escolha de determinadas alíquotas estão corretas ou não. Se existe outra forma mais adequada de calculá-las ou não.

Boa parte desse debate em torno da justificativa das escolhas realizadas deveria ocorrer, por exemplo, durante o trâmite de aprovação dos instrumentos normativos que alteram o desenho de nossa matriz tributária, desde as Justificativas e Exposições de Motivo que acompanham os Projetos de Lei, passando pelos Pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara Legislativa e do Senado Federal, que dentre suas atribuições possuem justamente o dever de analisar os "aspectos constitucional, jurídico [...] de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação"[285] do Congresso Nacional.

Nesse sentido, tem-se a impressão de que a maior parte do debate experimentado no Brasil, especialmente no campo político, ocorre com base na discussão arrecadatória ou, quando muito, somente com base em comparações com alíquotas de outros países.

Os princípios da progressividade e da capacidade contributiva até são invocados em determinados momentos, mas sempre de forma abstrata, sem uma efetiva demonstração de que eles estariam sendo cumpridos, com análises econômicas adequadas.

Buscando certificar-se da (não) existência de critérios e justificativas que auxiliem a escolha do legislador infraconstitucional na construção do desenho de nossa matriz tributária, enviaram-se os questionamentos ao Ministério da Fazenda, via Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), por meio do portal https://falabr.cgu.gov.br/web, acerca de como vem sendo realizada a escolha das alíquotas ao longo dessas últimas décadas, desde a Constituição de 1988.

A seguir, seguem transcritos os questionamentos enviados pela presente pesquisa ao Ministério da Fazenda:

> 1. Prezado (a) Servidor do Ministério da Fazenda, boa tarde. Espero encontrá-lo (a) bem.
>
> 2. Gostaria de saber se existe algum estudo do Ministério da Fazenda que norteia a escolha das alíquotas e faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual?
>
> 3. Algum estudo que explique o motivo pelo qual foram escolhidas as alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5%, 27,5%. Por que não foram escolhidas, por exemplo, 5%, 10%, 15%, 20%, 25%? Por que só existe essa quantidade de alíquotas e não mais 10, por exemplo?

[285] Vide as atribuições da CCJ da Câmara Legislativa: CÂMARA LEGISLATIVA. **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/atribuicoes. Acesso em: 24 nov. 2024.

> 4. Por que a alíquota mais alta escolhida foi de 27,5% e não 30%, 40%? Por que a faixa de isenção vai até R$ 2.259,20/mensais e não um valor maior, como R$ 5.000? O que justifica a escolha as alíquotas incidentes sobre as faixas de renda respectivas?
>
> 5. Existe algum estudo, desde a Constituição de 1988, que justifique essas escolhas de alíquotas sobre as faixas de renda nas quais elas incidem? Algum estudo que indique qual seria uma tributação mais adequada a ser incorporada na tabela progressiva do imposto de renda pessoa física, de acordo com as previsões de progressividade e capacidade contributiva da constituição? Mesmo que o estudo não tenha virado Medida Provisória ou Lei. Mas que indique o que o Ministério da Fazenda entenderia como adequado.
>
> 6. Tudo que encontrei foram as Exposições de Motivos das Medidas Provisórias que alteram as alíquotas, como por exemplo, a exposição de motivos da MP 1.206 de 06.02.2024, que promoveu a última alteração das alíquotas. Gostaria de saber se existem estudos e justificativas mais detalhadas a respeito da escolha das alíquotas e faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual?
>
> Atenciosamente,

O Ministério da Fazenda, por meio do Centro de Estudos da Receita Federal do Brasil (CETAD/RFB), respondeu negativamente aos questionamentos constantes dos parágrafos 2, 3, 4 e 6, por meio da "Nota SIC Cetad/Coest nº 046/2025, de 05 de março de 2025".

Os questionamentos constantes do parágrafo 5 foram respondidos também de forma negativa, registrando-se que a única exceção são os estudos que subsidiam os atos preparatórios das leis, que são disponibilizados ao público quando as leis são editadas.

Confira-se a resposta do Ministério da Fazenda e do CETAD/RFB, abaixo transcritas:

> 3. Em atendimento às solicitações dos parágrafos 2, 3, 4 e 6, informe-se que não há, no âmbito deste Centro de Estudos, pareceres, estudos ou notas técnicas que justifiquem a escolha das alíquotas e das faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual.
>
> 4. Em atendimento à solicitação do parágrafo 5, informe-se que, à exceção de documentos destinados a subsidiar minutas de atos ainda preparatórios, este CETAD não possui estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, que indique qual seria a tributação mais adequada a ser incorporada na tabela progressiva do imposto de renda pessoa física, de acordo com as previsões de progressividade e capacidade contributiva da Constituição Federal.
>
> 5. São estas as informações que o CETAD/RFB dispõe e que encaminha em resposta à solicitação do cidadão.
>
> Atenciosamente,
>
> Responsável pela resposta: Centro de Estudos da Receita Federal do Brasil – RFB

Os questionamentos enviados ao Ministério da Fazenda e a resposta recebida seguem na íntegra no Anexo 1 da presente pesquisa.

Com a finalidade de conferir se a exceção informada na resposta ao parágrafo 5 dos questionamentos (documentos preparatórios que subsidiam projetos de lei), justifica a fixação e alteração de alíquotas como apontado nos questionamentos enviados, realizou-se uma pesquisa na legislação que promoveu alterações de alíquotas na tributação do IRPF desde a promulgação da CFRB de 1988.

Quando a CFRB foi promulgada, existia uma parcela da população isenta, uma alíquota de 10% e outra de 25%.

A Medida Provisória nº 400 de 1993[286], convertida na Lei nº 8.848, de 28 de janeiro de 1994, alterou a tabela progressiva então vigente, que passou a ter uma faixa de isenção, uma alíquota de 15%, outra de 26,6% e outra de 35%.

Tabela 7: Tabela Progressiva pela MP 400/1993

Base de Cálculo (Em UFIR)	Parcela a Deduzir da Base de Cálculo (Em UFIR)	Alíquota
Até 1.000		isento
Acima de 1.000 até 1 950	1.000	15,0%
Acima de 1.950 até 18.000	1.415	26,6%
Acima de 18.000	5.395	35,0%

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 400, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1993.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1993/medidaprovisoria-400-29-dezembro-1993-373780-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 abr. 2025.

Confira-se, nesse sentido, a fundamentação trazida pela Exposição de Motivos nº 422 de 1993[287], assinada pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

> Excelentíssimo Senhor Presidente da República,
>
> Submeto à consideração de Vossa Excelência o nosso Projeto de Medida Provisória, que estabelece tabelas progressivas para a incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, para pessoas físicas.
>
> É proposta a criação de alíquota de 35% para a classe de rendimentos cujos valores superem 18000 UTR por mês, tendo em vista aperfeiçoar a progressividade do imposto, determinada pelo art. 152, § 2º, I, da Constituição.
>
> Outrossim, com o objetivo de instrumentalizar o ajuste fiscal necessário ao equilíbrio das finanças públicas, em 1994, as quotas fixadas nas referidas tabelas incorrem em incremento de 5% (cinco por cento) no atual nível global de incidência, sem prejuízo da progressividade já alcançada pelo imposto.
>
> Justificam o recurso à edição de Medida Provisória a relevância da matéria, demonstrada pela necessidade de garantir ao Poder Público condições para o

[286] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 400, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1993.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1993/medidaprovisoria-400-29-dezembro-1993-373780-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 abr. 2025.

[287] IMAGEM CÂMARA.LEG. **Coleção de Anais da Câmara dos Deputados 12/01/1994.** Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=12/01/1994&txpagina=123&altura=700&largura=800#/. Acesso em: 20 abr. 2025.

> mencionado ajuste fiscal, e a urgência de adoção das providências, ditada pelo disposto no art. 150, III, p. º, da Constituição, que exige a entrada em vigor das disposições aqui preconizadas antes do início do exercício financeiro em que o imposto deva ser cobrado. Respeitosamente,
>
> Fernando Henrique Cardoso
> Ministro de Estado da Fazenda

Como se observa, nos quatro breves parágrafos que justificam a alteração das alíquotas, a única justificativa é de aumento e aperfeiçoamento da progressividade, bem como o caráter arrecadatório, visando "equilíbrio das finanças públicas em 1994". Não se apresenta nenhum estudo mais aprofundado, nenhuma justificativa maior sobre a escolha das alíquotas em específico.

Em 1995, foi sancionada a Lei 9.250/1995, originada do PL 1236/1995, que alterou a tributação do IRPF para o ano de 1996, extinguindo a alíquota de 35% e transformando a alíquota de 26,5% em 25%. Confira-se a referida tabela:

Tabela 8: Tabela Progressiva pela Lei 9.250/1995

BASE DE CÁLCULO EM R$	ALÍQUOTA%	PARCELA A DEDUZIR DO IMPOSTO EM R$
até 900,00	-	-
acima de 900,00 até 1.800,00	15	135
acima de 1.800,00	25	315

Fonte: BRASIL. **LEI Nº 9.250, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm Acesso em: 20 jun. 2025.

A alteração dessas alíquotas foi realizada em conjunto com uma série de mudanças na tributação de IRPF, justificadas por meio da Exposição de Motivos 411/MF[288], cujos excertos se transcrevem abaixo:

> EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 411/84, de 14 de novembro de 1995, do Sr. Ministro de Estado da Fazenda
> Excelentíssimo Senhor Presidente da República**,**
>
> Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei que altera a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas com o objetivo de, sem prejuízo da proporcionalidade do imposto, simplificá-la e compatibilizá-la com a tributação das Pessoas Jurídicas, bem assim de eliminar distorções geradoras de litígios e ônus fiscais. [...]
> 1. O art. 3º estabelece, da igual modo, a tabela progressiva mensal em Reais, procedendo-se, em relação à tabela vigente, à incorporação da correção monetária da UFIR até 1º de janeiro de 1996 e, ainda, de modo a assegurar que a correspondente carga tributária se mantenha inalterada. Tal procedimento se coaduna com a política governamental de desindexação geral da economia.

[288] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1236/1995**. Inteiro Teor. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25196. Acesso em: 20 abr. 2025.

> [...]
> Respeitosamente**,** Pedro Malan
> Ministro da Fazenda

Como se observa da Exposição de Motivos acima, não há qualquer menção à palavra "progressividade". Em sentido diverso do que previsto no Texto Constitucional, a referida Exposição de Motivos fala em "proporcionalidade".

Além disso, no item 5, em que teoricamente haveria uma explicação das alterações das alíquotas constantes no art. 3º da Lei 9250/1995, somente há uma informação de que a tabela progressiva foi "atualizada", de modo que a carga tributária se mantivesse "inalterada". Sequer há menção das alterações realizadas de forma específica, como a extinção da alíquota de 35% e a diminuição da alíquota de 26,6% para 25%. Por que foi extinta a alíquota de 35%? Por que foi diminuída a alíquota de 26,5% para 25%? Não foram dadas essas explicações.

Referido PL 1236/1995 trouxe várias alterações no IRPF, explicadas, em sua maioria, por um único parágrafo, sem maior profundidade, sem demonstração de realização de estudo prévio ou pesquisa de dados.

Em paralelo à Lei 9250/1995, foi também aprovada pelo Congresso Nacional, no mesmo ano, a Lei 9.249/1995, que igualmente passou a ter vigência em 1996 e que, dentre outras providências, isentou o recebimento de lucros e dividendos pelos sócios de pessoas jurídicas, bem como previu a possibilidade de distribuição de Juros Sobre Capital Próprio (JCP), deduzindo-os da base de cálculo do IRPJ.

Segundo a Exposição de Motivos da referida Lei[289], a medida proposta visava estimular a economia, simplificar a tributação, integrar definitivamente o IRPF com o IRPJ e inibir a evasão. Confiram-se trechos da justificativa do então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, sobre essa alteração:

> Excelentíssimo Senhor Presidente da República,
> Submeto à considerado de Vossa Excelência Projeto de Lei que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e dá outras providências.
> 2. A reforma objetiva simplificar a apuração do imposto, reduzindo as vias de planejamento fiscal, uniformizar o tratamento tributário dos diversos tipos de renda, integrando a tributação das pessoas e jurídicas, ampliar o campo de incidência do tributo, com vistas a alcançar os rendimentos auferidos no exterior por contribuintes estabelecidos no País e, finalmente, articular a tributação das empresas com o Plano de Estabilização Econômica. [...]
> 10. Com vistas a equiparar a tributação dos diversos tipos de rendimentos do capital, o Projeto introduz a possibilidade de remuneração do capital próprio investido na atividade produtiva, permitindo a dedução dos juros pagos aos acionista, até o

[289] BRASIL. **LEI Nº 9.249, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html. Acesso em: 20 abr. 2025.

> limite da variação da Taxa de Juros de Longo prazo - TJLP; compatibiliza as alíquotas aplicáveis aos rendimentos provenientes de capital de risco àquelas pela qual são tributados os rendimentos do mercado financeiro; desonera os dividendos; caminha na direção da equalização do tratamento tributário do capital nacional e estrangeiro; e revoga antiga isenção do imposto de renda incidente sobre a remessa de juros para o exterior, prevista no Decreto-Lei nº 1.215, de 1972 (arts. 9] a 12, § 2º do art. 13, art. 28, e inciso I do art. 32), a fim de que não ocorra qualquer desarmonia no tratamento tributário que se pretende atingir. Igualando-se, para esse fim, o aplicador nacional e estrangeiro.
>
> 11. A permissão de dedução de juros pagos ao acionista, até o limite proposto, em especial, deverá provocar um incremente das aplicações produtivas nas empresas brasileiras capacitando-as a elevar nível de investimentos, sem endividamento, com evidentes vantagens no que se refere à geração de empregos e ao crescimento sustentado da economia. Objetivo a ser atingido mediante a adoção de política tributária moderna e compatível com aquela praticada pelos demais países emergentes, que competem com o Brasil na capacitação de recursos internacionais para investimento.
>
> 12. Com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-se quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o investimento nas atividades produtivas. [...]
>
> Respeitosamente, PEDRO MALAN.

Como visto, não houve qualquer análise do impacto dessa isenção na progressividade, nem qualquer comentário sobre a observância dos princípios da generalidade e universalidade. Nem da perspectiva arrecadatória houve análise.

Tampouco, foi apontado algum estudo ou experiência internacional que demonstrasse que essa medida efetivamente poderia estimular a economia. Isso em um cenário em que quase nenhum país adotou ou manteve essa isenção. Assim se justificou uma das alterações de maior impacto na tributação de IRPF de nossa história pós-Constituição de 1988.

Em 1997, foi aprovada a alíquota de 27,5%, em substituição à alíquota de 25% até então existente, conforme previsão da Lei nº 9.532/1997. Referida Lei foi originada da MP 1.602/1997, que previa uma série de medidas, com fins de equilibrar o país fiscalmente.

No texto inicial da referida MP 1.602/1997, não havia a previsão da alíquota de 27,5%, mas sim de um adicional de 10% sobre as alíquotas de IRPF até então vigentes. Confira-se, nesse sentido, o texto inicial da referida MP[290], sobre o tema:

> Art. 21. Relativamente aos rendimentos recebidos durante os anos-calendários de 1998 e 1999, o imposto de renda devido pelas pessoas físicas será igual ao valor calculado com base nas tabelas de que tratam os arts. 3º e 11 da Lei nº 9.250, de 1995, acrescido de um adicional de dez por cento, incidente sobre esse mesmo valor.

[290] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.602, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1997**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1602-14-novembro-1997-368955-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 abr. 1995.

Sobre essa alteração proposta, a Exposição de Motivos 644[291], da referida MP 1.602/1997, trazia a seguinte explicação:

> 18. O art. 21 institui um adicional de dez por cento, calculado com base no imposto de renda devido pelas pessoas físicas, a ser cobrado sobre os rendimentos recebidos durante os anos-calendários de 1998 e 1999, como parte das medidas econômicas adotadas pelo Governo de Vossa Excelência para combater o déficit público e enfrentar a crise financeira internacional.

Como visto na exposição de motivos, a ideia inicial era meramente arrecadatória, visando ao enfrentamento da crise econômica. Não houve qualquer preocupação com progressividade, capacidade contributiva ou qualquer princípio constitucional que rege o IRPF.

Além disso, durante o debate de aprovação da MP 1.602/2027 no Congresso Nacional, referido adicional de 10% não foi aprovado, tendo sido aprovada a alíquota de 27,5% para substituir a de 25%. Assim ficou o texto final na Lei 9.532/1997:

> Art. 21. Relativamente aos fatos geradores ocorridos durante os anos-calendários de 1998 e 1999, a alíquota de 25% (vinte e cinco por cento), constante das tabelas de que tratam os arts. 3º e 11 da Lei nº 9.250, de 1995, e as correspondentes parcelas a deduzir, passam a ser, respectivamente, de 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento), R$ 360,00 (trezentos e sessenta reais) e R$ 4.320,00 (quatro mil, trezentos e vinte reais).

Deste modo, a alíquota de 27,5% foi aprovada em meio a uma discussão unicamente arrecadatória, em que a referida alíquota sequer surgiu como ideia original.

Anos mais tarde, por meio da Medida Provisória 451/2008, foi proposta a inserção das alíquotas de 7,5% a 22,5%, até hoje existentes em nossa tabela progressiva. Na Exposição de Motivos 212/2008[292] da referida MP 451/2008, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, justificou a inserção das referidas alíquotas na tabela progressiva da seguinte forma:

> 11. Com o art. 15 acrescentam-se faixas de valores e respectivas alíquotas à Tabela Progressiva do IRPF, visando adequá-las ao crescimento da massa salarial e aos salários nominais da economia. Nesse sentido, o artigo estabelece novas alíquotas: de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) e de 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento), ficando assim as tabelas constituídas de cinco faixas de rendimento e correspondentes alíquotas - 0% (zero por cento), 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento), 15% (quinze por cento), 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) e 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento). Essas novas tabelas serão adotadas em relação aos fatos geradores ocorridos a partir do primeiro dia do mês de janeiro de 2009 e do primeiro dia do mês de janeiro de 2010.

---

[291] Exposição de Motivos publicada em: SENADO LEG. **Diário do Congresso Nacional nº 26**, de 02/12/1997, pg. 18021-18029 e segs. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=01/12/1997&tipDiario=2. Acesso em: 20 abr. 2025.

[292] BRASIL. **EM Nº 00212/2008 – MF**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EM-212-MF-Mpv-451-08.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

A referida MP 451/2008 foi transformada na Lei Ordinária 11945/2009. Como se observa do texto da exposição de motivos acima, a inserção das referidas alíquotas e faixas de valores na tabela progressiva de IRPF foram justificadas "visando adequá-las ao crescimento da massa salarial e aos salários nominais da economia".

Nada mais foi dito. Nada sobre progressividade, capacidade contributiva, ou qualquer explicação do motivo pelo qual foram escolhidas especificamente essas alíquotas e essas faixas de valores. Nenhum estudo ou pesquisa foi citada para embasar as escolhas realizadas.

Após essas alterações de alíquotas, as alterações existentes na tabela progressiva foram de atualização das faixas de valores, não havendo mais qualquer exclusão ou inclusão de alíquotas em nossa tributação do IRPF.

Assim, como se observa da exposição de motivos dos referidos instrumentos normativos, não existe uma explicação concreta do motivo de somente ter essas alíquotas, incidindo sobre as respectivas faixas de renda.

As justificativas apresentadas pelo legislador infraconstitucional são sempre abstratas, sem explicações mais aprofundadas, estudos ou pesquisas que embasem as escolhas, ou, ainda, e mais importante, preocupação em observar o disposto na Constituição.

Ampliando esse estudo das justificativas apresentadas pelo legislador infraconstitucional, foi realizada no Apêndice uma análise da tramitação da legislação vigente, desde a promulgação da Constituição de 1988, que 1) alterou as deduções existentes na tributação do IRPF; 2) alterou as isenções previstas na tributação do IRPF; 3) alterou as alíquotas da tabela progressiva do IRPF. Entre Leis, Medidas Provisórias e Decretos foram analisados mais de 50 atos normativos.

Conforme exposto ao longo do trabalho, a progressividade e a capacidade contributiva são afetadas na tributação do IRPF, majoritariamente, pelas alíquotas, pelas deduções e pelas isenções. Assim, visando a cumprir os objetivos da presente pesquisa, é importante observar as justificativas que foram apresentadas pelo legislador ordinário no momento de fazer as escolhas no âmbito do IRPF que impactariam diretamente na progressividade e na capacidade contributiva do contribuinte.

No referido Apêndice, foi analisado de forma mais específica se o legislador se preocupou em justificar as escolhas realizadas de acordo com os mandamentos constitucionais que regem a tributação do IRPF, isto é, os princípios da progressividade, da capacidade contributiva, da generalidade, da universalidade, da isonomia, entre outros que se comentou ao longo da pesquisa. Analisou-se, também, se a justificativa com base no Texto Constitucional,

caso existente, deu-se de forma criteriosa, baseada em estudos e demonstrando os impactos a serem experimentados pelo contribuinte.

Para tanto, foram analisados dois documentos específicos do processo de aprovação de um ato normativo: 1) a Exposição de Motivos (quando a proposição tem origem no Poder Executivo) ou a Justificativa (quando apresentada por um parlamentar) da legislação aprovada; e 2) o Parecer de Constitucionalidade, que, a depender do trâmite legislativo da proposição, pode ser emitido por diferentes comissões[293].

Como se pode observar nas tabelas analíticas do Apêndice, dos mais de 50 atos normativos analisados, somente 3 atos normativos fundamentam as escolhas realizadas (em torno das alíquotas, das isenções e das deduções) de forma direta nos princípios constitucionais que regem o IRPF, quais sejam: a Lei 7.713/1988 (PL 1064/1988), a Lei 8687/1993 (PL 1189/1988) e a Lei 8.848/1994 (MP 400/1993). E mesmo assim, de forma insuficiente. Não apresentam dados que embasem suas explicações, estudos ou pesquisas prévias.

As melhores fundamentações observadas foram as das duas primeiras leis acima indicadas. Acredita-se que essa fundamentação mais preocupada com o Texto Constitucional pode ter ocorrido no caso dessas duas leis, pelo fato de seus PL's terem sido apresentados em 1988, isto é, no mesmo ano em que a Constituição foi promulgada. As demais, mais distantes daquele momento de promulgação, de Assembleia Constituinte, acabaram se distanciando das escolhas previstas no Texto Constitucional.

Algumas proposições legislativas que não tinham as isenções, deduções e alíquotas como tema central sequer chegaram a justificar ou a ter a constitucionalidade das isenções, deduções e alíquotas efetivamente analisadas, de forma específica.

Outras, chegaram a justificar as isenções, deduções e alíquotas, com outros fundamentos que não constitucionais, como, por exemplo, "incentivar a poupança", "incentivar a infraestrutura", "permitir o desenvolvimento tecnológico".

---

[293] Na Câmara, esse parecer pode ser emitido pela Comissão de Constituição, Justiça, e de Cidadania ou por Comissão Especial quando for o caso ou por um deputado designado para tanto em plenário, em caso de ser aprovado Regime de Urgência durante a tramitação da proposição legislativa e não haver parecer para apreciação pelo plenário. No Senado, chamado de parecer terminativo, a análise de constitucionalidade, é dada pela Comissão designada para tal ou por um senador designado para tanto em plenário, em caso de ser aprovado Regime de Urgência durante a tramitação da proposição legislativa e não haver parecer para apreciação pelo plenário. No Congresso Nacional (quando apreciado pelas duas Casas em conjunto como é o caso das Medidas Provisórias), o parecer de constitucionalidade é dado pela Comissão Mista de senadores e deputados formada para apreciar a matéria, ou por um parlamentar designado para tanto em plenário, em caso de a matéria estar em regime de urgência e não haver parecer para apreciação pelo plenário. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/parecer_terminativo. Acesso em: 20 abr. 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/. Acesso em: 20 abr. 2025.

Em nenhum ato normativo analisado, observou-se a demonstração de dados, impactos econômicos e efeitos que justificassem as escolhas realizadas em torno das isenções, deduções e alíquotas.

Os casos em que se observou a apresentação de algum dado foi geralmente em relação ao impacto arrecadatório, e não algum dado que visasse a demonstrar o cumprimento dos princípios constitucionais. Nenhum dado que demonstrasse que o mínimo existencial estaria sendo alcançado, que a capacidade contributiva estivesse sendo respeitada ou que evidenciasse que a progressividade estaria concretamente sendo observada.

O Parecer de Constitucionalidade emitido pela Comissão Mista da MPV 812/1994, que deu origem à Lei 8.981/1995, de relatoria do Dep. Mussa Demes (PFL-PI), expõe um bom retrato da fundamentação e discussão de constitucionalidade que ocorre em nosso parlamento, em relação às escolhas realizadas no âmbito do IRPF.

Referida Medida Provisória, convertida em Lei, dentre outras proposições, versava sobre a isenção de rendimentos da caderneta de poupança, de Letras de Crédito Imobiliário (LCI), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Letras Hipotecárias (LH), e de ganhos com ações e ouro em até R$ 20.000,00.

Em seu voto, o Dep. Relator Mussa Demes admite que o debate parlamentar existente não é adequado, não é democrático, que é feito de forma atropelada, no “apagar das luzes” do ano legislativo, feito somente para fechar o Caixa (fim arrecadatório) e de forma superficial.

O Relator ainda põe em dúvida os números apresentados que não são sequer analisados por ele próprio. Ao final, contraditoriamente, pronuncia-se pela constitucionalidade da MPV 812/1994 em um gesto de confiança “ao governo debutante”. Não faz qualquer análise dos princípios constitucionais que regem o IRPF. Rejeitou em bloco 87 emendas sem qualquer análise.

Seu parecer, a análise sobre ele e a Exposição de Motivos da referida MPV 182/1994 estão na íntegra no Apêndice.

Desse modo, diante dessa ausência de justificativas acerca das alíquotas e escolhas realizadas no âmbito do IRPF, a presente pesquisa entende ser necessário propor um debate acerca da tributação da renda da pessoa física, que seja criterioso e transparente, para que, a partir daí, possa se questionar as escolhas realizadas e melhorá-las ao longo do tempo, com base naquilo que se encontra previsto em nosso Texto Constitucional.

Nesse sentido, entende-se que é primordial justificar e deixar transparente as escolhas realizadas no âmbito da tributação, evidenciando o motivo pelo qual se enxerga que

determinada proposta desenhada está de acordo com a Constituição. Justificar as escolhas é um dos pontos centrais dessa pesquisa.

Com os dados de que atualmente dispomos sobre a distribuição de renda brasileira e sua tributação, especialmente dos estudos de "Distribuição de Renda por Centis" e "Grandes Números do IRPF", divulgados pela RFB, é possível e devido promover um debate que busque encontrar critérios adequados para justificar as escolhas a serem realizadas no âmbito da tributação do IRPF no Brasil, de acordo com as previsões de nossa Constituição.

Assim, com base nos dados acima mencionados, entende-se que as alíquotas atualmente existentes, além de não serem progressivas (quando analisadas as alíquotas efetivas), são desproporcionais e insuficientes se comparadas com a diversidade e desigualdade de distribuição de renda de nossa população.

Não se identifica, por exemplo, qualquer justificativa que sustente a existência de uma única alíquota nominal de 27,5%, a partir da faixa de renda R$ 4.664,68. Como conceber que é justo e progressivo que uma pessoa que ganha R$ 5.000,00 seja tributada proporcionalmente de forma igual a quem ganha R$ 100.000,00, R$ 1.000.000,00?

É evidente, como apontado na presente pesquisa, que a escolha dessas alíquotas, sobre as respectivas faixas de renda, não cumpre com o princípio da progressividade previsto na Constituição.

Na realidade, como já visto quando analisada a tributação efetiva, essas pessoas que ganham R$ 5.000,00 são tributadas em proporção inclusive superior às que ganham R$ 100.000,00 e R$ 1.000.000,00, após deduções e isenções permitidas.

Neste cenário, constatado que as escolhas constitucionais em relação à tributação do IRPF, especialmente em relação à progressividade e à capacidade contributiva, são recorrentemente desrespeitadas pelo legislador infraconstitucional; e, mais, que esse desrespeito se origina de um debate pouco justificado, em que a Constituição não tem sido colocada no centro do debate; buscar-se-á na próxima etapa da presente pesquisa propor alterações que solucionem esse distanciamento da tributação atual em relação ao texto proposto pelo Constituinte, por meio de um debate que evidenciará os critérios e parâmetros que justificarão as escolhas a ser tomadas.

3 TRAZENDO AS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS PARA O CENTRO DO DEBATE: UTILIZANDO A CONSTITUIÇÃO PARA JUSTIFICAR AS ESCOLHAS E OS CRITÉRIOS DE UM NOVO IRPF

3.1 O que fazer? Como fazer? Pensando na solução

Como visto nas seções anteriores, a Constituição brasileira fez escolhas claras sobre como deve ser estruturada nossa tributação no imposto de renda, especialmente no que diz respeito ao princípio da capacidade contributiva e da progressividade, que não vêm sendo cumpridos.

Como comenta D'Araújo[294], as previsões constitucionais demonstram a opção por "um projeto desenvolvimentista, no qual o Estado incorpora o ideal transformador das estruturas sociais".

Um Estado que, apesar de ter, também, como objetivo proteger liberdades e garantias individuais, elementos mais ligados à ideia de um Estado de Direito liberal, assume, em vários momentos do Texto Constitucional, o compromisso de modificar a realidade em busca da "promoção de isonomia". Como menciona o referido autor, a Constituição assume claramente uma missão transformadora em relação à realidade socioeconômica do Constituinte.

Nesse sentido, D'Araújo[295] destaca que para que ocorra a concretização das disposições constitucionais, é necessário dissolver "os obstáculos impostos por aqueles que buscam a manutenção deste *status quo* social, rompendo com uma leitura autocentrada no texto constitucional em si para passar-se a ressignificar o próprio papel do Estado e seu potencial transformador da realidade."

O autor cita que é necessário "internalizar um espírito cívico e republicano que reflita a soberania popular como sujeito ativo da política, bem como garantir a distribuição por toda sociedade dos avanços advindos do progresso econômico"[296].

Na visão de D'Araújo[297], essa concretização das escolhas constitucionais implica um processo "que deveria ser marcado pela transparência das escolhas no campo das políticas públicas, bem como pela concretização de uma concepção de cidadania fiscal".

---

[294] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 55.
[295] *Ibidem*, p. 55.
[296] *Ibidem*, p. 55.
[297] *Ibidem*, p. 56-57.

Na mesma linha, entende-se que a concretização das escolhas constitucionais deve se dar de forma transparente, pautada em critérios que possam ser concretamente discutidos, a fim de nortearem um processo de deliberação que resulte em uma escolha eficiente e justa no âmbito de nossa matriz tributária.

Como explica Lagemann[298], para estruturar uma tributação que pretenda ser justa, é preciso tomar e justificar diversas decisões, como definir quem deve ser contribuinte do imposto (se o indivíduo ou a família); quais rendas devem integrar a base de cálculo, dentre outras.

Nesse sentido, o próximo passo da presente pesquisa consistirá, justamente, em escolher e justificar as decisões a serem tomadas de acordo com os parâmetros previstos na Constituição.

Para isso, é imprescindível lembrar que as discussões que envolvem a tributação transbordam, em inúmeros aspectos, de uma perspectiva exclusivamente jurídica. Os próprios conceitos de progressividade e capacidade contributiva, carregam em si, intrinsecamente, uma origem econômica. Tal como o próprio conceito de renda, como visto na primeira seção.

Só conseguimos avaliar se o princípio da progressividade e da capacidade contributiva são respeitados adequadamente se analisados os estudos de distribuição de tributação da renda divulgados pela Receita Federal.

Assim, para que se possa propor alterações em nossa matriz tributária, que levem à concretização dos princípios constitucionais, é necessário ir além do Direito para proteger adequadamente os direitos previstos em nossa Constituição.

Nesse sentido, diante de inúmeros fenômenos sociais que interligam direito, economia e matemática, Castro[299] defende que é dever dos juristas adquirir o conhecimento matemático e econômico necessário para realizar avaliações jurídicas das infraestruturas matemáticas que sustentam políticas públicas, dados econômicos, regulamentações, indicadores, índices mercantilizados, e afins, ajudando a evitar situações em que o debate existente nessas outras áreas suplante os direitos fundamentais.

Dessa perspectiva, Castro[300] propõe que o trabalho jurídico precisaria ir além da desconstrução e engajar-se em exercícios de "reação construtiva diante de encontros com o *a-lógos* (o não racionalizado), de modo a reestruturar relações sociais em arranjos cada vez mais libertadores — frequentemente com o auxílio de *mathemata* (sistemas matemáticos e formais)".

---

[298] LAGEMANN, Eugênio. Tributação equitativa. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 289–328, 2001.

[299] CASTRO, Marcus Faro de; "From Numbers to Post-Logocentric Normative Craft: On the Use of Indicators and Comparable Constructs in Contemporary Legal Analysis", 2016, – Trabalho apresentado no 3rd ISA Forum of Sociology (International Sociological Association). **Research Committee on the Sociology of Law** (RC12) – The Futures We Want in Numbers: Searching Legal Indicators for a Better World – Vienna, July 10-14, 2016.

[300] *Ibidem*, p. 53.

Alinhada à essa ideia, a presente pesquisa se utilizará de alguns exercícios matemáticos para demonstrar como é possível a construção de uma tributação que siga de forma objetiva as escolhas realizadas pela Constituição no âmbito do IRPF.

Não por outro motivo, o conceito de matriz tributária se propõe a compreender as escolhas realizadas no âmbito da tributação, não somente de uma perspectiva jurídica, mas por meio de uma visão interdisciplinar, que leve em consideração os fatores sociais, econômicos e políticos, que justificam as escolhas realizadas.

Desse modo, não somente a análise do retrato de nossa matriz tributária, como realizada nas seções anteriores, demanda uma incursão nesses dados econômicos e comparativos da tributação brasileira, como, também, as proposições a serem realizadas passam necessariamente pela adequada utilização desses dados para que se possa realizar escolhas constitucionalmente adequadas.

É o que se busca fazer nesta seção.

3.2 Estruturando uma nova tributação do IRPF: escolhendo e justificando critérios e parâmetros que seguem a progressividade e a capacidade contributiva previstas na Constituição

Relembra Hugo de Brito Machado[301] que, ainda nas aulas de Teoria Geral do Direito, aprende-se que os conceitos utilizados em norma jurídica de hierarquia superior não podem ser alterados pela norma de hierarquia inferior.

Nessa linha, anota Brito Machado[302] que "se as palavras empregadas nas normas da Constituição pudessem ser livremente definidas pelo legislador ordinário, a supremacia constitucional não seria mais que um simples ornamento da literatura jurídica"[303].

---

[301] MACHADO, Hugo de Brito. O Conceito Legalista de Renda. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 5-9, out./dez. 2009b.

[302] *Ibidem*, p. 5-9.

[303] Sobre a interpretação do Texto Constitucional pelo legislador ordinário, da perspectiva do conceito de renda, ensina Hugo de Brito Machado: "Como qualquer intérprete de normas jurídicas, o legislador, um intérprete da Constituição, goza de relativa liberdade ao interpretar qualquer de seus dispositivos. Desta forma, goza de liberdade relativa para formular o conceito de renda. Pode escolher entre os diversos conceitos fornecidos pelos economistas e financistas, procurando alcançar a capacidade contributiva e tendo em vista considerações de ordem prática. Não pode, todavia, formular, arbitrariamente, um conceito de renda, ou de proventos de qualquer natureza. Nem se diga que o legislador pode estabelecer um conceito de renda por ficção legal. Como assevera Valdir de Oliveira Rocha, esse fazer de conta não pode subsistir. É da maior evidência que, se assim não fosse, ruiria inteiramente todo o sistema jurídico-constitucional. É evidente, portanto, que a liberdade do legislador para definir a hipótese de incidência do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza não vai além da liberdade que tem o intérprete para escolher uma das significações razoáveis dessa expressão. Se, no exercício dessa liberdade,

Assim, um intérprete da Constituição dispõe unicamente de liberdade relativa ao interpretar qualquer de suas previsões. No que tange, por exemplo, à interpretação do que viria a ser "progressividade", escolher entre diversos critérios e conceitos fornecidos pelos economistas e financistas. Ou, discutir em que medida, a progressividade deveria ser implementada. É vedado, contudo, formular leis que não visem um sistema efetivamente progressivo.

Em relação ao mínimo existencial, por exemplo, é possível que o legislador ordinário debata qual parâmetro de mínimo existencial é o correto para inseri-lo na legislação. O que não pode é o legislador ordinário se furtar a observar a proteção desse mínimo existencial, conforme previsto na Constituição. Caso contrário, estará o legislador ordinário agredindo o Texto Constitucional, como vem sendo percebido em relação às previsões Constitucionais no âmbito IRPF.

Assim, com a liberdade relativa pela qual se deve guiar o intérprete constitucional, examinam-se neste tópico os parâmetros necessários para se criar e justificar uma tributação de IRPF alinhada às previsões de progressividade e capacidade contributiva previstas na Constituição. Começa-se pela proteção ao mínimo existencial.

3.2.1 Mínimo existencial

Como previsto nos arts. 6º, 7º, IV, e §§ 1º, 3º e 4º, do art. 145 da Constituição Federal, o cidadão brasileiro deve ter garantidos direitos básicos à sua sobrevivência (moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte, previdência social etc.), isto é, um mínimo existencial.

Conforme também já relatado, os tributos não devem dificultar o alcance desse mínimo existencial pelos cidadãos. Ora, se uma pessoa não tem condições de satisfazer seus direitos básicos, não tem condições de contribuir com o Fisco. Não tem capacidade econômica para isso.

Como visto anteriormente, nossa tributação do IRPF se inicia em patamares muito baixos de renda (R$ 2.259,21 mensal), desrespeitando o alcance desse mínimo existencial previsto constitucionalmente. Tampouco o salário mínimo atualmente vigente (R$ 1.412, em

---

o legislador transpõe o quadro, ou moldura, que a Ciência do Direito estabelece, definindo como renda o que renda não é, em qualquer de seus significados aceitáveis, agride a Constituição. E como qualquer lei, também aquela que direta ou indiretamente define o alcance da expressão "renda e proventos de qualquer natureza", está sujeita ao controle de constitucionalidade." MACHADO, Hugo de Brito. O Conceito Legalista de Renda. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 5-9, out./dez. 2009b, p. 5-9.

2024) é suficiente para permitir ao cidadão a fruição dos direitos básicos previstos nos art. 6º e 7º, IV.

A fim de buscar um desenho da tributação adequado às previsões constitucionais, a presente pesquisa só admitirá que um cidadão pode ser tributado após ter atingido um patamar de renda que lhe assegure a fruição desses bens necessários, como saúde, educação, alimentação e outros.

No entanto: qual seria o valor que permitiria o alcance desse mínimo existencial? R$ 3.000,00 mensais, R$ 4.000,00 mensais, R$ 8.000,00 mensais? Como calcular isso?

Uma das críticas da presente pesquisa é justamente que o debate em torno de nossa tributação na renda ocorre sem critérios, sem transparência, sem parâmetros objetivos que busquem efetivamente concretizar as previsões constitucionais.

Ainda em 2018, o plano de governo do candidato Fernando Haddad (PT)[304] falava em aumentar a faixa de isenção das alíquotas para quem ganha até 5 salários-mínimos. O então candidato Jair Bolsonaro (PL), igualmente, defendeu essa ideia em sua campanha e, vitorioso nas urnas, ventilou essa possibilidade durante seu governo[305].

Passados 7 anos, em 2025, o agora Ministro da Fazenda Fernando Haddad defende a implementação de uma isenção para quem ganha até R$ 5.000,00, por meio do PL 1.087/2025 (ainda em trâmite no momento em que se escrevem estas linhas). Esse valor de isenção proposto, de R$ 5.000,00, é muito próximo ao valor sugerido em 2018, de cinco salários-mínimos, visto que, naquele ano, o salário mínimo vigente era de R$ 954,00[306].

Nesse sentido, questiona-se como podem R$ 5.000,00 ser o limite de isenção em 2018 e como podem estes mesmos R$ 5.000,00 serem o limite adequado da faixa de isenção 7 anos depois, após tanta inflação experimentada desde então (IGP-M Jan/2018 – Nov/2024 = 80%; IPCA Jan/2018 – Out/2024 = 43%)[307].

---

[304] Os planos de governo dos candidatos de 2018 estão disponíveis em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos. Acesso em: 5 fev. 2024.

[305] Uol. **Economia**. Plano de Bolsonaro promete de novo subir isenção do IR a 5 salários mínimos. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/08/10/plano-de-governo-de-bolsonaro-e-atualizado.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 02 dez. 2024.

[306] DIÁRIO OFICIAL-e. **Salário Mínimo 2018 – valores e reajuste**. Disponível em: https://diariooficial-e.com.br/salario-minimo-2018/. Acesso em: 02 dez. 2024.

[307] Cálculo realizado utilizando a "Calculadora do Cidadão", disponibilizada pelo Banco Central em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do cidadão**. https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores. Acesso em: 10 nov. 2024.

Qual a explicação o governo dá para a escolha dessa faixa de isenção? “Aliviar a tributação para as rendas mais baixas”? “Diminuir a desigualdade social”?[308] Obviamente, não é intuito da presente pesquisa desestimular uma medida que claramente será mais adequada do ponto de vista da justiça social e fiscal para o país. Mas o questionamento que fica é: essa medida será suficiente? Por que será suficiente? Suficiente para quê? Para quem?

É preciso cobrar do governo, seja ele qual for, transparência na escolha realizada no âmbito de nossa tributação. Mais que isso, e o mais importante, que ele demonstre que a Constituição está sendo seguida.

A Constituição claramente diz que o mínimo existencial precisa ser respeitado pela tributação da renda. Se o legislador infraconstitucional não demonstra que esse respeito ocorre, o princípio da transparência, igualmente, não está sendo seguido.

Desta forma, para alcançar o que seria uma tributação na renda adequada à realidade brasileira e à Constituição, a presente pesquisa busca mapear, inicialmente, o que seria o mínimo existencial adequado, que esteja de acordo com as previsões do art. 6º e art. 7º, IV, da CFRB, para que, somente após sua satisfação, a tributação possa ocorrer, conforme previsto nos §§1º, 3º e 4º do art. 145 da CF.

Para os fins da presente pesquisa, entende-se que o cálculo de mínimo existencial mais adequado a seguir é o do “salário mínimo necessário”, projetado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), visto que este busca seguir o que é previsto no inciso IV, do art. 7º da Constituição Federal, como explica o próprio instituto.

Confira-se a explicação do DIEESE a respeito[309]:

> A constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, define o salário mínimo como aquele fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas (do trabalhador) e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. (Constituição Federativa do Brasil, art. 7" - IV). Para calcular o Salário mínimo Necessário, o DIEESE considera o preceito constitucional de que o salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família e cujo valor é único para todo o país. Usa como base o Decreto lei nº 399, que estabelece que o gasto com alimentação de um trabalhador adulto não pode ser inferior ao custo da Cesta Básica de Alimentos.

---

[308] AGÊNCIA BRASIL. **Justificativas explicitadas pelo Ministro Fernando Haddad em novembro de 2024**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-11/haddad-anuncia-isencao-de-ir-para-quem-ganha-ate-r-5-mil. Acesso em: 02 dez. 2024.

[309] DIEESE. **Metodologia do Salário mínimo Necessário do DIEESE**. Disponível em: https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

É fundamental registrar, ainda, que o salário mínimo necessário utilizado como parâmetro de mínimo existencial, neste primeiro momento, será o referente ao ano de 2022, mesmo ano dos relatórios da RFB de "Distribuição de Renda" e "Grandes Números do IRPF", que se analisará mais à frente e permite, com os dados disponibilizados, fazer a pretendida elaboração do que seria uma tributação adequada da renda de pessoa física.

Naquele ano de 2022, o salário mínimo necessário correspondeu ao valor de R**$** 6.408,14, que é a média dos valores mensais calculados pelo DIEESE para o referido ano. Somente a título de comparação, o salário mínimo oficial daquele ano era de R$ 1.212,00[310], equivalente a menos de um quinto do valor calculado pelo mencionado instituto.

Tabela 9: Salário mínimo Necessário DIEESE x Salário mínimo Oficial

Mês	Salário Min. Nec. DIEESE 2022	Salário mínimo Oficial 2022
Dezembro	R$ 6.647,63	R$ 1.212,00
Novembro	R$ 6.575,30	R$ 1.212,00
Outubro	R$ 6.458,86	R$ 1.212,00
Setembro	R$ 6.306,97	R$ 1.212,00
Agosto	R$ 6.298,91	R$ 1.212,00
Julho	R$ 6.388,55	R$ 1.212,00
Junho	R$ 6.527,67	R$ 1.212,00
Maio	R$ 6.535,40	R$ 1.212,00
Abril	R$ 6.754,33	R$ 1.212,00
Março	R$ 6.394,76	R$ 1.212,00
Fevereiro	R$ 6.012,18	R$ 1.212,00
Janeiro	R$ 5.997,14	R$ 1.212,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do salário mínimo necessário do DIEESE de 2022 e do salário mínimo oficial do mesmo ano.

Encontrado o valor de R**$** 6.408,14, como o valor mínimo necessário para permitir a fruição dos bens necessários ao cidadão em 2022, cumpre tecer alguns comentários acerca da metodologia adotada pelo DIEESE para se chegar ao cálculo do salário mínimo necessário, de modo que o debate proposto e as escolhas realizadas na presente pesquisa possam ocorrer com a devida transparência.

[310] DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 5 fev. 2024.

3.2.1.1 Metodologia de Cálculo do Salário mínimo necessário do DIEESE

Como já apontado anteriormente, o DIEESE fundamenta sua metodologia[311] do salário mínimo necessário na Constituição, inc. IV do art. 7º, que define o salário mínimo como aquele fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas (do trabalhador) e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo.

Assim, objetivando calcular o salário mínimo necessário, o DIEESE considera o preceito constitucional de que o salário mínimo deve atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, cujo valor é único para todo o país. Ou seja, o DIEESE calcula o salário mínimo necessário com os parâmetros que deveriam ser respeitados para o cálculo do salário mínimo oficial.

Importante ressaltar, também, que a família considerada para o cálculo do DIEESE é composta por dois adultos e duas crianças, que, por hipótese, consomem como um adulto.

O instituto utiliza como diretriz o Decreto Lei nº 399 de 1938, que estabelece que o gasto com alimentação de um trabalhador adulto não pode ser inferior ao custo da Cesta Básica de Alimentos.

O DIEESE explica que utiliza o custo da maior cesta básica, entre as 27 capitais que pesquisam a Cesta Básica de Alimentos e, multiplicando-se por 3, obtém-se o gasto alimentar de uma família. Conforme Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada pelo DIEESE, no município de São Paulo, em 94/95, a alimentação representa 35,71% das despesas das famílias do Estrato 1, o terço mais pobre da população.

Ao comparar o custo familiar da alimentação (a maior ração multiplicada por 3), com a parcela orçamentária das famílias de baixa renda (35,71%), pode-se inferir o orçamento total, capaz de suprir também as demais despesas como habitação, vestuário, transporte etc. Dessa forma, pode-se resumir o cálculo do salário mínimo necessário da seguinte maneira:

C.F.A. = 3 (C. C.)

C.F.A/X = 0,3571/1,00

0,3571X = C.F.A.

X = C.F.A/0,3571

[311] A metodologia do DIEESE se encontra em: DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 5 jan. 2025.

X= 3 (C. C.)/0,3571

Em que: C.F.A. = Custo Familiar de Alimentação e C.C. = Custo da Cesta Básica de maior valor.

Como o salário mínimo necessário do DIEESE foi escolhido como um dos parâmetros a serem seguidos por este trabalho, enquanto espelho do que seria o mínimo existencial previsto na Constituição, é importante esclarecer algumas críticas que o cálculo do salário mínimo necessário do DIEESE poderia sofrer.

Uma das críticas seria a de usar como parâmetro o valor necessário para suprir as necessidades não só do trabalhador, mas de sua família. Segundo essa crítica, o valor do mínimo existencial deveria ser calculado de forma individualizada para cada cidadão.

No que diz respeito ao que essa pesquisa se propõe, essa crítica não se aplica, visto que o mínimo existencial que se procura estimar encontra-se previsto na Constituição, isto é, aquele previsto nos arts. 6º e 7º, IV, como já noticiado. E, o art. 7º, IV é claro ao dispor que o "salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família". Portanto, é adequada a metodologia utilizada pelo DIEESE, que busca justamente estimar o gasto com as necessidades básicas de uma família brasileira, como explicitado anteriormente.

Com base nessa última afirmação, poder-se-ia ainda contestar o motivo de a pesquisa, então, não ter utilizado o salário mínimo oficial como parâmetro, que supostamente também deveria observar os mesmos preceitos constitucionais nos quais se funda o cálculo do salário mínimo necessário do DIEESE.

A resposta é que o cálculo atual do salário mínimo oficial não tem respeitado o que a Constituição prevê. Basta analisar o valor da cesta básica que atingiu R$ 909,25 em abril de 2025 em São Paulo[312], em um ano em que o salário mínimo é de R$ 1.518,00.

Pela perspectiva de horas trabalhadas, o DIEESE explica que, em abril de 2025, o tempo médio necessário para adquirir os produtos da cesta básica foi de 108 horas e 55 minutos, maior do que em março, quando ficou em 106 horas e 19 minutos. Já em abril de 2024, a jornada média foi de 109 horas e 55 minutos.

Tal como mostra o DIEESE, lógica similar poderia ser utilizada quando se compara o custo da cesta e o salário mínimo líquido, ou seja, após o desconto de 7,5% referente à Previdência Social. Esta relação correspondia a 53,52% do rendimento para adquirir os

[312] Valor da cesta básica calculado pelo: DIEESE. **Custo da cesta aumenta em 15 capitais em abril**. São Paulo, 8 de maio de 2025. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2025/202504cestabasica.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

produtos alimentícios básicos e, em março, 52,24% da renda líquida. Em abril de 2024, o percentual era de 54,01%.

Portanto, somente a necessidade básica de alimentação já consumiria cerca de metade do valor do salário mínimo oficial do trabalhador, ou de suas horas trabalhadas, tornando-se evidente que o restante não seria suficiente para suprir suas outras necessidades e as de sua família.

Nesse sentido, é, inclusive, de se registrar que o Governo Federal deveria apresentar um cálculo concreto que demonstrasse que o valor do salário mínimo seria suficiente para satisfazer os direitos básicos do trabalhador e de sua família. Todavia, esse cálculo não é apresentado e o valor do salário mínimo, anualmente, só é revisto com base na inflação. Em alguns anos, aplica-se um pequeno reajuste acima da inflação, às vezes não[313].

E assim, sem uma preocupação concreta em demonstrar que o salário mínimo oficial é suficiente para suprir as necessidades do trabalhador e de sua família, como prevê a Constituição, o salário mínimo oficial vai se distanciando do que seria o mínimo necessário para sobreviver.

Outra crítica que poderia ser feita à metodologia apontada seria a do dado da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF (feita pelo IBGE), utilizada pelo DIEESE. Segundo consta da informação contida no site do DIEESE[314], a pesquisa estaria utilizando a POF de 94/95, para calcular em sua fórmula, qual seria o gasto mensal de uma família de baixa-renda com alimentação. Na POF de 94/95 feita em São Paulo, esse valor consistiria em 35,71% dos gastos totais de uma família de baixa renda paulista.

Dessa maneira, poder-se-ia haver alguma crítica no sentido de que de 94/95 para 2025, haveria uma alteração na importância do gasto de alimentação das famílias de baixa renda, se comparado com os gastos dessas famílias atualmente. Essa é uma crítica, de fato, que deve ser levada em consideração.

Atualmente, a POF é feita em todo o Brasil, e o DIEESE poderia adotar uma dimensão do gasto familiar com alimentação que fosse mais abrangente que o gasto de São Paulo.

Ademais, já foram realizadas algumas Pesquisas de Orçamentos Familiares pelo IBGE após 94/95, de modo que o DIEESE poderia fundamentar seu cálculo de salário mínimo

---

[313] Governo Federal informa que o Presidente Lula sancionou o orçamento de 2025 com um aumento do salário mínimo de 2,5% acima do INPC. GOV.BR. **Presidente sanciona Orçamento de 2025 com aumento do salário mínimo para R$ 1.518**. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/04/presidente-sanciona-orcamento-de-2025-com-aumento-do-salario-minimo-para-r-1.518. Acesso em: 20 jun. 2025.

[314] DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos.** Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html. Acesso em: 5 out. 2024.

necessário sempre na que estivesse mais próxima ao mês pesquisado. Portanto, é de se assumir que existe sim alguma distorção nos valores que o DIEESE apresenta, o que inclui os cálculos de salário mínimo necessário feitos para o ano de 2022, utilizados nesta pesquisa, e isso deve ser evidenciado ao leitor.

Todavia, é de se relatar que a distorção existente não é tão significativa, visto que em famílias de baixa renda, não houve tanta variação na importância do gasto familiar com alimentação de 94/95 ao longo dos anos. Prova disso é que na POF de 2002/2003[315] o gasto médio da família brasileira do Estrato 1, de menor renda, correspondia a 32,68% do orçamento familiar. Dessa forma, houve somente uma variação de 3,03% em relação ao gasto de 94/95 de uma família de São Paulo. Entretanto, repisa-se, há, sim, uma distorção.

Feitas estas ressalvas e explicações, tendo em vista a previsão contida na Constituição, adota-se na presente pesquisa a metodologia utilizada pelo DIEESE para o cálculo do que seria considerado o mínimo existencial.

3.2.2 Alíquotas efetivas: priorizando a transparência

Na tributação de imposto de renda a ser proposta pela presente pesquisa, serão sempre consideradas as alíquotas efetivas. Isto é, as alíquotas que expressam o percentual real em que cada cidadão é efetivamente tributado. Como já registrado anteriormente, entende-se que as alíquotas nominais não respeitam o princípio da transparência, ao distorcer a realidade sobre quem suporta realmente a tributação, bem como, ao esconder a evolução real da progressividade das alíquotas eleitas pelo legislador ordinário.

Além disso, as alíquotas nominais igualmente distorcem o caráter irritante que seria natural da tributação da renda. Isto é, irritam mais aqueles que nominalmente parecem pagar mais, mas que efetivamente pagam menos. Irritam menos aqueles que mais são onerados, pois nominalmente parecem ser tributados em menor nível.

Nas comparações realizadas com a tributação atual, igualmente, serão utilizadas as alíquotas efetivas desta, a fim de que seja possível apurar a realidade existente por trás das deduções e isenções permitidas pelo legislador ordinário.

3.2.3 O respeito ao princípio da universalidade e da generalidade

[315] IBGE. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/19052004pof2002html.shtm. Acesso em: 5 fev. 2024.

Conforme visto anteriormente, existem atualmente diferentes formas de tributação para diferentes fontes de renda, sendo, por exemplo, a renda do trabalho tributada de forma diferente da renda do capital.

Entende-se que a tributação de forma diferenciada, ou mesmo, a subtributação ou isenção de determinadas fontes de renda, beneficiando grupos de interesse específicos, fere os princípios da universalidade e da generalidade.

Além disso, ao admitir a tributação diversa, a depender da origem da renda, o legislador ordinário fere inclusive o próprio princípio da progressividade, pois os cidadãos passam a não recolher mais de acordo com o aumento de sua riqueza, mas de acordo com a origem da renda que recebem.

Assim, a escolha de menores alíquotas para determinados rendimentos, ou ainda, a isenção de determinadas rendas, acaba por mitigar significativamente a progressividade esperada de nossa tributação.

Nesse cenário, importa ressaltar que a tributação do IRPF a ser proposta pela presente pesquisa irá tributar igualmente todas as rendas recebidas, independentemente de sua origem, a fim de ficar adequada aos princípios acima referidos.

Para tanto, as rendas serão tributadas de forma global. Ao final de cada ano, apura-se o total de renda recebida, e a alíquota será aplicada à soma de todas as rendas recebidas, independentemente de sua origem.

A seguir, por ser um ponto relevante de nossa proposta, explicam-se de forma mais detalhada as justificativas que levam a extinguir as isenções permitidas.

3.2.4 Fim das isenções e, especialmente, o fim da isenção de lucros e dividendos

Dentre as violações ao princípio da universalidade e da generalidade existentes em nossa tributação de imposto de renda, estão as isenções permitidas. Entende-se que uma das únicas isenções justificáveis é a isenção dos valores recebidos até a faixa de renda que consiste no mínimo existencial, tendo em vista a escolha do Constituinte em preservar esse valor necessário à subsistência do cidadão.

Poder-se-ia discutir, ainda, de forma mais detalhada a isenção de uma ou outra renda específica, como, por exemplo, valores recebidos a título de indenização por dano material sofrido, e serem compreendidas como isenções justificadas. Todavia, os dados divulgados pela

Receita Federal, nos estudos "Distribuição por Centis", não detalham com esse nível de profundidade os valores isentos[316].

Nesse sentido, pautado pelos princípios da universalidade e da generalidade, segundo os quais todas as rendas e todas as pessoas devem ser tributadas, desde que haja capacidade contributiva, e, também, pela praticidade, diante dos dados disponíveis, a pesquisa apresentará uma proposta de tributação de IRPF e trabalhará suas simulações tributando todas as rendas, com exceção das transferências patrimoniais, doações e heranças, tal como previsto na tabela "RBV, da Distribuição de Rendas por Centis Ano Calendário 2022", (Anexo 4), divulgada pela Receita Federal que considera para análise da renda a " renda RB4" que tem a seguinte composição: Renda Tributável Bruta + Rendimentos Isentos + Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva - Transferências Patrimoniais (Doações e Heranças)[317].

Na forma que será proposta a simulação, caso seja possível detalhar mais as rendas isentas, e caso se entenda que a isenção é justificável de acordo com as previsões constitucionais, bastará retirar da simulação realizada o valor da renda respectivo, de modo que a inserção de uma ou outra renda não irá prejudicar a análise proposta.

Prejudicaria se não fossem inseridos valores relevantes de renda isenta, como é o caso da renda oriunda dos lucros e dividendos, que, como evidência Gobetti[318], atingiram a marca de mais de 1 trilhão de reais em 2023. Naquele ano, o referido valor correspondeu a quase 10% do PIB brasileiro, que atingiu 10,9 trilhões em 2023[319]. Assim, a não tributação desse valor significa uma renúncia tributária enorme, que não encontra no Texto Constitucional razão alguma para existir.

Ao isentar lucros e dividendos, escolhe-se beneficiar quem tem rendas mais elevadas, em detrimento daqueles que ganham menos, como vem sendo demonstrado nos estudos

---

[316] Referido estudo aponta como valores isentos: Lucros e Dividendos; Rendimentos de Sócio/Titular de ME/EPP, Optante Simples Nacional; Transferência Patrimoniais, Doações e Heranças; Parcela Isenta de Aposentadoria; Parcela Isenta de Atividade Rural; Pensão e Proventos de Aposentadoria etc.; Indenização por Rescisão do Contrato de Trabalho etc.; Rendimentos de Caderneta de Poupança; Incorporação de Reservas de Capital/Bonificações em Ações; Outros Rendimentos Isentos.

[317] Além de seguir no Anexo 4, referidos dados podem ser acessados no *site*: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 24 nov. 2024.

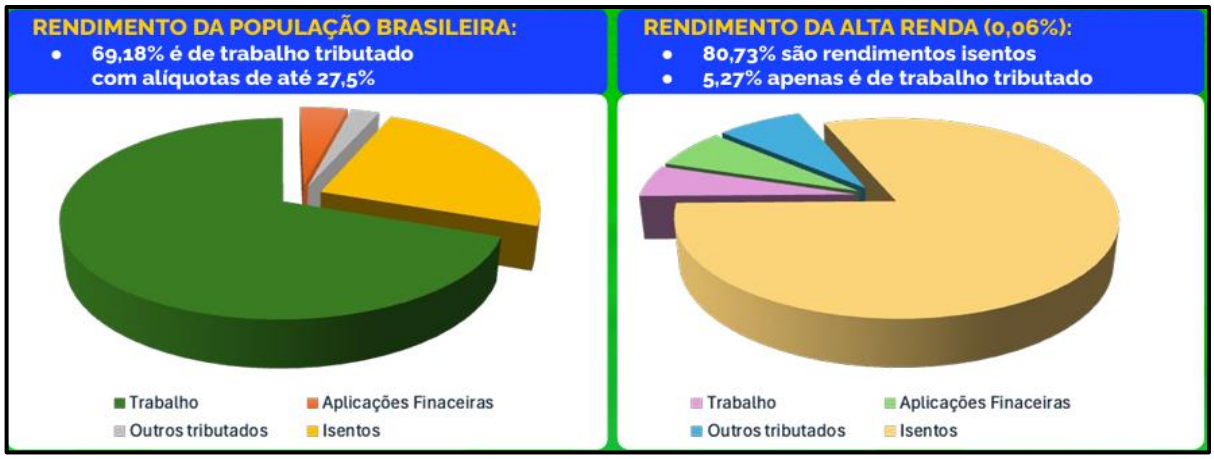
[318] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[319] AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R$ 10,9 trilhões**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes. Acesso em: 10 jan. 2025.

comentados em tópicos anteriores, o que acaba por gerar um efeito bastante regressivo em nossa tributação.

Segundo explica o Governo Federal, em material de divulgação do PL 1087/2025, mais de 80% da renda do 0,06% mai rico da distribuição brasileira é oriunda de lucros e dividendos isentos, enquanto no restante da população, quase 70% são oriundos de renda do trabalho.

Figura 11: Composição do Rendimento da População Brasileira x Composição do Rendimento da Alta Renda



Fonte: Gráficos elaborados e divulgados pelo Governo Federal para explicar o PL 1087/2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487436. Acesso em: 20 abr 2025.

Assim, é evidente que, seja pela progressividade prevista na Constituição, seja pelos princípios da universalidade e da generalidade, os lucros e dividendos devem ser tributados.

Para além desses aspectos constitucionais, a tributação de lucros e dividendos faz com que as pessoas se sintam mais estimuladas a deixar o dinheiro dentro das empresas para que ele não seja tributado. Isso acaba gerando um maior reinvestimento nas empresas, aumento da geração de empregos ou, ainda, maior saúde do caixa das empresas.

Um artigo recente, publicado em 2022 por Charles Boissel e Adrien Matray[320], analisou os impactos de uma reforma tributária realizada na França que aumentou a tributação de lucros e dividendos em 2013 para determinadas empresas.

O artigo demonstra que, imediatamente após a reforma francesa, houve uma queda de 14,1%[321] no valor de dividendos distribuídos. Um terço dos dividendos não distribuídos foi

[320] BOISSEL, Charles; MATRAY; Adrien. **Dividend Taxes and the Allocation of Capital**. National Bureau Of Economic Research; Cambridge, MA, 2022.

[321] A Tabela 1, na página 14 do artigo, demonstra que a média pré-reforma de distribuição de dividendos em relação ao capital para as empresas afetadas (SARL) era de 0.22 (22%). A Tabela 2 na página 18 do artigo, reporta que as empresas SARL (afetadas) reduziram dividendos em 0.031 p.p. (pontos percentuais) do capital após a

reinvestido nas empresas afetadas pela reforma, enquanto boa parte do valor restante foi acumulado como liquidez (caixa ou crédito a clientes).

Observou-se ainda um aumento de 2,5% na contratação e 2,1% nos salários dos funcionários (não dos gestores) nas empresas afetadas pela reforma. O artigo reforça a "visão de arbitragem intertemporal", pela qual empresas retêm recursos para investir quando há oportunidades lucrativas ou para evitar tributação futura. Segundo os resultados analisados, a reforma não prejudicou a alocação de capital e, em vez disso, reduziu a má alocação ao direcionar recursos para empresas e setores mais produtivos.

Segundo os autores, não houve aumento em estratégias de evasão, como, por exemplo, inflar custos operacionais para diminuir a base de cálculo tributável.

Nos Estados Unidos, por outro lado, em 2003, houve uma diminuição na tributação de lucros e dividendos, que tinha como pretexto estimular a economia estadunidense e tirá-la da recessão. Todavia, como observou Yagan[322], não houve qualquer impacto significativo em termos de estímulo econômico com a diminuição da tributação de lucros e dividendos.

Ressalta-se que, ao ser tributada toda e qualquer renda, a proposta de tributação da presente pesquisa não irá tributar todo e qualquer dividendo, como se faz, atualmente, em boa parte dos países que tributam essa forma de renda. Como será tributado de forma igual e conjunta com as demais rendas, quem ganha, por exemplo, até o mínimo existencial do ano de 2022 (média do salário mínimo necessário do DIEESE para 2022), isto é, R$ 6.408,14 em dividendos mensais e não recebe dinheiro de nenhuma outra renda, seguirá isento.

Dessa forma, além de seguir o que prevê o Texto Constitucional, o fim das isenções que não sejam relativas ao mínimo existencial é um importante passo desta proposta, com perspectiva de gerar significativos impactos econômicos e redistributivos em nosso país, e, infelizmente, não é utilizada pela tributação do IRPF atual.

3.2.5 Fim das deduções

Como já mencionado em tópicos anteriores, apenas uma minoria da população economicamente ativa no Brasil é obrigada a declarar o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), devido à baixa renda da maior parte dos brasileiros. Dentre esses declarantes,

reforma. Assim, se a queda foi de 0.031 para uma média de 0.22**,** a redução percentual é: 14,1% (0,031/0,22=14,1%)

[322] YAGAN, D. Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cuts. **American Economic Review**, vol. 105, no 12, 2015, p. 3531-3563.

aproximadamente 40% estão isentos do pagamento, de modo que restam apenas os estratos de maior renda como contribuintes efetivos. Esses, por sua vez, além das isenções previstas, utilizam deduções fiscais para reduzir o valor devido, beneficiando-se de despesas em áreas como saúde e educação.

Quando o governo permite que um contribuinte abata gastos com saúde ou educação do imposto devido, equivale a conceder um subsídio direto a esse indivíduo – uma espécie de "bolsa saúde" ou "bolsa educação". Isso porque toda renúncia fiscal, seja por isenção ou dedução, representa um gasto indireto do Estado em favor de determinados grupos ou setores.

Não por outro motivo, estudos de Gobetti e Orair[323] demonstram que as deduções contribuem para ampliar a desigualdade, influenciando regressivamente a tributação do IRPF.

Trata-se, assim, de uma política que amplia a regressividade dos gastos públicos, pois concentra benefícios em quem já tem maior renda, enquanto a maioria não tem acesso aos mesmos recursos. Assim, ao permitir as deduções de gastos, o Estado claramente escolhe conceder benefícios a uma parcela já privilegiada da sociedade, excluindo os mais pobres, que sequer atingem a faixa de tributação.

Além disso, como evidenciado por Ocké-Reis[324], ao renunciar a parte da arrecadação por meio de deduções, o Estado não apenas beneficia os mais ricos, mas também fortalece setores privados, como planos de saúde e escolas particulares, em detrimento de investimentos no SUS e na educação pública – serviços universais que poderiam reduzir desigualdades.

Um estudo da OXFAM, "Bem público e riqueza privada", analisando dados de 150 países ao longo de 30 anos, demonstrou que investimentos em saúde e educação públicas são essenciais para diminuir a disparidade social. Em 13 países em desenvolvimento, por exemplo, 69% da redução da desigualdade foi atribuída a gastos nessas áreas. Isso ocorre porque o acesso universal a serviços básicos de qualidade garante oportunidades mais equitativas.

Assim, ao permitir deduções no IRPF, o Estado aprofunda a desigualdade de duas maneiras: (1) direciona recursos públicos indiretamente para quem já tem condições de pagar por serviços privados; e (2) deixa de investir em políticas universais que beneficiariam toda a população. Em 2022, por exemplo, segundo os dados da RFB, foram permitidas deduções em saúde no valor total de mais de R$ 119 bilhões de reais (Anexo 4). Não tivesse havido essa

---

[323] GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir de dados da DIRPF. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 2, p. 267–286, abr.–jun. 2017.

[324] OCKE-REIS, Carlos Otávio; Qual a magnitude do gasto tributário em saúde? **Boletim de Análise Político-Institucional** nº 5, maio 2014; IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22543 &Itemid=6. Acesso em 5 fev. 2024.

dedução, alguns bilhões a mais seriam arrecadados no IRPF e poderiam ser investidos na saúde pública.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal negou, à unanimidade, provimento à ADI 4927[325], que defendia que não deveria haver limites para a dedução de gastos com educação no IRPF.

Em sua petição inicial, a requerente, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), defendia que a limitação com os gastos em educação seria inconstitucional, em razão dos princípios constitucionais relativos ao conceito de renda, à capacidade contributiva, ao não confisco, ao direito à educação, à dignidade da pessoa humana e à proteção à família.

Ao confirmar a constitucionalidade da norma questionada (Lei 12.469/2011), o ministro relator, Luiz Fux, ponderou que, se o pedido da OAB fosse aceito, haveria menos recursos públicos para a educação oficial (pública) e maior incentivo de acesso às instituições particulares por pessoas com maior capacidade contributiva. “O sistema de dedução ilimitada agravaria a desigualdade na concretização do direito à educação”, pontuou o ministro.

Observa-se, assim, que o mesmo argumento utilizado pelo Ministro Luiz Fux para impedir o aumento da dedução seria absolutamente correto para impedir a própria existência da dedução, em qualquer nível, como se defende nesta pesquisa, isto é, o sistema de dedução, diante dos dados existentes, agrava a desigualdade na concretização do direito à educação e privilegia não somente as pessoas de maior poder aquisitivo, como, também, as instituições privadas em detrimento das escolas públicas.

Diante disso, a proposta de tributação trabalhada na presente pesquisa considera adequada a revogação dessas deduções, dada sua natureza regressiva. Ressalta-se que, se implementada a proposta anterior de ampliação da faixa de isenção (até o salário mínimo necessário do DIEESE), o impacto para as camadas de menor renda não seria sentido, visto que não incidiria imposto de renda até que os contribuintes alcancem o mínimo necessário à sobrevivência, o que inclui gastos com saúde e educação.

Para além disso, observa-se que a existência concomitante de uma faixa de isenção que protege o mínimo existencial, isto é, o alcance de direitos básicos, juntamente a um sistema de deduções, que, teoricamente, visam a proteger este mesmo acesso a direitos básicos, acarreta duas medidas com um mesmo fim, o que acaba por gerar uma perda de tributação desnecessária.

---

[325] É possível consultar o trâmite e demais dados e informações da ADI 4927 em: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4927**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4384177. Acesso em: 10 mar. 2025.

Se já existirá uma faixa de isenção que cumpre a observância ao atingimento dos direitos básicos, não são necessárias deduções para alcançar esse mesmo fim. O objetivo que as deduções visariam a alcançar, já estaria alcançado por uma faixa de isenção adequada.

Dessa forma, sendo necessário escolher somente uma para atingir tal fim, entre a isenção do mínimo existencial ou as deduções, a opção pela faixa de isenção do mínimo existencial é clara, uma vez que esta não tem os aspectos regressivos e benéficos à coisa privada em detrimento da coisa pública, como explicado acima.

Por fim, os recursos recuperados com o fim desses benefícios fiscais poderiam ser realocados para melhorar serviços públicos, reduzindo a necessidade de gastos dos contribuintes em saúde e educação. Avançar-se-ia rumo a uma matriz tributária mais justa e a políticas públicas verdadeiramente inclusivas.

A única dedução que a pesquisa poderia entender como devida seria a dedução por dependente, visto que, de fato, a pessoa que sustenta outro ser humano não dispõe da renda unicamente para si.

Ocorre que a própria Constituição já pensa no dependente quando prevê o mínimo existencial nos arts. 6º e 7º. Como foi comentado anteriormente, na explicação do salário mínimo necessário do DIEESE, do art. 7º, o IV, da CF, é claro ao dispor que o "salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família".

Assim, a metodologia utilizada pelo DIEESE, que busca justamente estimar o gasto com as necessidades básicas de uma família brasileira, já estima o referido gasto com o dependente. Como foi explicado, na referida metodologia, a família considerada para o cálculo é composta por 2 adultos e 2 crianças, que, por hipótese, consomem como 1 adulto.

Desse modo, entende-se que, se uma família já tem duas crianças como dependentes, ou um adulto, os gastos estimados com o dependente já estão contemplados no cálculo.

Assim, considerando que o cálculo do mínimo existencial proposto para fins de isenção neste trabalho já inclui os gastos com dependentes, seria possível propor, dentro dessa lógica, um adicional de tributação — acima da faixa de isenção — para contribuintes sem dependentes.

Referido adicional, poderia ser proposto, adicionando à renda do contribuinte sem dependentes uma renda simulada equivalente ao gasto que ele teria com duas crianças ou com um adulto, como previsto no cálculo do salário mínimo necessário do DIEESE, e aplicando a ele a alíquota proposta para a faixa de renda incidente sobre a soma de sua renda normal mais a renda simulada com gastos de dependente.

Alíquota do CSD = Alíquota incidente sobre a soma de sua Renda + RSD

CSD = Contribuinte sem Dependente
RSD= Renda Simulada Equivalente ao Gasto com Dependente

Essa Renda Simulada Equivalente ao Gasto com Dependente (RSD) seria um valor fixo, independentemente do nível de renda que essa pessoa ganhe. Um RSD seria uma renda simulada equivalente ao gasto com um dependente adulto, que seria equivalente ao gasto com duas crianças, as quais, portanto, representariam 0,5 RSD cada.

Assim, se se estimasse que o mínimo existencial para se viver em um determinado ano fosse R$ 6.000,00 e o gasto estimado com um dependente adulto fosse de R$ 2.000,00, considerar-se-ia 1 RSD = R$ 2.000,00 e 0,5 RSD = R$ 1.000,00.

Se um contribuinte sem dependentes (CSD) ganhasse R$ 6.000,00, seria somado à renda dele 1 RSD, isto é, R$ 2.000,00. Assim, ele deveria ser tributado como uma pessoa que ganha R$ 8.000,00.

Nesse exemplo, supnha-se que uma pessoa que ganhe R$ 6.000,00 e tem um dependente adulto (ou duas crianças) é tributada com uma alíquota efetiva de 4%. E que essa mesma pessoa, se ganhasse R$ 8.000,00, seria tributada com uma alíquota efetiva de 6%.

O contribuinte sem dependente (CSD), que ganha R$ 6.000,00, para ser tributado isonomicamente em relação a essa pessoa que tem dependente, veria somado a sua tributação 1 RSD, e ficaria sujeito à tributação da alíquota incidente sobre quem ganha R$ 8.000,00, isto é, 6%.

Se o contribuinte em questão tivesse uma dependente criança, somar-se-ia à sua renda 0,5 RSD e ele seria tributado como quem ganha R$ 7.000,00. Deduções somente seriam permitidas para o contribuinte que tivesse mais dependentes que 1 dependente adulto, ou mais que duas crianças. A dedução seria, igualmente, na proporção do dependente excedente. Se um adulto, poderia ser deduzido 1 RSD. Se uma criança, somente poderia ser deduzido o valor equivalente 0,5 RSD.

Assim, não somente a faixa de isenção, mas também as adições por ausência de dependente, ou deduções por dependente, estariam coerentemente calculadas de acordo com a ideia de mínimo existencial.

O cálculo adequado dessa proposição, analisando os impactos na arrecadação, na progressividade e na capacidade do contribuinte, entretanto, não pode ser realizado

devidamente, pois atualmente a RFB não divulga dados discriminados dos dependentes e de quem os têm.

Pelos dados divulgados atualmente, sabe-se quanto cada faixa de renda gasta com as deduções por dependentes; todavia, não se sabe, por exemplo, a média de dependentes existentes em cada faixa de renda, por contribuinte, ou ainda, qual a proporção de contribuintes em cada faixa de renda que tem dependentes. Tampouco se sabe a qualificação desse dependente, se adulto ou criança. Dados que permitiriam fazer uma proposta, nesse sentido, mais embasada, com o devido mapeamento do impacto na progressividade, na capacidade contributiva e na arrecadação.

Assim, deixa-se registrado aqui como se entende que poderia funcionar esse mecanismo de tributação e dedução referente aos dependentes, mas para fins das simulações que se irá fazer adiante, não se admite qualquer dedução, nem por dependentes, que se considera correta de acordo com a leitura do Texto Constitucional e nos termos acima expostos.

Registra-se, também, que o impacto atual dessa dedução por dependentes em nossa proposta seria baixo, visto que o valor de renda deduzido por dependentes, referente ao ano de 2022, foi de pouco mais de R$ 35,7 bilhões. Se esta renda estivesse toda sujeita a tributação pela alíquota máxima efetiva atual, de cerca de 10%, haveria uma arrecadação maior no referido ano de R$ 3,57 bilhões. Referido valor, apesar de elevado, representa pouco mais de 1% do valor total de IRPF que foi arrecadado no ano de 2022 (277 bilhões).

Desse modo, retirando ou permitindo a dedução atual de nossa proposta, seu impacto não distorceria os resultados analisados adiante. Dito isso, a fim de facilitar o entendimento de nossa proposta, bem como visando não propor uma dedução que não estaria calculada corretamente de acordo com as premissas da presente pesquisa, visto que não se têm os dados adequados, a dedução por dependente não existirá em nossa proposta.

3.2.6 Dividindo os contribuintes em centis, milésimos e décimos de milésimos

Os estudos da Receita Federal "Grandes Números do IRPF" e "Distribuição de Renda por Centis" que serão utilizados pela presente pesquisa para formular uma nova proposta de tributação do IRPF dividem a população de declarantes de IRPF em centis (percentis de 1% da população analisada)[326].

[326] Centis são medidas estatísticas que dividem uma distribuição de dados em 100 partes iguais, de forma que cada centil representa 1% da população ou da amostra analisada.

Portanto, a fim de alinhar-se aos referidos estudos, a presente pesquisa também apresentará uma proposta de tributação do IRPF voltada para essa divisão da população em centis.

Como ensina Marcelo Medeiros[327], analisar declarantes divididos em centis tornou-se uma prática comum em estudos sobre renda por diversas razões metodológicas e analíticas. Esse enfoque permite uma compreensão mais detalhada da distribuição de renda, especialmente em sociedades com alto grau de desigualdade, como o Brasil. Abaixo estão algumas das razões para essa abordagem:

- **Top 1% e super-ricos:** A maior parte da renda e riqueza concentra-se nos percentis superiores, especialmente no 1% mais rico**.** Dividir a análise em centis permite uma visão granular desse grupo, destacando como políticas públicas e mudanças econômicas os afetam.
- **Desigualdade extrema:** Estudos mostram que as médias (como o PIB *per capita*) não refletem adequadamente a desigualdade, especialmente em economias em que os extremos têm padrões muito distintos.
- **Reduzir a heterogeneidade dentro de grupos:** Análises que utilizam decis (10% da população) ou quartis (25%) podem ocultar diferenças significativas entre subgrupos. Por exemplo, dentro do decil mais rico (10%)**,** há uma concentração de renda no topo 1%, e ainda mais acentuada no 0,1%. Analisar somente o decil traria uma visão deturpada de como se dá na prática nossa distribuição de renda, podendo levar, por exemplo, à fixação de uma a única alíquota a um grupo que é muito desigual entre si.
- **Efeitos redistributivos:** Os percentis ajudam a medir o impacto de impostos ou benefícios sociais sobre diferentes faixas de renda. É essencial para analisar a progressividade ou regressividade de sistemas tributários de forma mais detalhada.
- **Evasão, elisão fiscal e influência nas deliberações sobre o desenho de nossa tributação:** Grupos no topo da distribuição frequentemente têm maior capacidade de utilizar estratégias de evasão e elisão fiscal, bem como de influenciar mais as escolhas do legislador ordinário no âmbito da tributação. Os centis destacam essas práticas e ajudam a identificar o impacto delas na arrecadação[328].

---

[327] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

[328] Como já relatado, quando se divide a população em centis, fica mais fácil observar tendências específicas entre os grupos de maior renda. Os grupos dos 1%, ou 0,1% mais ricos da população frequentemente concentram a maior parte das estratégias de elisão fiscal. Ao analisar, por exemplo, a proporção de renda que efetivamente é

- **Padronização:** Muitos estudos internacionais utilizam a abordagem dos centis para comparar a desigualdade em diferentes países. Isso facilita entender tendências globais, como a concentração de renda nos países considerados "desenvolvidos" em relação aos países "em desenvolvimento".
- **Indicadores globais:** Organizações como a OCDE e o Banco Mundial frequentemente utilizam centis para descrever e comparar distribuições de renda entre economias.

A título de exemplo, citam-se os estudos como os de Thomas Piketty[329] e Emmanuel Saez[330], que analisam a desigualdade de renda e riqueza global e destacam como o 1% mais rico captura uma parcela crescente da renda nacional em muitos países, diferentemente do que se acreditava até então. A análise em centis foi crucial para identificar essa tendência, que não seria evidente em divisões mais amplas, como os decis.

No Brasil, Marcelo Medeiros[331] publicou *Os ricos e os pobres: O Brasil e a desigualdade*, em que apresenta uma visão aprofundada dos centis que formam a distribuição de renda no Brasil. Dentre algumas evidências, o autor demonstra como existem desigualdades profundas dentro dos centis mais ricos da população e que a progressividade do imposto de renda atual não se aplica adequadamente sobre essa desigualdade percebida.

Não por outro motivo, os próprios estudos da RFB já detalham ainda mais o centil mais rico da população em partes ainda menores, de modo a captar as desigualdades observadas nessa pequena parte da população que concentra tanta renda e riqueza do país.

De acordo com os dados de *Distribuição de Renda por Centis de 2022*[332], o 1% mais rico dos declarantes, um universo de 405.697 contribuintes, concentravam 27,84% de toda a renda dos declarantes de IRPF.

---

tributada nesses grupos, pode-se perceber discrepâncias em relação a outros percentis. Se a carga tributária efetiva (percentual da renda paga como imposto) no top 1% é muito menor que o esperado, isso pode indicar o uso de práticas de elisão ou evasão fiscal. Ou ainda, pode indicar como esses grupos conseguem influenciar no desenho e nas escolhas realizadas no âmbito de nossa matriz tributária, como, por exemplo, isentar a renda de lucros e dividendos. A disparidade entre a riqueza acumulada e os rendimentos declarados também pode indicar subnotificação ou estratégias tributárias agressivas. Gabriel Zucman, no livro *"The Hidden Wealth of Nations" (2015)*, mostra, por exemplo, que mais de 80% dos depósitos offshore pertencem ao top 0,1% da população global**,** indicando que são os mais ricos que utilizam predominantemente esses instrumentos. Assim, o detalhamento desse grupo populacional mais rico ajuda a direcionar políticas fiscais efetivas para ele.

[329] PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

[330] PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Optimal Labor Income. Taxation. **Handbook of Public Economics**, Volume 5, Amsterdam: Elsevier-. North Holland, 2013.

[331] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

[332] RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

Já o milésimo mais rico (0,1% mais ricos dos declarantes), um universo de 40.570 contribuintes, concentrava no mesmo ano de 2022, 16,50%, de toda renda declarada naquele ano. Isto é, apesar de o centil mais rico abocanhar quase 30% de toda renda declarada, 59,27% de todo esse valor estava concentrado no milésimo mais rico.

Assim, enquanto uma pessoa do milésimo mais rico do último centil ganhava em média R$ 1.697.066,06 ao mês, a pessoa do milésimo menos abastado do último centil ganhava, em média, R$ 74.140,31 mensais.

Apesar de este ser um valor alto para a população brasileira, que coloca o contribuinte dentro do centil mais rico de declarantes, referido valor é 22 vezes menor que a renda média observada dentro do milésimo mais rico desse mesmo centil populacional. Uma discrepância de renda profunda dentro do mesmo centil, que implica realidades de vida completamente distintas.

A discrepância é ainda maior quando se observa a desigualdade dentro desse milésimo (0,1%) mais rico, dividida em dez grupos populacionais de décimos de milésimos (0,01%). Referida divisão de 0,01%, representa um conjunto de 4.057 contribuintes.

Nesse sentido, o 0,01% mais rico dos declarantes, 4.057 pessoas, concentram 10,35% de toda renda declarada. Isso corresponde a 62,72% de toda a renda do 0,1% mais rico. E o equivalente a 37,18% de toda a renda do 1% mais rico dos contribuintes. Esse 0,01%, aufere por mês a quantia de R$ 10.648.656,87.

Tabela 10: Detalhamento do centil mais rico: milésimos e décimos de milésimos mais ricos

Divisão do Centil Mais Rico	Pessoas	Renda Mensal Média	Soma da Renda	Participação na Renda Total
1% mais rico	**405.697**	**R$ 286.296,467**	**1.393.791.982.032,98**	**27,84%**
0,1% (1/10 mais pobre do 1% mais rico)	40.570	R$ 74.140,31	36.094.469.899,74	
0,1%	40.570	R$ 79.445,18	38.677.089.058,34	
0,1%	40.570	R$ 85.868,90	41.804.417.636,92	
0,1%	40.570	R$ 94.182,64	45.850.746.652,70	
0,1%	40.570	R$ 105.281,12	51.255.060.448,77	
0,1%	40.570	R$ 120.847,08	58.833.192.846,39	
0,1%	40.570	R$ 144.437,46	70.316.198.673,87	
0,1%	40.570	R$ 185.342,45	90.232.120.676,06	
0,1%	40.570	R$ 276.414,79	134.569.774.365,66	
0,1% mais rico	**40.570**	**R$ 1.697.066,06**	**826.158.911.774,53**	**16,50%**
0,01% (1/10 mais pobre do 0,1% mais rico)	4.057	378.957,64	18.449.173.779,57	
0,01%	4.057	410.656,65	19.992.408.415,90	
0,01%	4.057	449.672,92	21.891.876.394,44	
0,01%	4.057	500.651,85	24.373.734.586,83	
0,01%	4.057	567.360,25	27.621.366.531,18	
0,01%	4.057	660.434,17	32.152.577.216,79	
0,01%	4.057	799.755,55	38.935.299.241,14	
0,01%	4.057	1.035.141,67	50.394.836.894,61	
0,01%	4.057	1.523.785,95	74.183.995.252,33	
0,01% mais rico	**4.057**	**R$ 10.648.656,87**	**518.163.643.461,74**	**10,35%**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados *extraídos de:* RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

Como visto, a realidade de cada uma dessas divisões do centil mais rico é bastante distinta entre si, observando-se uma discrepância e concentração de renda muito maior do que a observada no restante da população declarante.

Enquanto dentro desse centil mais rico, o 0,1% mais pobre (que ganha R$ 74.140,31/mensais) ganha mais de 143 vezes menos que o 0,01% mais rico (R$ 10.648.656,87/mensais), entre o 6º centil mais pobre da população de declarantes total (R$ 1.159,49/mensais – primeiro centil a atingir R$ 1.000,00) e o 50º centil (R$ 4.560,94/mensais), que marca justamente a divisão dos declarantes mais ricos para a metade mais pobre, a renda só evolui 4 vezes mais.

Isto é, no universo das 405.697 pessoas mais ricas, a renda evolui 143 vezes. Enquanto no universo de quase toda a metade mais pobre dos declarantes (18.256.410 de pessoas), a renda evolui somente 4 vezes. Isso significa que nossa população é composta por uma grande massa de pobres iguais entre si e uma pequena parte de muito ricos, que são ainda mais desiguais entre si do que a desigualdade observada da divisão populacional total por centis.

Assim, dividir os contribuintes em centis (0,1%), milésimos (0,01%) e décimos de milésimos (0,001%), permite uma visão mais precisa da distribuição de renda, especialmente em contextos de desigualdade profunda, como no caso do Brasil.

Isso é fundamental para refletir adequadamente o desenho de nossa tributação, planejar políticas públicas eficazes, realizar comparações internacionais e ter o entendimento real das dinâmicas econômicas que afetam diferentes faixas da população. Por essas razões, adota-se essa divisão populacional de renda na presente pesquisa.

No ano de 2022, como informado no estudo “Distribuição de Renda em Centis” da RFB, houve 40.569.727 declarantes do IRPF. Dividindo-os por 100, como feito pelo referido estudo, haverá 100 centis (1%) de 405.697 contribuintes, cada.

O último centil, como exemplificado acima, será ainda mais detalhado em 10 partes iguais de 40.570 declarantes, cada, isto é, em milésimos (0,1%). O último milésimo mais rico é igualmente dividido pela RFB em décimos de milésimos (0,01%) de 4.057 contribuintes, cada, e assim também será analisado pela presente pesquisa.

3.2.7 Progressividade: calculando e justificando alíquotas

Conforme comentado em tópicos anteriores, o conceito de progressividade previsto no Texto Constitucional, como expõe Maria Rita Ferragut[333], prevê que a tributação do imposto deve crescer de acordo com sua base de cálculo, isto é: quanto maior a base de cálculo do imposto, maior deve ser a alíquota aplicada para determinar o valor devido.

Todavia, apesar da existência da referida previsão constitucional, existe uma abstração muito grande dos motivos que levam nosso legislador ordinário a escolher nossas alíquotas atuais.

Não existe qualquer explicação, como visto na Seção 2, que explique a existência das alíquotas atuais, incidindo especificamente nas faixas de renda que incidem.

Assim, entende-se que a tributação deve evoluir progressivamente de forma efetiva do primeiro ao último centil. Nesse sentido, rendas similares serão tributadas igualmente, enquanto rendas desiguais serão tributadas de acordo com a desigualdade de renda que se observa em nossa distribuição de renda.

Além de esta evolução das alíquotas de acordo com os centis conformar-se a uma progressividade efetiva, observará, igualmente, o princípio da equidade em suas perspectivas horizontal e vertical.

Desse modo, para refletir um desenho mais adequado de nossa tributação do IRPF e calcular as alíquotas de acordo com o princípio da progressividade previsto na Constituição Federal de 1988, a presente pesquisa adotará o seguinte critério de escolha e progressão das alíquotas:

> **Critério de progressão das alíquotas**: A alíquota aumentará na mesma proporção em que a renda aumenta. Ou seja, a diferença entre a alíquota seguinte mais alta e a anterior mais baixa será proporcional à diferença entre a renda seguinte mais alta e a renda anterior mais baixa. Por exemplo, se a renda do 97º centil for duas vezes maior que a do 96º centil, a alíquota do 97º centil também será duas vezes maior que a deste 96º centil.

[333] FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.

Além disso, tendo em vista que o 1% mais rico dos contribuintes é mais desigual entre si do que a desigualdade observada globalmente, quando contabilizados os restantes dos declarantes, a presente pesquisa calculará as alíquotas deste centil, utilizando a mesma divisão da Receita Federal no estudo "Distribuição de Renda por Centis", isto é, conforme explicado no tópico anterior, dividindo o centil (1%) mais rico em milésimos (0,1%) e décimos de milésimos (0,01%).

O referido critério, aplicado à divisão dos declarantes em centis, milésimos e décimos de milésimos, leva à fixação inicial de 118 alíquotas graduais.

Para conseguir evoluir as alíquotas gradualmente de acordo com a renda de cada centil, milésimo e décimo de milésimo, utiliza-se, como padrão de renda, a renda média divulgada pelo estudo da Receita Federal "Distribuição de Renda Por Centis", intitulada "Média de Renda RB4" do centil. O referido dado consiste na renda média do contribuinte pertencente a cada um dos centis, milésimos ou décimos de milésimo.

A "Tabela V (5)" do referido estudo calcula essa renda média com base em todas as rendas auferidas pelo contribuinte (Renda Total = Renda Tributável Bruta (RTB) + Rendimentos Isentos + Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva - Transferências Patrimoniais (doações e heranças)), como explicado no tópico em que se justifica a extinção das isenções[334].

Ao usar como base para criação das alíquotas todas as rendas auferidas pelo contribuinte, incluindo as que hoje são isentas, como lucros e dividendos, relembra-se, como dito em tópicos anteriores, que se busca seguir em nossa tributação proposta os princípios da universalidade e da generalidade, previstos na Constituição, sem dar tratamento diferenciado a tipos de renda específicos.

Desse modo, como todas as rendas serão tributadas, todas as rendas devem ser contabilizadas na renda média que levará à criação das alíquotas projetadas.

Ao aplicar o critério acima anunciado ("a alíquota aumentará na mesma proporção em que a renda aumenta"), utilizando a renda média de todas as rendas auferidas pelos contribuintes, do centil mais pobre (1º centil) até o 99º centil mais rico, chega-se à criação de uma fórmula matemática, abaixo transcrita:

---

[334] No presente estudo, utiliza-se a RB 4, da Tabela V, divulgada do estudo "Distribuição de Renda por Centis", referente ao ano de 2022, explicada como Renda Total (Renda Tributável Bruta (RTB) + Rendimentos Isentos + Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva - Transferências Patrimoniais (doações e heranças)). Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2022/2022/capa-metodologia-e-metadados-centis-2017-a-2022.pdf/view. Acesso em: 10 jan. 2025.

Fórmula 1 – Alíquota de 1 a 99

$$\frac{A\ (x)}{A(x+1)} = \frac{Rmc(x)}{Rmc\ (x+1)}$$

Em que:

- (x) é um determinado centil
- (x+1) é o centil seguinte a esse determinado centil.
- A(x) é a alíquota do centil.
- A(x+1) é a alíquota do centil seguinte.
- Rmc(x) é a renda média do centil.
- Rmc(x+1) é a renda média do centil seguinte.

Como visto, a divisão da alíquota de determinada faixa de renda pela alíquota do centil seguinte deve ser igual à divisão da renda média do referido centil pela renda média do centil seguinte. Conforme relatado, isso permitirá às alíquotas evoluírem na mesma medida em que evoluir a desigualdade de renda de um centil para o outro.

Isolando A (x) na referida fórmula, tem-se que a alíquota de determinado centil será calculada da seguinte maneira:

$$A(x) = \frac{A(x+1) \cdot Rmc(x)}{Rmc(x+1)}$$

Isolando A (x+1), isto é, para descobrir a alíquota do centil seguinte, tem-se:

$$A(x+1) = \frac{A(x) \cdot Rmc(x+1)}{Rmc(x)}$$

Como o estudo "Distribuição de Rendas por Centis" informa a renda média de cada um dos centis, basta que se escolha a alíquota de um dos centis e as demais alíquotas serão geradas, uma a uma, pela fórmula acima.

A título de exemplo, como o 99º centil é o último centil da divisão aqui analisada, escolhendo a alíquota dele, serão geradas as dos demais centis anteriores a ele, após a aplicação da fórmula. Assim, se considerar-se, nesse exemplo, a alíquota do 99º centil igual a 1%, tem-se:

Tabela 11: Exemplo de aplicação da Fórmula 1

Centil	Média da Renda do Centil/Anual	Alíquota Proposta
98	502.858,38	A (x)
99	686.202,07	1%

Fonte: Elaborada pelo autor.

$$A(x) = \frac{A(x+1) \cdot Rmc(x)}{Rmc(x+1)}$$

$$A(98) = \frac{A(99) \cdot Rmc(98)}{Rmc(99)}$$

$$A(98) = \frac{1 \cdot 502.858,38}{686.202,07}$$

$$A(98) = 0,7328\%$$

Se a alíquota escolhida para 99º fosse 10%, ter-se-ia:

Tabela 12: Exemplo 2 de aplicação da Fórmula 1

Centil	Média da Renda do Centil/Anual	Alíquota Proposta
98	R$ 502.858,38	A (x)
99	R$ 686.202,07	10%

Fonte: Elaborado pelo autor.

$$A(x) = \frac{A(x+1) \cdot Rmc(x)}{Rmc(x+1)}$$

$$A(98) = \frac{A(99) \cdot Rmc(98)}{Rmc(99)}$$

$$A(98) = \frac{10 \cdot 502.858,38}{686.202,07}$$

$$A(98) = 7,328\%$$

Para que se possa visualizar melhor, como a referida fórmula geraria todas as alíquotas do 1º centil ao 99º, aplicando esses dois exemplos de alíquota (1% e 10%) para o centil 99º, utilizando as rendas médias dos centis para o ano de 2022, encontra-se a seguinte evolução progressiva das alíquotas, do 1º ao 99º centil:

Primeiro exemplo

TABELA 13: ALÍQUOTAS GERADAS PELA FÓRMULA 1, SE A ALÍQUOTA DO 99º CENTIL FOR IGUAL A 1%																	
1	0,00%	**11**	0,03 %	**21**	0,05%	**31**	0,06%	**41**	0,07%	**51**	0,08%	**61**	0,10%	**71**	0,13%	**81**	0,18%	**91**	0,31%
2	0,00%	**12**	0,04%	**22**	0,05%	**32**	0,06%	**42**	0,07%	**52**	0,08%	**62**	0,10%	**72**	0,13%	**82**	0,19%	**92**	0,34%
3	0,00%	**13**	0,04%	**23**	0,05%	**33**	0,06%	**43**	0,07%	**53**	0,08%	**63**	0,11%	**73**	0,14%	**83**	0,20%	**93**	0,37%
4	0,00%	**14**	0,04%	**24**	0,05%	**34**	0,06%	**44**	0,07%	**54**	0,09%	**64**	0,11%	**74**	0,14%	**84**	0,21%	**94**	0,40%
5	0,01%	**15**	0,04%	**25**	0,05%	**35**	0,06%	**45**	0,07%	**55**	0,09%	**65**	0,11%	**75**	0,15%	**85**	0,22%	**95**	0,45%
6	0,02%	**16**	0,04%	**26**	0,05%	**36**	0,06%	**46**	0,07%	**56**	0,09%	**66**	0,11%	**76**	0,15%	**86**	0,23%	**96**	0,51%
7	0,02%	**17**	0,04%	**27**	0,05%	**37**	0,06%	**47**	0,07%	**57**	0,09%	**67**	0,12%	**77**	0,16%	**87**	0,24%	**97**	0,60%
8	0,03%	**18**	0,04%	**28**	0,05%	**38**	0,06%	**48**	0,08%	**58**	0,09%	**68**	0,12%	**78**	0,16%	**88**	0,26%	**98.**	0,73%
9	0,03%	**19**	0,05%	**29**	0,05%	**39**	0,06%	**49**	0,08%	**59**	0,10%	**69**	0,12%	**79**	0,17%	**89**	0,27%	**99**	1,00%
10	0,03%	**20**	0,05%	**30**	0,05%	**40**	0,07%	**50**	0,08%	**60**	0,10%	**70**	0,13%	**80**	0,18%	**90**	0,29%		

Fonte: Elaborada pelo autor.

Segundo exemplo

TABELA 14: ALÍQUOTAS GERADAS PELA FÓRMULA 1, SE A ALÍQUOTA DO 99º CENTIL FOR IGUAL A 10%																	
1	0,00%	**11**	0,3 %	**21**	0,5%	**31**	0,6%	**41**	0,7%	**51**	0,8%	**61**	1,0%	**71**	1,3%	**81**	1,8%	**91**	3,1%
2	0,00%	**12**	0,4%	**22**	0,5%	**32**	0,6%	**42**	0,7%	**52**	0,8%	**62**	1,0%	**72**	1,3%	**82**	1,9%	**92**	3,4%
3	0,00%	**13**	0,4%	**23**	0,5%	**33**	0,6%	**43**	0,7%	**53**	0,8%	**63**	1,1%	**73**	1,4%	**83**	2,0%	**93**	3,7%
4	0,00%	**14**	0,4%	**24**	0,5%	**34**	0,6%	**44**	0,7%	**54**	0,9%	**64**	1,1%	**74**	1,4%	**84**	2,1%	**94**	4,0%
5	0,1%	**15**	0,4%	**25**	0,5%	**35**	0,6%	**45**	0,7%	**55**	0,9%	**65**	1,1%	**75**	1,5%	**85**	2,2%	**95**	4,5%
6	0,2%	**16**	0,4%	**26**	0,5%	**36**	0,6%	**46**	0,7%	**56**	0,9%	**66**	1,1%	**76**	1,5%	**86**	2,3%	**96**	5,1%
7	0,2%	**17**	0,4%	**27**	0,5%	**37**	0,6%	**47**	0,7%	**57**	0,9%	**67**	1,2%	**77**	1,6%	**87**	2,4%	**97**	6,0%
8	0,3%	**18**	0,4%	**28**	0,5%	**38**	0,6%	**48**	0,8%	**58**	0,9%	**68**	1,2%	**78**	1,6%	**88**	2,6%	**98.**	7,3%
9	0,3%	**19**	0,5%	**29**	0,5%	**39**	0,6%	**49**	0,8%	**59**	1,0%	**69**	1,2%	**79**	1,7%	**89**	2,7%	**99**	10,0%
10	0,3%	**20**	0,5%	**30**	0,5%	**40**	0,7%	**50**	0,8%	**60**	1,0%	**70**	1,3%	**80**	1,8%	**90**	2,9%		

Fonte: Elaborada pelo autor.

Demonstrado como serão calculadas as alíquotas dos 99 primeiros centis, passa-se agora a medir como evoluirão as alíquotas dentro do centil mais rico, isto é, dentro do 100º centil. Como já relatado, diante das desigualdades observadas, a RFB divide esse centil em milésimos populacionais de declarantes (0,1%).

Nesse sentido, como um milésimo consiste em um conjunto de declarantes 10 vezes menor do que os centis, evoluir-se-ão as alíquotas em uma proporção 10 vezes menor nos milésimos de declarantes (0,1%) em relação a proporção utilizada nos 99 primeiros centis.

Confira-se a fórmula proposta para as alíquotas dos milésimos do 100º centil:

Fórmula 2 – Alíquota de 100.1 - 100.9

$$A\ (x+1) = \left(\frac{\left(\frac{Rmm(x+1) \cdot A(x)}{Rmm(x)} \right) - A(x)}{10} \right) + A(x)$$

Onde:

- (x) é um determinado milésimo de declarantes.
- (x+1) é o milésimo seguinte.
- A(x) é a alíquota desse determinado milésimo.
- A(x+1) é a alíquota do milésimo seguinte.
- Rmm(x) é a renda média desse determinado milésimo.
- Rmm(x+1) é a renda média do milésimo seguinte.
-

Como se observa da Fórmula 2 acima indicada, a parte grifada em azul corresponde, justamente, à Fórmula 1, anteriormente apresentada. Assim, calcula-se qual seria a aplicação natural da Fórmula 1 para o milésimo seguinte, (x+1) e, em seguida subtraímos da alíquota que seria alcançada pela Fórmula 1 o valor correspondente à alíquota de seu milésimo anterior, isto é, A (x).

O resultado dessa subtração entregaria, exclusivamente, qual seria o crescimento entre a alíquota seguinte desse milésimo, A(x+1), e este milésimo de declarantes, A (x). Como se está analisando agora um universo de declarantes 10 vezes menor que um centil (1%), um milésimo de declarantes (0,1%), divide-se esse crescimento da alíquota por 10 vezes e soma-se o resultado dessa divisão à alíquota anterior, A(x).

Simplificando a Fórmula 2 inicialmente apresentada, tem-se:

$$A\ (x+1) = \frac{A(x) \cdot (Rmm(x+1) + 9 \cdot Rmm(x))}{10\ Rmm(x)}$$

Isolando A (x) na referida fórmula, tem-se que a alíquota de determinado milésimo será calculada da seguinte maneira:

$$A\ (x) = \frac{10 \cdot Rmm(x) \cdot A(x+1)}{Rmm(x+1) + 9 \cdot Rmm(x)}$$

A título de exemplo, como o 100.9º milésimo é o último milésimo da divisão aqui analisada, escolhendo a alíquota dele, gera-se a de todos os demais milésimos anteriores a ele. Assim, se considerar-se, nesse exemplo, a alíquota do 100.9º milésimo, igual a 10%, tem-se:

Tabela 15: Exemplo de aplicação da Fórmula 2

Milésimo	Média da Renda do Milésimo/Anual	Alíquota Proposta
110.8	R$ 2.224.109,46	A (x)
100.9	R$ 3.316.977,43	10%

Fonte: Elaborada pelo autor.

$$A\ (x) = \frac{10 \cdot Rm(x) \cdot A(x+1)}{Rm(x+1) + 9 \cdot Rm(x)}$$

$$A\ (110.8) = \frac{10 \cdot 2.224.109{,}46 \cdot 10}{3.316.977{,}43 + 9 \cdot 2.224.109{,}46}$$

$$A\ (110.8) = 9{,}53\%$$

Seguindo a aplicação da fórmula nesse exemplo (em que A (110.9) = 10%), encontram-se as seguintes alíquotas para todos os outros milésimos:

Tabela 16: Exemplo de aplicação da Fórmula 2 nos milésimos

Milésimo	Progressão da Alíquota
110.1	8,64%
110.2	8,67%
110.3	8,77%

110.4	8,85%
110.5	8,96%
110.6	9,09%
110.7	9,27%
110.8	9,53%
110.9	10,00%

Fonte: Elaborada pelo autor.

O mesmo raciocínio será empregado para encontrar as alíquotas do milésimo populacional mais rico (0,1%), uma vez que a RFB divide esse milésimo (0,1%), em dez décimos de milésimos populacionais (0,01%).

Nesse sentido, tendo em vista que um décimo de milésimo populacional (0,01%) é um conjunto de contribuintes 100 vezes menor que um centil (1%), evoluir-se-ão as alíquotas em uma proporção 100 vezes menor em relação aos centis.

Fórmula 3 – Alíquota de 100.10.1 - 100.10.10

$$A\,(x+1) = \left(\frac{\left(\frac{Rmdm(x+1) \cdot A(x)}{Rmdm(x)} \right) - A(x)}{100} \right) + A(x)$$

Em que:

- (x) é um determinado décimo de milésimo de declarantes.
- (x+1) é o décimo de milésimo seguinte de declarantes.
- A(x) é a alíquota desse determinado décimo de milésimo.
- A(x+1) é a alíquota do décimo de milésimo seguinte.
- Rmdm(x) é a renda média desse determinado milésimo.
- Rmdm(x+1) é a renda média do décimo de milésimo seguinte.

Como se observa da Fórmula 3 acima indicada, a parte grifada em azul corresponde justamente à Fórmula 1, anteriormente apresentada. Assim, calcula-se qual seria a aplicação natural da Fórmula 1 para o décimo de milésimo seguinte (x+1) e, em seguida, subtrai-se da alíquota que seria alcançada pela Fórmula 1 o valor correspondente à alíquota de seu décimo de milésimo anterior, isto é, A (x).

O resultado dessa subtração revelaria, exclusivamente, qual seria o crescimento entre a alíquota seguinte desse décimo de milésimo, A(x+1), e este décimo de milésimo de declarantes,

A (x). Como se está analisando agora um universo de declarantes 100 vezes menor que um centil (1%), um décimo de milésimo de declarantes (0,01%), divide-se esse crescimento da alíquota por 100 vezes e soma-se o resultado dessa divisão à alíquota anterior, A(x).

Simplificando a Fórmula 3 inicialmente apresentada, tem-se:

$$A\ (x+1) = \frac{A(x) \cdot (Rmdm(x+1) + 99 \cdot Rmdm(x))}{100\ Rmdm\ (x)}$$

Isolando A(x) na referida fórmula, tem-se que a alíquota de determinado décimo de milésimo será calculada da seguinte maneira:

$$A\ (x) = \frac{100 \cdot Rmdm(x) \cdot A(x+1)}{Rmdm(x+1) + 99 \cdot Rmdm(x)}$$

A título de exemplo, como o 100.10.10º milésimo é o último décimo de milésimo da divisão aqui analisada, escolhendo a alíquota dele, gera-se a de todos os demais anteriores a ele. Assim, se considerar-se, nesse exemplo, a alíquota do 100.10.10º milésimo, igual a 10%, tem-se:

Tabela 17: Exemplo de aplicação da Fórmula 3

Décimo de Milésimo	Média da Renda do Décimo de Milésimo /Anual	Alíquota Proposta
110.10.9	R$ 18.285.431,42	A (x)
100.10.10	R$ 127.783.882,48	10%

Fonte: Elaborada pelo autor.

$$A\ (x) = \frac{100 \cdot Rmdm(x) \cdot A(x+1)}{Rmdm(x+1) + 99 \cdot Rmdm(x)}$$

$$A\ (110.10.9) = \frac{100 \cdot 18.285.431{,}42 \cdot 10}{127.783.882{,}48 + 99 \cdot 18.285.431{,}42}$$

$$A\ (110.10.9) = 9{,}4350\%$$

Seguindo a aplicação da fórmula nesse exemplo (em que A (110.10.10) = 10%), encontram-se as seguintes alíquotas para todos os outros milésimos:

Tabela 18: Exemplo de aplicação da Fórmula 3 nos décimos de milésimos

Décimo de Milésimo	Progressão da Alíquota
110.10.1	9,2885%
110.10.2	9,2963%
110.10.3	9,3051%
110.10.4	9,3157%
110.10.5	9,3281%
110.10.6	9,3434%
110.10.7	9,3631%
110.10.8	9,3907%
110.10.9	9,4350%
110.10.10	10%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como visto, comparando a progressão das alíquotas, a Fórmula 2 faz com que as alíquotas cresçam de forma mais suave que a Fórmula 1, tendo em vista o universo populacional 10 vezes menor. Igualmente se observa em relação à Fórmula 3, quando comparada às fórmulas 1 e 2.

O que é importante observar, entretanto, é que as fórmulas, quando aplicadas em conjunto, permitem que as alíquotas efetivamente sigam crescendo ao longo de todas as 118 faixas de renda apresentadas, sem ficar regressivas ou proporcionais em nenhum momento.

A fim de ilustrar o que acabou de ser afirmar, aplicar-se-á, por exemplo, as 3 fórmulas, de maneira conjunta, nas faixas de renda respectivas e analisar-se-á como ocorre a progressão das alíquotas.

Para isso, é preciso escolher a alíquota de topo, isto é, a alíquota que tributará o décimo de milésimo (0,01%) mais rico de declarantes. Escolhendo, por exemplo, uma alíquota máxima de 25%, ter-se-iam as seguintes alíquotas para as últimas faixas de renda de declarantes[335].

Tabela 19: Simulação de aplicação das 3 Fórmulas nos últimos centis com alíquota máxima de 25%

Centil/Milésimo/Dec. Milésimo		Número de Declarantes	Renda Média Anual (R$)	Fórmula Aplicada	Alíquota Calculada
98º Centil		405.697	502.858,38	Fórmula 1	**10,93%**
99º Centil		405.697	686.202,07	Fórmula 1	**14,92%**
100º Centil	100.1 º Milésimo	40.570	889.683,75	Fórmula 2	**19,3406%**
	110.2 º Milésimo	40.570	953.342,10	Fórmula 2	**19,4790%**

[335] Não serão colocados no corpo da tese as 118 faixas de renda desse exemplo, pois ficaria ilustrativamente impraticável. Em anexo, seguirão algumas planilhas com as 118 faixas de renda completas em algumas simulações. De toda forma, essas faixas de renda escolhidas permitem ver aplicadas as 3 fórmulas em conjunto.

	100.3 º Milésimo		40.570	1.030.426,86	Fórmula 2	**19,6365%**
	100.4 º Milésimo		40.570	1.130.191,69	Fórmula 2	**19,8266%**
	100.5 º Milésimo		40.570	1.263.373,44	Fórmula 2	**20,0603%**
	100.6 º Milésimo		40.570	1.450.164,97	Fórmula 2	**20,3569%**
	100.7 º Milésimo		40.570	1.733.249,49	Fórmula 2	**20,7543%**
	100.8 º Milésimo		40.570	2.224.109,46	Fórmula 2	**21,3420%**
	100.9 º Milésimo		40.570	3.316.977,43	Fórmula 2	**22,3907%**
	100.10º Milésimo	100.10.1º D.Mil.	4.057	4.547.491,69	Fórmula 3	**23,2214%**
		100.10.2º D.Mil.	4.057	4.927.879,82	Fórmula 3	**23,2408%**
		100.10.3º D.Mil.	4.057	5.396.075,03	Fórmula 3	**23,2629%**
		100.10.4º D.Mil.	4.057	6.007.822,18	Fórmula 3	**23,2892%**
		100.10.5º D.Mil.	4.057	6.808.323,03	Fórmula 3	**23,3203%**
		100.10.6º D.Mil.	4.057	7.925.210,06	Fórmula 3	**23,3585%**
		100.10.7º D.Mil.	4.057	9.597.066,61	Fórmula 3	**23,4078%**
		100.10.8º D.Mil.	4.057	12.421.700,00	Fórmula 3	**23,4767%**
		100.10.9º D.Mil.	4.057	18.285.431,42	Fórmula 3	**23,5875%**
		100.10.10ºD.Mil.	4.057	127.783.882,48	Fórmula 3	**25%**

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme anteriormente registrado, quando se aplicam as 3 fórmulas em conjunto, basta escolher a alíquota de topo e todas as demais alíquotas serão geradas aplicando as fórmulas informadas.

Observa-se, nesse exemplo, que, em momento algum, as alíquotas deixam de crescer progressivamente, de acordo com o crescimento da renda, respeitando-se, assim, o princípio da progressividade constitucionalmente previsto.

Criadas as referidas fórmulas, segue-se, no próximo tópico, para o último passo restante, para poder, enfim, estruturar por completo a sugestão de tributação de IRPF, que busca seguir o Texto Constitucional.

Esse próximo passo consiste, justamente, em escolher qual seria a alíquota máxima adequada para a tributação de IRPF a ser sugerida.

3.2.8 Escolhendo a alíquota máxima

Já demonstrado como serão fixadas as alíquotas, de acordo com a evolução das rendas, cabe agora escolher a alíquota máxima de nossa tabela progressiva. Como o critério de evolução das alíquotas já está dado, ao escolher a alíquota máxima, todas as outras alíquotas são geradas, após aplicado o critério já definido.

Para tanto, em um primeiro momento, analisam-se quais são as alíquotas máximas existentes pelo mundo. Nesse sentido, vale observar a compilação de dados feita pelo IPEA, em pesquisa realizada por Carvalho Júnior[336], que registra as alíquotas máximas dos países da OCDE.

Na tabela que segue, têm-se as alíquotas máximas referentes à tributação da renda do trabalho, apontadas pelo referido autor.

Tabela 20: Imposto de Renda da Pessoa Física: OCDE x América Latina x Brasil (2020)

Imposto de Renda da Pessoa Física: características em Economias Avançadas da OCDE e na América Latina, países selecionados, 2020

País	Número Alíquotas	Crédito Tributário	Parcela Isenta[a]	Alíquota Mínima	Alíquota Máxima	Faixa Máxima[b]
Austrália	4		1,03	19,0	45,0	10,20
Bélgica	4		0,99	25,0	50,0	4,57
Canadá	5	x	0,93	15,0	33,0	15,13
França	4		1,14	11,0	45,0	17,94
Alemanha	3[c]		1,06	14,0	45,0	30,48
Itália	5	x	1,01	23,0	43,0	9,47
Japão	7		0,39	5,0	45,0	32,42
Coréia	7		0,14	6,0	42,0	48,24
Holanda	3	x	2,94	9,7	49,5	7,20
Portugal	7		0	14,5	48,0	11,61
Espanha[d]	5		0,74	19,0	45,0	7,99
Suécia	1	x	4,85	52,0	52,0	4,85
Reino Unido	3		1,44	20,0	45,0	17,30
Estados Unidos[e]	7		0	10,0	37,0	43,20
Colômbia	6		2,39	19,0	39,0	68,04
Chile	6		1,61	4,0	35,0	14,33
Mexico	19	x	0,03	1,9	35,0	30,93
Brasil	4		0,81	7,5	27,5	1,98
Média OCDE-14	**5**		**1,19**	**17,4**	**44,6**	**18,61**
Média AL-4	**9**		**1,21**	**8,1**	**34,1**	**28,82**

Fonte: OCDE (2021c), elaboração IPEA.
a- Parcela isenta mensal, em milhares de dólares internacionais (1 Int$ = 2,36 BRL (2020))
b- Faixa mensal onde começa a ser aplicada a alíquota máxima, em milhares de dólares internacionais.
c- Alemanha: Na primeira faixa, entre 14% e 42% a alíquota aumenta linearmente a renda.
d- Espanha: Imposto de renda central e regional somados. Exemplo para Madri.
e- Estados Unidos: Apenas o imposto de renda federal.

Fonte: Tabela elaborada por*:* CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Como visto, a alíquota máxima da OCDE chega a 52% (Suécia em 2020), contando a OCDE com uma média de alíquota máxima de 44,6%. A média da América Latina é de 34,1%.

[336] CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Todos os países analisados têm uma alíquota superior à do Brasil, que é de 27,5%. As alíquotas analisadas acima são nominais, portanto, ainda sujeitas a deduções.

Chama a atenção também na referida tabela a faixa de renda em que se inicia a aplicação de alíquota máxima do IRPF no Brasil. Uma faixa muito mais baixa que nos demais países. Enquanto no Brasil se começa a aplicar a alíquota máxima perto dos 2.000,00 dólares internacionais (1 dólar internacional = 2,36 reais; valores de 2020), nos países da OCDE, em média, aplica-se a alíquota máxima a partir de 18.610 dólares internacionais. Na América Latina, as alíquotas máximas só incidem a partir de 28.820 dólares internacionais ao mês. Um valor 14 vezes maior que no Brasil.

A seguir, está a tabela elaborada, também, por Carvalho Júnior[337] que apresenta tributação de lucros e dividendos e ganho de capital incidentes nos referidos países. Há ainda informação de quanto se paga em cada país, quando se soma o valor pago em IRPJ das empresas + o IRPF incidente sobre lucros e dividendos. Confira-se:

[337] CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Tabela 21: Tributação Efetiva sobre Dividendos, Ganhos de Capital e Lucro Corporativo Global (2020)

Tributação efetiva marginal sobre dividendos, ganhos de capital e sobre o lucro corporativo global, 2020

País	Lucro distribuído		Lucro global	Ganhos de capital[a]
	IRPF Dividendos		IRPJ + IRPF Dividendos	
	Alíquota[b]	Ded. IRPJ	Alíquota	Alíquota
Austrália	24,3	x	47,0	11,8
Bélgica	30,0	-	47,5	0,0
Canadá	39,3	x	55,2	13,4
França	34,0	-	55,1	34,0
Alemanha	26,4	-	48,4	26,4
Itália	26,0	-	43,8	26,0
Japão	20,3	-	44,0	20,3
Coréia	40,3	x	56,7	22,0
Holanda	26,3	-	45,6	31,0
Portugal	28,0	-	50,7	28,0
Espanha	23,0	-	42,3	23,0
Suécia	30,0	-	45,0	30,0
Reino Unido	38,1	-	49,9	20,0
Estados Unidos	28,9	-	47,2	29,2
Colômbia	0,0	x	37,0	10,0
Chile	33,3	x	40,0	40,0
Mexico	17,1	x	42,0	10,0
Brasil[c]	0,0	-	34,0	15,0
Média OCDE-14	**29,6**		**48,5**	**22,5**
Média AL-4	**12,6**		**38,3**	**18,8**

Fonte: OCDE, elaboração IPEA.
a- Para ativos retidos em período superior a dois anos.
b- A alíquota efetiva leva em consideração o impacto da dedução total ou parcial do IRPJ pago pela empresa sobre o lucro distribuído na Austrália, Canadá, Coréia, Colômbia, Chile e México.
c- Brasil: ganho de capital até R$ 5 milhões.

Fonte: Tabela elaborada por: CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Inicialmente, é de se observar que, diferentemente da tabela anterior, as alíquotas acima apontadas correspondem a alíquotas efetivas.

Como explica Carvalho Júnior[338], seis países (Austrália, Canadá, Coréia, Colômbia, Chile e México) da mencionada tabela permitem a dedução integral ou de parte do IRPJ pagos pela empresa no IRPF sobre os dividendos como forma de reduzir o impacto da soma de ambas as incidências tributárias. Na Colômbia, por exemplo, a alíquota prevista de 10% é totalmente compensada por esta dedução, tornando a tributação efetiva igual a zero.

Carvalho Júnior[339] explica também que alguns desses países tributam dividendos como uma renda normal dentro da tabela do imposto de renda, como é o caso, por exemplo, de Estados Unidos e Austrália, mas a maioria tem um sistema de tributação separado com uma alíquota

[338] CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.
[339] *Ibidem.*

proporcional, geralmente menor que a aplicada sobre rendimentos do trabalho, e recolhida exclusivamente na fonte (chamado “Sistema Dual”).

O Brasil é o único país da lista que isenta a tributação de lucros e dividendos. É, ainda, o país com a menor alíquota global (IRPJ +IRPF)[340] e o quarto com menor alíquota de ganho de capital.

Por outro lado, a média da OCDE, em relação à alíquota de dividendos é de 29,6%. Na América Latina, de 12,6%. Os países com as alíquotas mais altas chegam à cerca de 40% de tributação de lucros e dividendos, como é o caso de Reino Unido, Canadá e Coreia do Sul.

Quando analisadas as alíquotas globais (IRPJ + IRPF), a média da OCDE chega a 48,5%. A da América Latina chega a 38,3%. França, Canadá e Coreia chegam a atingir mais de 55% de alíquota global. Portugal, um país onde atualmente 5% da população é composta por brasileiros, conta com uma alíquota global também de mais de 50%.

Assim, como visto, de qualquer perspectiva que se analise, é possível concluir que o Brasil tem alíquotas máximas, de topo, substancialmente menores que os países da OCDE e da América Latina. Nossa alíquota nominal máxima é de 27,5% e nossa alíquota efetiva chega somente a 10%, quando contabilizadas isenções e deduções.

Importa, ainda, ter em conta que a alíquota média da América Latina é puxada para baixo pelas alíquotas mais baixas do Brasil. Se este fosse excluído do cômputo da média da América Latina, a defasagem em relação à média dos pares regionais ficaria ainda mais evidente.

Salienta-se, ainda, que, além de todas as considerações feitas nos tópicos anteriores, a escolha da alíquota máxima é de suma importância para que a tributação na renda cumpra as previsões constitucionais e os objetivos arrecadatórios, pois, se ela for muito baixa, mesmo com todas as alterações sugeridas nos tópicos anteriores, segue-se subtributando a renda e supertributando mais outras bases de incidência, o que no caso do Brasil tem significado uma maior tributação no consumo, onerando mais os mais pobres.

Por outro lado, se aplicar-se uma alíquota máxima muito alta, pode-se estar praticando o confisco, o que também é vedado constitucionalmente, como visto na primeira seção.

Nesse sentido, após ter analisado as alíquotas máximas de outros países, para chegar ao entendimento de qual alíquota máxima seria mais adequada à tributação que se irá propor, é importante fazer algumas simulações aplicando as fórmulas apresentadas no tópico anterior e

[340] Referida “alíquota global” soma os valores de tributação da renda da empresa, o que no Brasil seria equivalente ao IRPJ, com a tributação incidente na pessoa física, o que no Brasil seria o IRPF incidente sobre lucros e dividendos, atualmente isento.

comparar os resultados alcançados com a tributação existente hoje no Brasil e nos países observados.

Assim, simula-se como ficaria a aplicação das fórmulas propostas se utilizar-se alíquotas efetivas máximas de 25%, 30%, 35% e 40%. Lembre-se que, em nossa proposta, todas as rendas serão tributadas igualmente, independentemente de sua origem.

Ao fazer a simulação com as quatro alíquotas de topo acima indicadas[341] e comparar com a tributação máxima observada hoje no Brasil e no mundo, tem-se o seguinte cenário, conforme compilado na tabela a seguir:

Tabela 22: Comparação das alíquotas máximas no Brasil e no mundo

TABELA 22: COMPARAÇÃO DAS ALÍQUOTAS MÁXIMAS NO BRASIL E NO MUNDO																		
Centil	Nº de Decl.	Méd. Rnd. Ano	Méd. Rnd. Mês	Alq.Ef. Atual	Simu. 40%	Simu. 35%	Simu. 30%	Simu. 25%	Méd. Prg. OCDE*	Méd. Prg. AL*	Méd. LD. OCDE	Méd. LD. AL	Méd. GC. OCDE	Méd. GC. AL	GC Brasil	Tb. Reg. RF BR	Rend. Vari. BR	Loter. BR
95	405697	310.713,72	25.892,81	10%	10,81%	9,46%	8,11%	6,75%	x	x	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
96	405697	353.070,90	29.422,57	10%	12,28%	10,75%	9,21%	7,68%	x	x	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
97	405698	412.150,20	34.345,8 5	10%	14,34%	12,54%	10,75%	8,96%	x	x	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
98	405697	502.858,38	41.904,86	10%	17,49%	15,30%	13,12%	10,93%	44,6%	x	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
99	405697	686.202,07	57.183,51	8%	23,87%	20,88%	17,90%	14,92%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
100	110.1	40570	889.683,75	74.140,31	7%	30,94%	27,07%	23,20%	19,34%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.2	40570	953.342,10	79.445,18	7%	31,16%	27,27%	23,37%	19,48%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.3	40570	1.030.426,86	85.868,90	6%	31,41%	27,49%	23,56%	19,64%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.4	40569	1.130.191,69	94.182,64	6%	31,72%	27,75%	23,79%	19,83%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.5	40570	1.263.373,44	105.281,12	6%	32,09%	28,08%	24,07%	20,06%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.6	40570	1.450.164,97	120.847,08	5%	32,57%	28,49%	24,42%	20,36%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.7	40569	1.733.249,49	144.437,46	5%	33,20%	29,05%	24,90%	20,75%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.8	40570	2.224.109,46	185.342,45	4%	34,14%	29,87%	25,61%	21,34%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.9	40570	3.316.977,43	276.414,79	4%	35,82%	31,34%	26,86%	22,39%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.1	4057	4.547.491,69	378.957,64	3%	37,15%	32,50%	27,86%	23,22%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.2	4057	4.927.879,82	410.656,65	3%	37,18%	32,53%	27,88%	23,24%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.3	4057	5.396.075,03	449.672,92	3%	37,22%	32,56%	27,91%	23,26%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.4	4057	6.007.822,18	500.651,85	3%	37,26%	32,60%	27,94%	23,29%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.5	4057	6.808.323,03	567.360,25	3%	37,31%	32,64%	27,98%	23,32%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.6	4057	7.925.210,06	660.434,17	3%	37,37%	32,70%	28,03%	23,36%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.7	4057	9.597.066,61	799.755,55	3%	37,45%	32,77%	28,08%	23,41%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.8	4057	12.421.700,00	1.035.141,67	3%	37,56%	32,86%	28,17%	23,48%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.9	4057	18.285.431,42	1.523.785,95	2%	37,74%	33,02%	28,30%	23,59%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	15-20%	15-22,5%	15-20%	30%
	100.10.10	4055	127.783.882,48	10.648.656,87	1%	40%	35%	30%	25%	44,6%	34,1%	29,6%	12,6%	22,5%	18,8%	20-22,5%	15-22,5%	15-20%	30%
Alíquota Máxima					10%	40%	35%	30%	25%	52%*	39%*	40,3%	33,3%	40%	40%	22,5%	22,5%	20%	30%
A partir de qual renda mensal incide					25.000	10,65 mi	10,65 mi	10,65 mi	10,65 mi	11.486	160.574	Dep. do país	Dep. do país	Todas	Todas	30mi	Todas	Todas	Todas

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como comentado em tópicos anteriores, apesar de existirem variadas alíquotas de tributação da renda no Brasil, o presente trabalho entende que para observar devidamente os princípios da universalidade e da generalidade, as rendas devem ser tributadas de forma isonômica, sem discriminação de sua origem ou de quem a recebe.

[341] As 4 simulações seguem na íntegra no Anexo 2.

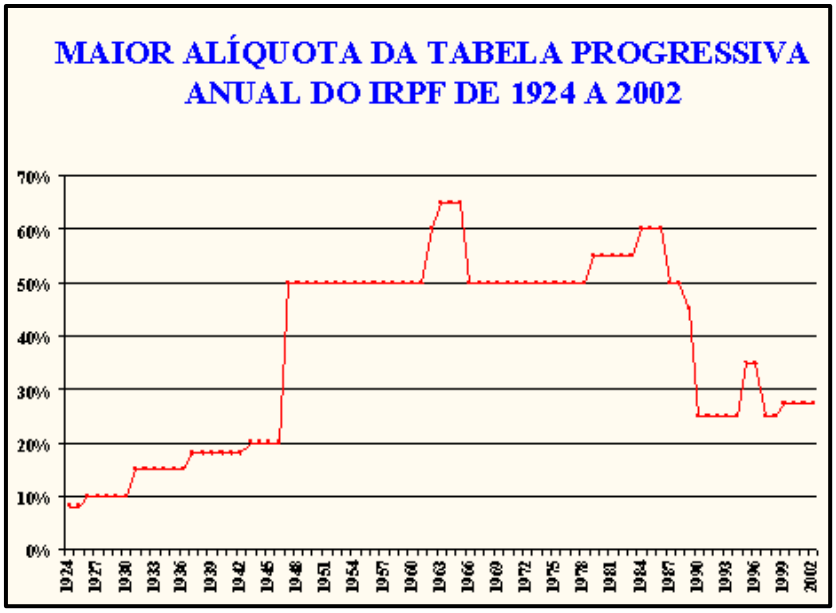
Nesse sentido, a alíquota efetiva máxima de IRPF no Brasil, atualmente, quando considerada a tributação de todas as rendas dos declarantes, é de cerca de 10%, com base nos dados da "Distribuição de Renda por Centis" referente ao ano-calendário de 2022.

Todavia, existem no Brasil incidências de imposto de renda com alíquotas superiores a esses 10%, conforme explicado na Seção 2 e apontado na tabela acima, como é o caso, por exemplo, da tributação de ganho de capital, que varia de 15% - 22,5%; a tributação de operação de renda variável 15-20%; tributação regressiva da renda fixa 22,5% - 15% e a tributação de prêmios de loterias, concursos e sorteios, com alíquota de 30%.

Portanto, já são atualmente vigentes e aceitas nos referidos patamares as comentadas alíquotas efetivas de IRPF, de modo que não seria legítimo considerar abusivas ou confiscatórias a adoção de alíquotas efetivas nesses patamares.

Para além disso, relembra-se que o Brasil já teve alíquotas máximas de IRPF muito superiores às atuais. Confira-se historicamente como variou a alíquota máxima do IRPF:

Figura 12: Alíquotas máximas do Brasil entre 1924-2002



Fonte: Receita Federal do Brasil com base na legislação do IRPF. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/memoria/sitios-antigos-da-receita-federal/oitenta-anos-do-imposto-de-renda-no-brasil-2013-1922-a-2002/1963-maior-aliquota-da-tabela-progressiva-na-historia-do-imposto-ate-65. Acesso em: 23 maio 2025.

Como visto, já houve alíquotas de mais de 60%. De 1947 até o final dos anos 1980, a alíquota máxima permaneceu em patamares superiores a 50%. Desse modo, também analisando historicamente, não pareceria legítima a alegação de que as alíquotas simuladas violariam o princípio do não confisco.

Da perspectiva da comparação internacional, percebe-se a existência de alíquotas efetivas máximas de 40% na OCDE em relação à tributação de ganho de capital e de 40,3% também em relação à de lucros e dividendos. Na América Latina, encontram-se alíquotas efetivas máximas de 33,3%, em relação a lucros e dividendos, e 40%, em relação a ganho de capital. Já em relação à alíquota progressiva de imposto de renda, nominal, encontra-se na OCDE a alíquota máxima de 52% e na América Latina, a alíquota máxima de 39%.

Na tabela acima ("Tabela comparativa das alíquotas máximas no Brasil e no mundo"), aponta-se em que faixa de renda cada uma dessas alíquotas máximas se aplica, bem como as médias. Em nossas simulações, as alíquotas máximas de 40%, 35%, 30% e 25% só se aplicam a partir do início da renda do último décimo de milésimo do último centil, isto é, para aquelas pessoas que no ano de 2022 ganhavam mais de 10,65 milhões de reais ao mês. Trata-se, assim, de uma alíquota máxima incidente em um número muito restrito de declarantes (4.055).

Referido valor é muito acima do início das alíquotas máximas, seja na OCDE, seja na América Latina. Mesmo comparando com as alíquotas nominais da tabela progressiva, que são normalmente mais elevadas. A título de exemplo, de acordo com os dados compilados por Carvalho Júnior[342], a faixa de renda na qual se inicia a alíquota de 52% na Suécia é o equivalente a cerca de R$ 11.486,00. A alíquota máxima da América Latina, por sua vez, da Colômbia, de 39%, passa a incidir a partir de rendas de cerca R$ 160.574,00. Valores bem distantes dos 10,65 milhões de reais ao mês propostos nas simulações.

Para além disso, ao analisar o resultado das simulações apresentadas, aplicando as fórmulas propostas, observa-se que a tributação do último centil é consideravelmente superior ao do restante da população de declarantes. Nesse sentido, destaca-se que, apesar da alíquota de topo ser de 40%, 35%, 30% e 25% nas simulações, a alíquota do 99º centil, que ganhava em média em 2022, pouco mais de 57 mil reais mensais, já seria bem mais baixa que a alíquota máxima e teria uma tributação proposta pelas simulações de 23,87%, 20,88%, 17,90% e 14,92%, respectivamente.

Referido patamar, observado até o 99º centil, é muito inferior às alíquotas máximas internacionais analisadas. Inclusive, estaria em linha com as tributações mais elevadas de imposto de renda já existentes no Brasil, de renda fixa (22,5%), de ganho de capital (22,5%) e de renda variável (20%). Estaria, ainda, bem abaixo da alíquota de 30% para prêmios de loteria.

[342] CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Portanto, observa-se que nas quatro simulações propostas as alíquotas máximas ficariam restritas a um universo pequeno de declarantes, e a imensa maioria da população seria tributada em intensidade muito menor que a alíquota máxima. Intensidade esta que estaria no mesmo patamar de outras alíquotas de IRPF já vigentes no Brasil.

Relevante observar, inclusive, que em qualquer uma das quatro simulações, a tributação efetiva diminuiria até o 94º centil, em comparação com a tributação atual. A tributação efetiva proposta só aumentaria na simulação de alíquota máxima de 40%, a partir do 95º centil. Na simulação de alíquota máxima de 35%, aumentaria somente a partir do 96º centil. Na de 30%, a partir do 97º centil. Na de 25%, só haveria aumento de tributação efetiva para os 3 últimos centis mais ricos da distribuição.

Assim, nas quatro simulações propostas, a imensa maioria da população seria menos tributada que na tributação atual. A tributação só aumentaria para os 5 centis mais ricos, e de forma mais considerável para o último centil.

Uma crítica que esse aumento da alíquota de topo sugerido poderia gerar é uma que se vê recorrentemente no debate internacional sobre qual seria a alíquota máxima adequada para tributação da renda: a de que as alíquotas sugeridas seriam tão altas que desincentivariam as pessoas a produzir e tentar ganhar mais dinheiro.

Entende-se, entretanto, que referida crítica não encontraria fundamento. Em primeiro lugar, é importante mencionar que Diamond e Saez[343], ao calcularem qual seria a alíquota de topo ideal para os Estados Unidos de acordo com a "Teoria da Tributação Ótima", chegaram a uma alíquota ideal de 73% como a ideal para tributação da renda.

Assim, as alíquotas sugeridas na presente pesquisa estariam muito distantes da intensidade de tributação calculada como possivelmente causadora de um desestímulo produtivo.

Até mesmo os economistas que criticam essa alíquota de topo sugerida por Diamond e Saez[344] [345], como Mathur, Slavov e Strain[346], admitem que seria aceitável a tributação em até

---

[343] DIAMOND, Peter; SAEZ, Emmanuel. The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 25, n. 4, p. 165–190, Fall, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1257/jep.25.4.165. Acesso em: 23 maio 2025.

[344] DIAMOND, Peter; SAEZ, Emmanuel. The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 25, n. 4, p. 165–190, Fall, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1257/jep.25.4.165. Acesso em: 23 maio 2025.

[345] *Ibidem.*

[346] MATHUR, Aparna; SLAVOV, Sita; STRAIN, Michael. **Should the top marginal income tax rate be 73 percent?** Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2012. Disponível em: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2012/11/-should-the-top-marginal-income-tax-rate-be-73-percent_085518416524.pdf?x85095. Acesso em: 23 maio 2025.

50% da renda recebida, valor esse que está alinhado inclusive às alíquotas de topo observadas na OCDE, como demonstrado acima.

Portanto, mesmo o patamar aceitável para os críticos de Diamond e Saez[347] é consideravelmente superior às alíquotas de topo sugeridas na presente pesquisa, que, relembre-se, seriam aplicadas apenas a uma parcela restrita da pirâmide distributiva: o 0,01% mais rico.

Outra crítica que se vê igualmente no debate internacional, de que as alíquotas sugeridas poderiam levar a uma mudança do domicílio fiscal para um país do exterior, também carece de fundamento, visto que a imensa maioria dos países observados tributa a renda em patamares semelhantes aos sugeridos na presente pesquisa, sendo que muitos deles, inclusive, adotam alíquotas ainda mais elevadas. Além disso, deve-se considerar a faixa de renda sobre a qual incide a alíquota máxima aqui sugerida e a dos países analisados.

Diante desse cenário, feitas essas considerações e comparações, seria legítimo reconhecer que nenhuma dessas alíquotas máximas, aplicadas com as fórmulas propostas e incidentes nesses patamares de renda, poderia ser admitida como abusiva a ponto de configurar o confisco.

Analisando da perspectiva arrecadatória, as simulações com aplicação das fórmulas e a faixa de isenção proposta (salário mínimo do DIEESE) gerariam uma arrecadação superior à arrecadação de IRPF de 2022, de 480.894,60 bilhões de reais a mais, quando aplicada a alíquota de 40%; de 383.731,51 bilhões a mais, se aplicada a alíquota de 35%; de 286.568,45 bilhões a mais, se aplicada a alíquota de 30%; de 189.405,38 bilhões a mais, se aplicada a alíquota de 25%.

Assim, mesmo diminuindo a tributação efetiva da imensa maioria da população, até, pelo menos, o 94º centil, seria arrecadado substancialmente mais, aplicando as alíquotas e fórmulas propostas.

Entretanto, importa observar que, diante das comparações com as alíquotas de outros países, e mesmo com as alíquotas efetivas de tributação de renda existentes no Brasil (ganho de capital, renda fixa, renda variável etc.), se se aplicasse as alíquotas de 25% e 30%, estar-se-ia tributando em menor grau pessoas que já têm considerável capacidade contributiva.

Além de ambas as simulações já gerarem menor tributação para todos os centis até o 94º centil mais rico, quando comparada com a tributação brasileira de renda atual, ambas alíquotas máximas simuladas gerariam uma menor tributação também para os declarantes do 95º e 96º. E simulação da alíquota máxima de 25%, ainda geraria uma alíquota efetiva menor que a atual

[347] DIAMOND, Peter; SAEZ, Emmanuel, *op. cit.*

também para o 97º centil, o qual é composto por declarantes que ganham em média R$ 34.345,85, mensais. Estar-se-ia, assim, tributando ainda menos pessoas que já têm uma tributação baixa.

Quando aplicadas, por outro lado, as alíquotas máximas de 40% e 35%, a alíquota efetiva aumenta em relação à tributação para os 5 centis mais ricos da distribuição, do 96º ao 100º. Em relação ao 95º centil, a alíquota efetiva fica um pouco menor (9,46%) em relação à tributação atual (10%) quando aplicada a alíquota máxima de 35%, e ligeiramente maior (10,81%) quando aplicada a alíquota máxima de 40%.

Tabela 23: Simulação da aplicação das fórmulas nos últimos 5 centis, com alíquotas máximas de 35% e 40%

Centil		Nº. Decl.	Méd. Rnd. Ano	Méd. Rnd. Mês	Alq.Ef. Atual	Simulação - 40%	Simulação - 35%
95		405697	310.713,72	25.892,81	10%	**10,81%**	**9,46%**
96		405697	353.070,90	29.422,57	10%	**12,28%**	**10,75%**
97		405698	412.150,20	34.345,85	10%	**14,34%**	**12,54%**
98		405697	502.858,38	41.904,86	10%	**17,49%**	**15,30%**
99		405697	686.202,07	57.183,51	8%	**23,87%**	**20,88%**
100	1	40570	889.683,75	74.140,31	7%	**30,9450%**	**27,0769%**
	2	40570	953.342,10	79.445,18	7%	**31,1664%**	**27,2706%**
	3	40570	1.030.426,86	85.868,90	6%	**31,4184%**	**27,4911%**
	4	40569	1.130.191,69	94.182,64	6%	**31,7226%**	**27,7573%**
	5	40570	1.263.373,44	105.281,12	6%	**32,0965%**	**28,0844%**
	6	40570	1.450.164,97	120.847,08	5%	**32,5710%**	**28,4996%**
	7	40569	1.733.249,49	144.437,46	5%	**33,2068%**	**29,0560%**
	8	40570	2.224.109,46	185.342,45	4%	**34,1472%**	**29,8788%**
	9	40570	3.316.977,43	276.414,79	4%	**35,8251%**	**31,3470%**
	1	4057	4.547.491,69	378.957,64	3%	**37,1542%**	**32,5099%**
	2	4057	4.927.879,82	410.656,65	3%	**37,1852%**	**32,5371%**
	3	4057	5.396.075,03	449.672,92	3%	**37,2206%**	**32,5680%**
	4	4057	6.007.822,18	500.651,85	3%	**37,2628%**	**32,6049%**
	5	4057	6.808.323,03	567.360,25	3%	**37,3124%**	**32,6484%**
	6	4057	7.925.210,06	660.434,17	3%	**37,3736%**	**32,7019%**
	7	4057	9.597.066,61	799.755,55	3%	**37,4525%**	**32,7709%**
	8	4057	12.421.700,00	1.035.141,67	3%	**37,5627%**	**32,8674%**
	9	4057	18.285.431,42	1.523.785,95	2%	**37,7400%**	**33,0225%**
	10	4055	127.783.882,48	10.648.656,87	1%	**40%**	**35%**
TRIBUTAÇÃO SUPERIOR À TRIBUTAÇÃO ATUAL						**480.834,60 bilhões**	**383.731,51 bilhões**

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ambas as alíquotas máximas, aplicadas conforme as fórmulas propostas, gerariam arrecadações substancialmente superiores à da tributação de renda atual, diminuindo a tributação experimentada até o 94º centil mais rico e incidindo de forma mais acentuada somente sobre o último centil.

Referidas arrecadações excedentes poderiam servir, por exemplo, para ajudar a diminuir a tributação no consumo ou do IRPJ nas empresas, o que poderia levar ao barateamento de bens

e serviços para a população. Ou, ainda, poderia servir para fomentar políticas redistributivas de renda, como o Bolsa Família.

A título de comparação, a arrecadação excedente alcançada, de mais de 480 bilhões de reais, aplicando a alíquota máxima de 40% nas fórmulas propostas, corresponderia a cerca de 36% de toda a arrecadação da base de incidência no consumo (Tributos sobre Bens e Serviços) no ano de 2022, que alcançou naquele ano o valor total de mais de 1,33 trilhão de reais, como indicam os dados da "Carga Tributária no Brasil 2022"[348].

Ao aplicar a alíquota máxima de 35%, ter-se-ia arrecadado a mais na tributação de renda da pessoa física, o valor equivalente a 28,70% da tributação incidente no consumo naquele ano.

O Bolsa Família, por sua vez, no ano de 2022 ("Auxílio Brasil"), teve um orçamento aprovado para aquele ano de 89 bilhões de reais[349]. A arrecadação gerada aplicando a alíquota de 40% nas fórmulas propostas, se destinadas inteiramente ao Bolsa Família, permitiria um orçamento de 5,4 vezes maior em relação ao orçamento daquele ano. Se aplicada a alíquota máxima de 35%, atingir-se-ia uma arrecadação superior incidente na renda da pessoa física, equivalente a cerca de 4,3 vezes o orçamento do Bolsa Família ("Auxílio Brasil") em 2022.

Assim, trata-se de uma proposta de tributação na renda que poderia ter um impacto significativo no aspecto redistributivo, tanto da perspectiva das alíquotas que passariam a incidir em cada faixa de renda, quanto em relação ao que poderia ser feito com o valor arrecadado se utilizado adequadamente.

Precisar exatamente qual das duas alíquotas máximas, 35% ou 40%, ou ainda, qual alíquota dentro desse intervalo, seria mais adequada para a tributação brasileira, é algo que poderia ser decidido analisando todas as bases de incidência como um todo. Diminuindo mais a tributação no consumo, por exemplo, seria, talvez, mais adequado ter uma alíquota mais alta. Ou ainda, diminuindo a tributação de IRPJ.

De toda forma, com base em todas as análises realizadas anteriormente, entende-se que a tributação adequada gravitaria com uma alíquota máxima nesse patamar, entre 35% - 40%, com base nas fórmulas propostas.

---

[348] Dados divulgados em: RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária Brasil 2022**. Análise por Tributos e Bases de Incidência. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2022. Acesso em: 10 jan. 2025.

[349] Dado disponível em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso aprova proposta orçamentária de 2022 com aumento para gastos sociais. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/841460-congresso-aprova-proposta-orcamentaria-de-2022-com-aumento-para-gastos-sociais/. Acesso em: 05 abr. 2025.

Um ponto importante a se perceber das fórmulas propostas é que elas geram alíquotas com base na desigualdade de renda observada entre um centil (milésimo, décimo de milésimo) e outro.

Assim, se de um ano para o outro a desigualdade de renda diminui, as alíquotas geradas serão mais uniformes, diminuindo igualmente a desigualdade entre a alíquota mais alta e a mais baixa.

Ao passo que, se aumentar a desigualdade de renda, igualmente aumentaria a desigualdade das alíquotas. Desse modo, de acordo com as fórmulas apresentadas, as alíquotas poderiam ser anualmente alteradas, em linha com a desigualdade de renda observada de um ano para o outro, de forma automática, sem ser necessário esperar para o Estado decidir se vai atualizar ou não a tabela e em que proporção irá atualizar. O critério apresentado e as fórmulas desenvolvidas já entregariam essa atualização, bastando ao Estado eleger unicamente o quanto pretenderia arrecadar para que a tabela fosse atualizada.

Caso o Estado objetive atingir sempre um mesmo patamar de arrecadação, e se a cada ano for diminuindo a desigualdade de renda na população, a fórmula levaria, ano a ano, a uma diminuição da alíquota máxima. Em um país que conseguisse atingir um alto patamar de renda, diminuindo a desigualdade de renda da população, isso poderia levar a uma alíquota máxima bem baixa.

A título de exemplo, se todos os mais de 40 milhões de declarantes ganhassem a mesma renda, para atingirmos a mesma arrecadação de 663 bilhões alcançada com a alíquota máxima de 35%, seria necessário aplicar uma alíquota de somente 13,58% em toda população declarante.

Se se aumentasse o número de pessoas aptas a contribuir, isto é, que ganham mais que o salário mínimo necessário do DIEESE, essa alíquota diminuiria ainda mais. Ao passo que, se a população empobrecer e tiver menos pessoas acima da faixa de renda do DIEESE, os que poderão ser considerados contribuintes terão certamente uma alíquota mais alta.

Trata-se, assim, de uma proposta de tributação que poderia anualmente servir de termômetro e incentivo natural para a melhoria da distribuição de renda e aumento da renda do brasileiro.

Registre-se, ainda, que esses efeitos gerados pela fórmula só se observam em razão dos critérios utilizados para gerá-las. O caráter progressivo, redistributivo e o respeito à capacidade contributiva que se queria que ela tivesse. Assim, têm-se resultados diretamente ligados às escolhas transparentemente realizadas, buscando seguir o Texto Constitucional.

Atualmente, as escolhas não são claramente explicadas e a tributação na renda manifestamente não segue o Texto Constitucional. Nessa opacidade de esclarecimento das escolhas realizadas, nossa tributação parece seguir o interesse dos 1% mais ricos, que, como visto, quase não são tributados.

3.3 Proposta de tributação final: o resultado das escolhas realizadas pela pesquisa

Para ter uma ideia de como ficaria toda a tributação de renda, do primeiro ao último centil, aplicando as fórmulas em questão e a faixa de isenção proposta (salário mínimo necessário do DIEESE), ter-se-ia para alíquota máxima de 35% a seguinte tributação dos centis.

Tabela 24: Simulação da tributação proposta com alíquota de 35%						
DADOS RFB - DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR CENTIS 2022					TRIBUTAÇÃO PROPOSTA	
Centil	Quantidade de Declarantes	Soma da Renda do Centil	Média da Renda do Centil Anual	Média da Renda do Centil Mensal	Alíquota Proposta	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)
Nº		[R$]	[R$]	[R$]	%	
1	405698	0,00	0,00	0,00	ISENÇÃO	0,00
2	405697	0,00	0,00	0,00	ISENÇÃO	0,00
3	405697	14.466.931,69	35,66	2,97	ISENÇÃO	0,00
4	405698	1.083.685.301,02	2.671,16	222,60	ISENÇÃO	0,00
5	405697	3.759.912.322,60	9.267,78	772,32	ISENÇÃO	0,00
6	405697	5.644.828.848,30	13.913,90	1.159,49	ISENÇÃO	0,00
7	405697	6.162.502.150,59	15.189,91	1.265,83	ISENÇÃO	0,00
8	405698	7.121.096.079,23	17.552,70	1.462,73	ISENÇÃO	0,00
9	405697	8.230.495.691,59	20.287,30	1.690,61	ISENÇÃO	0,00
10	405697	9.109.339.192,55	22.453,55	1.871,13	ISENÇÃO	0,00
11	405698	9.761.715.582,91	24.061,53	2.005,13	ISENÇÃO	0,00
12	405697	10.354.648.598,73	25.523,11	2.126,93	ISENÇÃO	0,00
13	405697	10.901.742.273,44	26.871,64	2.239,30	ISENÇÃO	0,00
14	405697	11.303.901.270,99	27.862,92	2.321,91	ISENÇÃO	0,00
15	405698	11.536.181.743,86	28.435,39	2.369,62	ISENÇÃO	0,00
16	405697	11.678.224.814,24	28.785,58	2.398,80	ISENÇÃO	0,00
17	405697	12.004.088.261,02	29.588,80	2.465,73	ISENÇÃO	0,00
18	405698	12.331.771.423,84	30.396,43	2.533,04	ISENÇÃO	0,00
19	405697	12.625.056.528,82	31.119,42	2.593,29	ISENÇÃO	0,00
20	405697	12.822.108.004,77	31.605,13	2.633,76	ISENÇÃO	0,00
21	405697	13.052.265.500,67	32.172,45	2.681,04	ISENÇÃO	0,00
22	405698	13.291.576.569,48	32.762,24	2.730,19	ISENÇÃO	0,00
23	405697	13.536.257.928,67	33.365,44	2.780,45	ISENÇÃO	0,00
24	405697	13.781.408.337,26	33.969,71	2.830,81	ISENÇÃO	0,00
25	405697	14.030.612.841,00	34.583,97	2.882,00	ISENÇÃO	0,00
26	405698	14.279.994.136,08	35.198,58	2.933,22	ISENÇÃO	0,00
27	405697	14.533.072.092,34	35.822,48	2.985,21	ISENÇÃO	0,00
28	405697	14.773.514.313,46	36.415,14	3.034,60	ISENÇÃO	0,00
29	405698	15.039.245.111,83	37.070,05	3.089,17	ISENÇÃO	0,00
30	405697	15.312.896.455,12	37.744,66	3.145,39	ISENÇÃO	0,00
31	405697	15.591.396.811,62	38.431,14	3.202,59	ISENÇÃO	0,00
32	405697	15.873.310.509,05	39.126,02	3.260,50	ISENÇÃO	0,00
33	405698	16.158.197.775,18	39.828,14	3.319,01	ISENÇÃO	0,00
34	405697	16.445.220.696,06	40.535,72	3.377,98	ISENÇÃO	0,00
35	405697	16.747.124.392,04	41.279,88	3.439,99	ISENÇÃO	0,00
36	405698	17.048.531.679,20	42.022,72	3.501,89	ISENÇÃO	0,00
37	405697	17.356.057.258,94	42.780,84	3.565,07	ISENÇÃO	0,00
38	405697	17.671.541.268,29	43.558,47	3.629,87	ISENÇÃO	0,00
39	405697	17.991.238.880,64	44.346,49	3.695,54	ISENÇÃO	0,00
40	405698	18.321.708.077,99	45.160,95	3.763,41	ISENÇÃO	0,00
41	405697	18.666.363.519,13	46.010,60	3.834,22	ISENÇÃO	0,00
42	405697	19.024.988.196,13	46.894,57	3.907,88	ISENÇÃO	0,00
43	405698	19.388.286.370,55	47.789,95	3.982,50	ISENÇÃO	0,00
44	405697	19.748.383.731,91	48.677,67	4.056,47	ISENÇÃO	0,00
45	405697	20.132.303.612,86	49.623,99	4.135,33	ISENÇÃO	0,00
46	405697	20.519.627.635,96	50.578,70	4.214,89	ISENÇÃO	0,00
47	405698	20.926.010.741,25	51.580,27	4.298,36	ISENÇÃO	0,00

48	405697	21.343.857.260,50	52.610,34	4.384,20	**ISENÇÃO**	0,00
49	405697	21.772.365.735,34	53.666,57	4.472,21	**ISENÇÃO**	0,00
50	405697	22.204.316.317,35	54.731,28	4.560,94	**ISENÇÃO**	0,00
51	405698	22.663.294.252,03	55.862,47	4.655,21	**ISENÇÃO**	0,00
52	405697	23.139.087.589,32	57.035,39	4.752,95	**ISENÇÃO**	0,00
53	405697	23.628.322.355,78	58.241,30	4.853,44	**ISENÇÃO**	0,00
54	405698	24.129.442.959,71	59.476,37	4.956,36	**ISENÇÃO**	0,00
55	405697	24.614.517.959,30	60.672,17	5.056,01	**ISENÇÃO**	0,00
56	405697	25.152.030.465,85	61.997,08	5.166,42	**ISENÇÃO**	0,00
57	405697	25.704.993.871,04	63.360,08	5.280,01	**ISENÇÃO**	0,00
58	405698	26.268.408.082,38	64.748,68	5.395,72	**ISENÇÃO**	0,00
59	405697	26.859.132.334,19	66.204,91	5.517,08	**ISENÇÃO**	0,00
60	405697	27.479.907.379,70	67.735,05	5.644,59	**ISENÇÃO**	0,00
61	405698	28.126.251.393,61	69.328,05	5.777,34	**ISENÇÃO**	0,00
62	405697	28.797.835.930,16	70.983,61	5.915,30	**ISENÇÃO**	0,00
63	405697	29.488.286.044,46	72.685,49	6.057,12	**ISENÇÃO**	0,00
64	405697	30.208.914.753,21	74.461,77	6.205,15	**ISENÇÃO**	0,00
65	405698	30.963.273.695,35	76.320,99	6.360,08	**ISENÇÃO**	0,00
66	405697	31.751.440.156,75	78.263,93	6.521,99[350]	**ISENÇÃO**	0,00
67	405697	32.554.124.726,66	80.242,46	6.686,87	**2,44%**	795.011.519,53
68	405698	33.395.522.707,44	82.316,21	6.859,68	**2,51%**	836.636.477,05
69	405697	34.295.299.151,54	84.534,27	7.044,52[351]	**2,57%**	882.329.025,70
70	405697	35.244.793.585,60	86.874,67	7.239,56	**2,64%**	931.861.390,65
71	405697	36.256.199.968,12	89.367,68	7.447,31	**2,72%**	986.111.315,62
72	405698	37.322.280.683,16	91.995,23	7.666,27	**2,80%**	1.044.952.752,31
73	405697	38.457.211.187,65	94.792,94	7.899,41	**2,88%**	1.109.473.541,50
74	405697	39.658.738.963,47	97.754,58	8.146,21	**2,98%**	1.179.883.633,19
75	405697	40.947.624.214,63	100.931,54	8.410,96	**3,07%**	1.257.820.861,40
76	405698	42.332.474.195,61	104.344,79	8.695,40	**3,18%**	1.344.335.321,24
77	405697	43.826.919.590,88	108.028,70	9.002,39	**3,29%**	1.440.931.280,48
78	405697	45.441.501.578,61	112.008,47	9.334,04	**3,41%**	1.549.054.590,46
79	405698	47.184.783.718,64	116.305,19	9.692,10	**3,54%**	1.670.183.705,24
80	405697	49.065.454.971,77	120.941,13	10.078,43	**3,68%**	1.805.980.413,62
81	405697	51.104.210.226,72	125.966,45	10.497,20	**3,83%**	1.959.181.798,45
82	405697	53.314.656.984,31	131.414,96	10.951,25	**4,00%**	2.132.330.967,40
83	405698	55.700.167.090,16	137.294,66	11.441,22	**4,18%**	2.327.412.169,50
84	405697	58.324.592.044,74	143.763,92	11.980,33	**4,38%**	2.551.906.716,17
85	405697	61.111.767.648,29	150.634,01	12.552,83	**4,58%**	2.801.631.856,19
86	405698	64.283.527.874,99	158.451,68	13.204,31	**4,82%**	3.099.985.842,56
87	405697	67.818.688.321,78	167.165,86	13.930,49	**5,09%**	3.450.326.128,99
88	405697	71.743.676.892,45	176.840,54	14.736,71	**5,38%**	3.861.256.360,46
89	405697	76.109.804.002,12	187.602,58	15.633,55	**5,71%**	4.345.528.298,56
90	405698	81.170.434.779,06	200.076,00	16.673,00	**6,09%**	4.942.606.651,53
91	405697	87.194.262.212,76	214.924,59	17.910,38	**6,54%**	5.703.444.107,39
92	405697	94.348.235.051,38	232.558,37	19.379,86	**7,08%**	6.677.731.241,43
93	405698	102.765.203.518,66	253.304,68	21.108,72	**7,71%**	7.922.321.781,28
94	405697	113.087.607.220,31	278.748,94	23.229,08	**8,48%**	9.593.816.456,25
95	405697	126.055.623.615,88	310.713,72	25.892,81	**9,46%**	11.920.262.681,98
96	405697	143.239.803.824,77	353.070,90	29.422,57	**10,75%**	15.391.778.696,69
97	405698	167.208.511.199,55	412.150,20	34.345,85	**12,54%**	20.973.797.221,70
98	405697	204.008.134.639,14	502.858,38	41.904,86	**15,30%**	31.221.685.526,97
99	405697	278.390.119.673,00	686.202,07	57.183,51	**20,88%**	58.139.194.535,72

[350] Valor teto da isenção que abrange aqueles que ganham até o "salário mínimo necessário" calculado pelo DIEESE.

[351] Valor teto da isenção se aplicássemos uma "faixa de proteção ao mínimo existencial" de 10% superior ao valor do mínimo existencial. A "faixa de proteção ao mínimo existencial" será explicada no tópico seguinte.

	1	40570		36.094.469.899,74	889.683,75	74.140,31	**27,0769%**	9.773.261.062,85
	2	40570		38.677.089.058,34	953.342,10	79.445,18	**27,2706%**	10.547.486.954,65
	3	40570		41.804.417.636,92	1.030.426,86	85.868,90	**27,4911%**	11.492.509.339,28
	4	40569		45.850.746.652,70	1.130.191,69	94.182,64	**27,7573%**	12.726.930.369,33
	5	40570		51.255.060.448,77	1.263.373,44	105.281,12	**28,0844%**	14.394.673.268,41
	6	40570		58.833.192.846,39	1.450.164,97	120.847,08	**28,4996%**	16.767.239.916,64
	7	40569		70.316.198.673,87	1.733.249,49	144.437,46	**29,0560%**	20.431.048.597,63
	8	40570		90.232.120.676,06	2.224.109,46	185.342,45	**29,8788%**	26.960.305.535,92
	9	40570		134.569.774.365,66	3.316.977,43	276.414,79	**31,3470%**	42.183.587.261,94
100		1	4057	18.449.173.779,57	4.547.491,69	378.957,64	**32,5099%**	5.997.806.846,56
		2	4057	19.992.408.415,90	4.927.879,82	410.656,65	**32,5371%**	6.504.947.495,84
		3	4057	21.891.876.394,44	5.396.075,03	449.672,92	**32,5680%**	7.129.746.565,42
		4	4057	24.373.734.586,83	6.007.822,18	500.651,85	**32,6049%**	7.947.037.438,59
		5	4057	27.621.366.531,18	6.808.323,03	567.360,25	**32,6484%**	9.017.925.113,34
		6	4057	32.152.577.216,79	7.925.210,06	660.434,17	**32,7019%**	10.514.511.930,61
		7	4057	38.935.299.241,14	9.597.066,61	799.755,55	**32,7709%**	12.759.452.593,58
		8	4057	50.394.836.894,61	12.421.700,00	1.035.141,67	**32,8674%**	16.563.454.501,79
		9	4057	74.183.995.252,33	18.285.431,42	1.523.785,95	**33,0225%**	24.497.421.875,19
		10	4055	518.163.643.461,74	127.783.882,48	10.648.656,87	**35%**	181.357.275.211,61
				5.005.638.363.863,05				**663.416.505.608,12**
Imposto devido com a faixa de proteção ao mínimo existencial[352] ->>>>								**660.902.528.585,85**

Fonte: Elaborada pelo autor.

A proposta de tributação com a alíquota máxima de 40% segue em anexo, no Anexo 2.

Como observado, aplicando as fórmulas elaboradas, qualquer que seja a alíquota máxima escolhida por volta desse intervalo (35 - 40%) resolve, em grande medida, o não cumprimento das escolhas constitucionais, que havia sido detectado anteriormente, na Seção 2, conforme sintetizado na tabela abaixo.

Tabela 25: Comparação Previsões Constitucionais x Tributação Proposta

PREVISÕES CONSTITUCIONAIS	TRIBUTAÇÃO PROPOSTA
Princípio da Capacidade Contributiva e Justiça Tributária (Art. 145, § 1º, § 3º, § 4º da CF)	• A tributação proposta observa adequadamente o princípio da capacidade contributiva e da justiça tributária, na medida em que isenta toda população até que o declarante atinja um mínimo necessário à sobrevivência, e tributa todos os contribuintes de acordo com sua efetiva capacidade econômica. • Conforme demonstrado, as alterações implementadas na tributação proposta atendem o §4º do art.145, da CFRB, na medida em que acabam com toda regressividade da incidência do IRPF.
Mínimo Existencial e Vedação ao Confisco (Art.6º, art. 7º, IV e §1º do art. 145 da CF e Art. 150, IV CF)	• O mínimo existencial passa a ser devidamente respeitado, na medida em que a pesquisa isenta toda a população que ganha menos que um salário mínimo necessário do DIEESE, salário este que busca satisfazer os direitos básicos previstos nos arts. 6º e 7º da Constituição. • A vedação ao confisco é também observada, visto que na tributação proposta há uma redução da tributação para imensa maioria dos declarantes, até o 94º centil. Do 95º ao 100º centil passa a existir uma alíquota maior, todavia, dentro dos patamares da tributação de outros países, bem como da

[352] A "faixa de proteção ao mínimo existencial" será explicada no próximo tópico.

	própria tributação observada da renda no Brasil (ganho de capital, renda fixa, renda variável etc.). • A alíquota máxima somente é aplicada para um universo muito pequeno de contribuintes, que ganham extremamente bem (mais de 10,6 milhões ao mês) e, também, dentro dos patamares da OCDE e demais países da América Latina.
Transparência (Art. 145, § 3º, c/c Art. 150, § 5º, c/c Art. 163-A, c/c Art. 37 CF)	• A tributação proposta buscou observar o princípio da transparência, na medida em que somente trabalhou com as alíquotas efetivas, permitindo que o contribuinte saiba qual será a tributação efetivamente suportada. • A tributação proposta buscou observar o princípio da transparência, na medida em que justificou cada uma das escolhas realizadas no âmbito da tributação da renda. Explicou o motivo da escolha da faixa de isenção com o salário mínimo do DIEESE. Explicou como e por que desenvolveu cada uma das fórmulas matemáticas elaboradas para gerar as alíquotas. Explicou o motivo pelo qual entendeu quais seriam possíveis alíquotas máximas adequadas para nossa tributação.
Generalidade, Universalidade e Progressividade (Art. 153, § 2º, I, c/c Art. 150, II)	• A tributação proposta buscou observar o princípio da Generalidade, tributando todos indiscriminadamente, na medida de suas diferenças de renda, o que atende à perspectiva vertical do princípio da isonomia, que baseia o princípio da Generalidade. • A tributação proposta buscou observar o princípio da Universalidade, na medida em que tributou todas as rendas sem distinção, acabando, por exemplo, com isenções e deduções que tinham caráter comprovadamente regressivos, como a isenção de lucros e dividendos. • A tributação proposta buscou respeitar o princípio da progressividade do primeiro ao último centil, tributando mais as pessoas, na mesma proporção em que suas rendas aumentam. • As medidas tomadas que visaram solucionar as violações aos princípios da Generalidade e da Universalidade, como o fim das deduções e isenções, igualmente aumentaram o respeito à progressividade.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nesse sentido, acredita-se que a hipótese central da presente pesquisa, de que existe um evidente desrespeito da tributação atual ao princípio da capacidade contributiva e da progressividade no âmbito do IRPF, foi devidamente demonstrada e solucionada por meio de um debate transparente, justificado, parametrizado e criterioso, que buscou respeitar as previsões constitucionais que norteiam a tributação do imposto de renda.

Registre-se que não se entende que se criou uma fórmula mágica que irá resolver toda a tributação do imposto de renda da pessoa física no Brasil. Acredita-se, sim, que a proposta é boa e resolve vários problemas de eficiência e justiça da tributação atual.

Todavia, entende-se que a mensagem mais importante que a presente pesquisa busca trazer é a de que é preciso discutir a tributação de imposto de renda de forma mais transparente, justificada, parametrizada e criteriosa, visando, sempre, colocar a escolha do Constituinte no centro do debate.

Afinal, está-se falando de “renda”, algo facilmente mensurável e contabilizado. Não se está tratando, por exemplo, de liberdade de expressão, liberdade religiosa, direito à felicidade, que são temas que normalmente comportam uma maior abstração nas discussões que os permeiam.

Obviamente, mesmo se tratando de um tema mais objetivo, como “renda”, e mesmo se propondo um debate mais criterioso e parametrizado, ainda existirão discussões acerca, por exemplo, de qual parâmetro de mínimo existencial deve ser adotado para fins de escolha da faixa de isenção. Ou, também, qual critério de progressividade se deve adotar para escolher as alíquotas. Ou, ainda, qual a alíquota máxima adequada em determinado país. Discussões como as enfrentadas nos tópicos anteriores.

Adotando a transparência nas escolhas que estão sendo realizadas, apontando e justificando os motivos que levam à adoção desse ou daquele critério ou parâmetro, tem-se um debate público certamente mais eficiente e propositivo.

O debate por meio de critérios e parâmetros evidenciados ao público demanda que o legislador infraconstitucional tenha sempre a obrigação de comprovar em que medida o critério ou parâmetro por ele escolhido cumpre a previsão Constitucional.

Quando não se demanda a apresentação e discussão de critérios, justificativas e parâmetros adequados, acontece o distanciamento do Texto Constitucional que se tem observado.

O bem-estar social, a satisfação dos direitos fundamentais, o desenvolvimento econômico, a igualdade e o ideal de sociedade planejado pelo Constituinte ficam inalcançáveis.

Não é preciso fazer muito cálculo ou criar fórmula alguma, para se constatar que a tributação da renda da pessoa física no Brasil é regressiva e subutilizada. Inclusive, muitos estudos têm apontado nesse mesmo sentido. Todavia, é preciso, sim, ser mais criterioso e objetivo para demonstrar que a Constituição será seguida, quando se busca fazer uma proposição que se disponha a resolver os problemas identificados.

O que se quer dizer com isso é que a progressividade, a capacidade contributiva, a universalidade, a generalidade, a transparência, o mínimo existencial, a justiça fiscal e a justiça distributiva devem ser algo muito mais palpável, concreto e objetivo do que a atual discussão em torno destas previsões constitucionais faz crer que são. Mais do que os interesses de nossas elites políticas e econômicas fazem crer que são.

Permitir que o debate siga como está, sem critérios, sem parâmetros, sem a Constituição como prioridade, somente interessa a quem se tem beneficiado dos efeitos originados da matriz

tributária atual, isto é, os 5%, o 1% do topo da distribuição que comprovadamente têm conseguido concentrar mais riqueza ao longo das últimas décadas, tal qual fizeram nos últimos séculos.

Mesmo após a redemocratização e a Constituição de 1988, esse grupo segue conseguindo contornar as escolhas do Constituinte e fazer delas, lamentavelmente, texto morto. Esse descumprimento do Texto Constitucional é ainda mais alarmante em um cenário em que os dados divulgados pela RFB revelam, de forma clara e detalhada, os resultados dos efeitos das escolhas realizadas contra a Constituição.

Depois que a Receita Federal conseguiu compilar e aperfeiçoar os dados anualmente divulgados, desde 2012, é inaceitável, em um país que diz seguir a Carta Maior, que se mantenha matriz tributária com seu desenho atual.

Para se ter ideia da importância da existência desses dados, e como é importante defender esses princípios constitucionais, basta ver a cruzada que algumas associações de magistrados e promotores vêm travando contra a divulgação pública das remunerações de seus associados, algo que é válido para todo e qualquer servidor público, e cumpre o princípio da transparência constitucional.

Nesse sentido, destaca-se a AO 2367[353], por meio da qual a Associação dos Juízes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo (Ajuferjes) pretendia evitar a divulgação dos vencimentos de seus associados, bem como o Projeto de Lei 4.015/2023[354], que igualmente continha previsões que visavam a impedir a divulgação dessas mesmas informações.

A proibição de divulgação desses dados certamente dificultaria a visualização das manifestas afrontas à Constituição que os supersalários, atualmente conhecidos, praticam. Divulgação que permite exercer papel ativo de nossa cidadania e tentar combater essas violações por meio de Projetos de Lei[355], PECs e ações de cunho constitucional[356].

---

[353] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação que pretendia evitar divulgação de remuneração identificada de juízes federais é julgada improcedente**. 03/09/2018. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/acao-que-pretendia-evitar-divulgacao-de-remuneracao-identificada-de-juizes-federais-e-julgada-improcedente/. Acesso em: 24 nov. 2024.

[354] UOL. Lula veta trechos de lei que poderia esconder supersalários de juízes. **Uol Notícias**. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2025/05/07/lula-veta-trechos-de-lei-que-poderia-esconder-supersalarios-de-juizes.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 10 maio 2025.

[355] Ver os PLS 449/2016 e PL 6.726/2016: SENADO FEDERAL. Projeto que combate supersalários volta para o Senado. **Agência Senado**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/19/projeto-que-combate-supersalarios-volta-para-o-senado. Acesso em 20 nov. 2024.

[356] Vide SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7402.** Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513780&ori=1. Acesso em: 24 nov. 2024.

Da mesma forma, só foi possível conhecer a alíquota efetiva máxima de IRPF da tributação brasileira, com alguma precisão, após os dados apresentados pela RFB. Antes, vivia-se a ilusão (e muitos ainda vivem) das alíquotas nominais, de uma base de cálculo insuficiente. Não se sabia exatamente o impacto das isenções e deduções previstas em cada faixa de renda.

A transparência e a existência desses dados permitem questionar de forma mais contundente as escolhas realizadas no âmbito de nossa tributação. Permitem evidenciar que as escolhas realizadas pelo legislador ordinário não estão cumprindo as previsões constitucionais, mas os interesses de quem ocupa o topo da cadeia distributiva.

Reitera-se: renda é facilmente mensurável. A discussão em torno dela, em vários aspectos, também o é.

Nossa Constituição, claramente, orienta como alcançar essa concretude no debate; oferece parâmetros e conceitos a serem seguidos; entrega, também, liberdade relativa para discutir quais critérios seriam mais adequados para cumprir essas previsões. O que ela não oferece, entretanto, é a possibilidade de mudar as escolhas que ela realizou.

Cabe, assim, ao legislador ordinário, alcançar a concretude das escolhas constitucionais. Cabe aos juristas, aos pesquisadores e cidadãos, exigir que eles o façam.

3.3.1 Outras considerações e possibilidades

Apresentada a proposta de tributação desenvolvida, faz-se importante tecer alguns comentários sobre a compreensão de seus objetivos, bem como outras possibilidades que essa proposta apresenta.

Primeiramente, é importante reiterar que a fórmula e critérios apresentados e escolhidos não pretendem ser infalíveis, salvadores da tributação brasileira, ou imunes a qualquer discussão ou crítica. Não é essa a intenção da presente pesquisa.

O objetivo tentado é, justamente, trazer o debate para um campo mais criterioso, objetivo, transparente e fundamentado, a fim de que se possa, ao fim de cada discussão realizada no âmbito do IRPF, ser possível conduzir os tomadores de decisão a critérios, fórmulas e escolhas mais apropriadas à nossa Constituição.

Dito isso, registra-se, também, que, diferente da intenção da Teoria da Tributação Ótima, de se encontrar um valor específico sobre qual seria uma alíquota máxima precisa, as alíquotas máximas sugeridas pela presente pesquisa não pretendem chegar nesse nível de objetividade.

Primeiro, porque se tem aqui a compreensão de que os fatores que levam à escolha de uma alíquota ideal se alteram a todo instante, como o nível de desigualdade de renda, o nível arrecadatório pretendido, a renda média do contribuinte, a quantidade de contribuintes, a carga tributária experimentada nas outras bases de incidência, entre outros.

Enfim, existe uma série de fatores que se entende que devem ser observados para realizar a escolha dessa alíquota de topo, alguns deles, inclusive, de caráter subjetivo (ex: o valor a ser arrecadado) ou que fogem ao controle direto de quem realiza a escolha no momento de ser tomada a decisão (ex: a renda média do contribuinte).

Desse modo, entende-se que a discussão exclusiva em torno de "qual seria o nível máximo de tributação aceitável, para que um contribuinte comece a se sentir desestimulado a produzir" parece insuficiente para realizar a escolha em questão. Esse deve ser um dos fatores considerados, e não o único.

Por isso, as alíquotas sugeridas, de acordo com a fórmula e critérios propostos, foram estruturadas de forma que pudessem se adaptar a esses fatores anualmente, permitindo uma atualização periódica que viabilize um novo escalonamento de alíquotas que siga respeitando as escolhas constitucionais.

Ainda nessa linha de raciocínio, é importante esclarecer que, apesar de se defender um debate mais criterioso, objetivo, transparente e fundamentado, tem-se consciência de que é improvável alcançar, nas discussões a serem enfrentadas no âmbito da tributação de IRPF, um grau de objetividade total. Isto é, que careça de opiniões subjetivas de quem está escolhendo.

O conceito de matriz tributária, seguido pela presente pesquisa, que entende a tributação como resultado das escolhas que se faz, considera justamente a ideia de que "escolher" é um ato de caráter político, por mais objetiva que tente ser argumentação proposta.

A própria discussão histórica em torno da tributação da renda mostra como essa objetividade é inalcançável. Basta relembrar (vide tópico 1.5.4.3 Progressividade) como as diversas espécies da teoria do sacrifício falharam em explicar a progressividade, a qual só encontrou uma justificativa adequada na ideia da justiça distributiva, isto é, na perspectiva vertical do princípio da isonomia (os desiguais devem ser tratados de forma desigual).

Não por outro motivo, a presente pesquisa não tentou mensurar a utilidade da renda para cada centil, ou, ainda, não tentou mensurar o sacrifício proporcional a ser realizado por cada centil. Pautado na perspectiva vertical do princípio da isonomia, propôs-se um critério de escalonamento de alíquotas que se baseou unicamente na diferença de renda de um centil para o outro, isto é, tratou os desiguais na proporção de suas desigualdades.

Por essa razão, a pesquisa entende que o debate em torno da tributação do IRPF não seria possível, se somente se propusesse a ser objetivo e criterioso, motivo pelo qual registrou-se que o debate precisa ser, também, transparente e fundamentado, pois naquilo em que a objetividade não for suficiente para justificar a decisão, a transparência e a fundamentação permitirão ao interlocutor enxergar as razões da escolha realizada, para que ele possa analisa-las, criticá-las, contribuindo para o aprimoramento de uma tomada de decisão mais consistente e democrática.

Conforme ensina D'Araújo[357], esse maior enfoque na transparência e justificação das escolhas em torno do fenômeno tributário "reconecta o fenômeno fiscal com um anseio de democracia material, de um debate público efetivo e uma participação ativa na tomada de decisões quanto ao direcionamento da receita pública."

Segundo o autor, a coletividade, como um todo, enquanto fornecedora dos recursos para a concretização dos direitos positivados, demanda do poder público uma justificativa plausível para as opções de arrecadação e gastos realizadas.

Dessa perspectiva, "o poder público passa a ter a obrigação de esclarecer a todos como se dá a arrecadação e o emprego de tais recursos, devendo pautar seu agir da forma mais clara e transparente possível"[358], impondo-se um ônus de publicidade e transparência no processo decisório, que proíbe o Estado "de se valer de subterfúgios que mascaram ou iludam a sociedade acerca do real custo tributário a ser suportado, bem como da forma como se distribuem tais custos públicos entre as diversas camadas da população."

D'Araújo[359] conclui registrando que "a percepção de que direitos têm custos implica, assim, impor ao Estado a obrigação de proporcionar uma transparência suficiente para que as escolhas políticas realizadas possam estar ao alcance da compreensão, crítica e de deliberação de todos".

É, justamente, baseado nesse dever de transparência estatal, com a finalidade de atender ao anseio da democracia material, ciente da insuficiência de um debate exclusivamente objetivo, que a presente pesquisa justificou todas as escolhas que realizou no âmbito da tributação do IRPF. Assim, entende-se que se reforçará o pacto fiscal e sua legitimidade.

É, também, com esse dever de transparência e justificação que, igualmente, se colocam essas considerações. Foi imbuído desse dever, que se registrou na escolha do mínimo

---

[357] D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 38.
[358] *Ibidem*, p. 38.
[359] *Ibidem*, p. 38.

existencial, que se entende que o cálculo do salário mínimo do DIEESE pode ter críticas legítimas a serem levadas em consideração.

Entretanto, é importante perceber que a proposta apresentada está estruturada e justificada de tal forma que, mesmo que se entenda que existe outro critério de mínimo existencial a ser escolhido, mais adequado que o salário mínimo necessário do DIEESE, bastará trocá-lo por este na estrutura tributária proposta, que a aplicação das fórmulas e o critério de evolução das alíquotas seguirão cumprindo os objetivos previstos para si.

Havendo, também, uma maior discriminação das rendas nos dados analisados, ou, ainda, entendendo-se justificável a retirada ou inclusão de determinada renda na base de cálculo escolhida, basta, igualmente, fazer sua inserção ou exclusão, e os demais aspectos da tributação proposta seguirão vigentes. O que é imprescindível, como já registrado, é analisar se a justificava de exclusão ou inserção é adequada ou não, de acordo com a interpretação constitucional a ser realizada em torno dessa escolha.

Assim, entende-se que o processo de estruturação e justificação da tributação de IRPF percorrido pela presente pesquisa, deveria ser um caminho natural para quem se propõe a sugerir alterações nessa base de incidência, e deve contemplar:

1) justificação e escolha de um parâmetro de mínimo existencial;

2) justificação e escolha sobre quais isenções serão permitidas (ou vedadas);

3) justificação e escolha sobre quais deduções serão permitidas (ou vedadas);

4) justificação e escolha da base de cálculo tributável;

5) justificação e escolha de um critério para o escalonamento de alíquotas;

6) justificação e escolha de qual seria a alíquota máxima permitida;

Atualmente, com a disponibilidade de dados que existem, é devido que, inclusive, se demonstre por meio de cálculos e simulações que a proposta apresentada cumpre os objetivos que se propõe.

Como demonstrado, esse processo de justificação e escolha da tributação do IRPF, comporta um amplo debate de ideias, conceitos, critérios, parâmetros, comparações e fundamentações, que, como dito, reforçam as bases democráticas da sociedade e o próprio pacto tributário.

Caso se discorde de alguma escolha realizada, basta evidenciar que a justificativa de outra escolha seria mais adequada, e, assim, vai se aprimorando o fenômeno tributário no país.

Desse modo, é de se esperar que, ao seguir e justificar esse percurso de escolhas realizadas no âmbito da tributação de acordo com as previsões constitucionais, seja facilitada a concretização dos objetivos dispostos na Constituição.

Importa observar, também, que cada uma das justificativas e escolhas acima indicadas impactam no caráter progressivo e na observância da capacidade contributiva ao longo da tributação do IRPF.

Assim, é preciso que todos esses aspectos sejam levados em consideração no momento de deliberação, de modo que não adiantará muito alterar as alíquotas se, por exemplo, não alterar a base de cálculo.

Esse mesmo percurso também permite realizar outras escolhas que aprimorem ainda mais essa nova estrutura de tributação proposta. Por exemplo, escolheu-se uma faixa de isenção pautada no parâmetro de mínimo existencial eleito. Todavia, se poderia entender mais adequado, inclusive, isentar as pessoas um pouco acima dessa faixa, visto que no mínimo existencial o contribuinte só atinge o necessário à sobrevivência.

De tal forma, as pessoas com renda somente um pouco acima desse mínimo existencial poderiam ficar sujeitas a privações de direitos básicos, na hipótese de ocorrer algum imprevisto que lhes retire renda ou lhes demande gastos. Assim, a ideia de se pensar em uma "faixa de proteção ao mínimo existencial" pode ser adequada. Dessa perspectiva, se isentariam faixas de renda um pouco acima do mínimo existencial.

Nesse sentido, nas simulações realizadas, apresentaram-se essas faixas de proteção ao mínimo existencial. Na simulação com alíquota máxima de 35%, por exemplo, além de a isenção acabar no 66º centil, faixa em que o mínimo existencial é atingido, foram simulados também os impactos de uma isenção que se elevasse até o 69º centil, correspondente a uma faixa de renda 10% maior que o mínimo existencial.

Essa faixa de isenção maior, até o 69º centil, geraria uma perda arrecadatória baixa, de cerca 2,5 bilhões, o que corresponderia a menos de 0,5% da arrecadação total geral pela tributação proposta.

Não se incorpora, todavia, essa faixa de isenção mais alargada na proposta de tributação apresentada, pois não se encontrou na literatura pesquisada nenhum argumento, parâmetro ou critério consistente que auxiliasse a justificar o tamanho dessa "faixa de proteção ao mínimo existencial". Todavia, fica registrada aqui a reflexão acerca dessa possibilidade.

Registra-se ainda que a apresentação da tributação proposta com 118 alíquotas ocorre para que o interlocutor perceba como é factível gerar progressividade efetiva ao longo de toda

a tributação do IRPF. Todavia, sabe-se que, administrativamente, a existência de 118 alíquotas poderia dificultar sobremaneira a operacionalização da tributação em questão.

Dessa forma, de modo a simplificar a operacionalização da tributação pela máquina pública, algumas alíquotas propostas poderiam ser arredondadas e unificadas, principalmente nas faixas de renda mais baixas, em que essas alíquotas são verdadeiramente próximas, como ocorre do centil 67º ao 74º, por exemplo.

3.3.2 Exercitando possibilidades de distribuição direta de renda

Outra possibilidade que surge do percurso percorrido na presente pesquisa diz respeito à proposição desse mesmo debate objetivo, criterioso, transparente e fundamentado no âmbito da política de distribuição de renda.

No que tange ao objeto da presente pesquisa, a tributação do IRPF, é de se observar que não existe uma política de distribuição de renda (para além do caráter redistributivo que pode ter o IRPF) diretamente ligada à tributação da renda, seja porque a receita de impostos não possui caráter vinculativo[360]; seja porque os dados disponíveis são muito recentes para permitirem a criação de uma proposta que leve em consideração a desigualdade de renda observada nas declarações de IRPF; seja, ainda, porque a população declarante do IRPF não seria público-alvo de uma política distributiva, por auferir muito mais renda, comparativamente, à população brasileira mais pobre; seja, enfim, porque o Brasil já conta com uma política de distribuição de renda exitosa para o que se propõe, proteger as pessoas da pobreza, cujo programa mais conhecido é o Bolsa Família[361] [362].

---

[360] É vedada constitucionalmente a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (CF, art. 167, IV): IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[361] Confira-se informações sobre o programa: GOV.BR. **Bolsa Família**. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia. Acesso em: 10 maio 2025.

[362] Existem outras políticas de proteção social por meio da distribuição de renda, como o BPC: GOV.BR. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc. Acesso em: 10 maio 2025.

Tem-se ciência de que o Bolsa Família, o BPC – Benefício de Prestação Continuada e outros programas de enfrentamento à pobreza têm cumprido seu papel, com êxito, como reconhecido pela literatura, conforme registram Cimini e Rocha[363] e Peres e Santos[364].

Entretanto, é importante observar que, utilizando-se dos dados disponíveis da "Distribuição de Renda por Centis", da mesma forma que se estruturou uma política arrecadatória baseada em um processo de escolhas justificadas de mínimo existencial, escolha da base de cálculo de renda tributável, escolha de um critério que justifique a progressividade das alíquotas e outras, é possível seguir o mesmo caminho e imaginar o que seria uma eventual política distributiva que se propusesse a ser trabalhada de acordo com esses dados.

Nesse sentido, o primeiro passo seria novamente escolher o parâmetro de mínimo existencial de acordo com a previsão constitucional. Pelas mesmas razões já apresentadas, escolhe-se o salário mínimo necessário do DIEESE (SMN DIEESE 2022 = R$ 6.408,14), como o valor de uma "Renda Mínima Necessária" (RMN). As pessoas que não recebem esse valor estariam inclusas na política distributiva. Na população observada pela presente pesquisa *Distribuição de Renda por Centis 2022*[365], isso significaria incluir os primeiros 65 centis dos declarantes de IRPF.

Em um segundo momento, seria calculado, de acordo com os dados disponibilizados pela RFB, qual o valor necessário de renda para que cada uma das pessoas de um mesmo centil atingisse o mínimo existencial.

Assim, considerando, por exemplo, que as pessoas do primeiro centil não auferem qualquer renda[366], e que esse centil é composto por 405.697, para que todas as pessoas desse centil recebessem R$ 6.408,14 (RMN), seriam necessários R$ 31.202.036.238,96 (405.697 x R$ 6.408,14).

Esse seria o valor necessário para distribuir de renda a um mesmo centil, com fins de permitir às pessoas atingirem o mínimo existencial, se um centil de pessoas inteiro não recebesse qualquer valor. Poder-se-ia chamar esse valor de "Soma de Renda Plena" (SRP), isto

---

[363] CIMINI, F; ROCHA, L. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 43(1), 236–255, 2023. https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381.

[364] PERES, Ursula Dias; SANTOS Fabio Pereira dos. Gasto público e desigualdade social o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Rev bras Ci Soc** [Internet]. 2020; 35(103): e3510307. Available from: https://doi.org/10.1590/3510307/2020. Acesso em 10 maio 2025.

[365] RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

[366] Nos dados da "Distribuição de Renda por Centis 2022" os dois primeiros centis não apresentam qualquer renda. Acredita-se que seja pelo fato de o valor ser tão irrisório que não é detectado ou contabilizado. Mas a RFB não explica isso.

é, o valor necessário para um centil de pessoas que não aufere qualquer renda atingir o mínimo existencial.

Como na quase totalidade dos centis analisados as pessoas já auferem alguma renda, para se medir uma "Soma de Renda Mínima Necessária" (SRMN) de cada centil para que seus integrantes atinjam o mínimo existencial, bastaria subtrair da "Soma de Renda Plena" (R$ 31.202.036.238,96) a soma de renda já existente no centil, que nos dados disponibilizados da RFB e aqui utilizados, seria a "Soma de Renda RB4 do Centil" (SBR4C).

Assim, ter-se-ia:

$$SRP - SRB4C = SRMN$$

Para o 3º centil, por exemplo, o primeiro centil dos dados da RFB em que se detecta renda auferida, no valor total de R$ 14.466.931,69 (Soma da Renda RB4 do 3º Centil), o cálculo da SMRN seria o seguinte:

SRP (R$ 31.202.036.238,96) – SRB4C (R$ 14.466.931,69) = SRMN (R$ 31.187.569.307,27)

Somando o valor necessário para prover a SRMN de cada um dos centis, ter-se-ia:

$$\sum_{c=1}^{65} SRMNc$$

Esse seria o valor necessário para que todos os integrantes dos 65 primeiros centis, que não atingem o mínimo existencial, passassem a atingir, se recebessem a SRMN.

Para os dados de 2022, a SRMN de cada um dos 65 centis e sua respectiva soma (total) estão apresentados na tabela abaixo:

Tabela 26: Simulação da SRMN

CENTIL	SOMA RENDA MÍNIMA NECESSÁRIA (SRMN) POR CENTIL/ANUAL
Nº	[R$]
1	R$ 31.202.036.238,96
2	R$ 31.202.036.238,96
3	R$ 31.187.569.307,27

4	R$ 30.118.350.937,94
5	R$ 27.442.123.916,36
6	R$ 25.557.207.390,66
7	R$ 25.039.534.088,37
8	R$ 24.080.940.159,73
9	R$ 22.971.540.547,37
10	R$ 22.092.697.046,41
11	R$ 21.440.320.656,05
12	R$ 20.847.387.640,23
13	R$ 20.300.293.965,52
14	R$ 19.898.134.967,97
15	R$ 19.665.854.495,10
16	R$ 19.523.811.424,72
17	R$ 19.197.947.977,94
18	R$ 18.870.264.815,12
19	R$ 18.576.979.710,14
20	R$ 18.379.928.234,19
21	R$ 18.149.770.738,29
22	R$ 17.910.459.669,48
23	R$ 17.665.778.310,29
24	R$ 17.420.627.901,70
25	R$ 17.171.423.397,96
26	R$ 16.922.042.102,88
27	R$ 16.668.964.146,62
28	R$ 16.428.521.925,50
29	R$ 16.162.791.127,13
30	R$ 15.889.139.783,84
31	R$ 15.610.639.427,34
32	R$ 15.328.725.729,91
33	R$ 15.043.838.463,78
34	R$ 14.756.815.542,90
35	R$ 14.454.911.846,92
36	R$ 14.153.504.559,76
37	R$ 13.845.978.980,02
38	R$ 13.530.494.970,67
39	R$ 13.210.797.358,32
40	R$ 12.880.328.160,97
41	R$ 12.535.672.719,83
42	R$ 12.177.048.042,83
43	R$ 11.813.749.868,41
44	R$ 11.453.652.507,05
45	R$ 11.069.732.626,10
46	R$ 10.682.408.603,00
47	R$ 10.276.025.497,71

48	R$ 9.858.178.978,46
49	R$ 9.429.670.503,62
50	R$ 8.997.719.921,61
51	R$ 8.538.741.986,93
52	R$ 8.062.948.649,64
53	R$ 7.573.713.883,18
54	R$ 7.072.593.279,25
55	R$ 6.587.518.279,66
56	R$ 6.050.005.773,11
57	R$ 5.497.042.367,92
58	R$ 4.933.628.156,58
59	R$ 4.342.903.904,77
60	R$ 3.722.128.859,26
61	R$ 3.075.784.845,35
62	R$ 2.404.200.308,80
63	R$ 1.713.750.194,50
64	R$ 993.121.485,75
65	R$ 238.762.543,61
66	0
TOTAL	**959.901.217.690,22**

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como esse valor da SRMN dos 65 centis mais pobres é um valor muito alto (atualmente é de mais de 959 bilhões de reais, como visto) e o Estado teria muita dificuldade em dispor desta quantia, seria possível elaborar um critério que permita distribuir a renda disponibilizada para esse fim de acordo com a necessidade de renda observada em cada centil.

Nesse sentido, bastaria sobrepor a SRMN de cada centil sobre a soma total das 65 SRMNs de cada centil e seria encontrada a "Proporção da Necessidade" (PN) de renda de cada centil em relação à renda total necessária para satisfazer o mínimo existencial para os 65 centis.

Assim, ter-se-ia:

$$\frac{\text{SRMN}}{\sum_{c=1}^{65} \text{SRMNc}} = \text{PN}$$

Encontrada essa "Proporção da Necessidade" ("PN") e havendo um "Orçamento Disponível" para distribuição ("OD"), bastaria distribuir esse orçamento de acordo com a necessidade de cada centil.

Desse modo, cada centil ganharia uma "Soma de Renda Mínima Possível" (SRMP), que seria distribuída com o escalonamento da necessidade observada. Ter-se-ia assim:

$$OD \times PN = SRMP$$

Para o 3º centil, por exemplo, o cálculo da SRMP seria o seguinte, se se utilizasse como "Orçamento Disponível" (OD) todo o valor excedente arrecadado pela simulação com alíquota máxima de 35% (excedente em relação a arrecadação oficial de 2022), isto é, R$ 386.245.491.366,19:

$$OD \times PN = SRMP$$

$$OD\ (386.245.491.366,19) \times PN\ \left(\frac{31.187.569.307,27}{959.901.217.690,22}\right) = R\$\ 12.549.268.413,88$$

Deste modo, tem-se que se distribuir-se o "Orçamento Disponível" pela "Proporção de Necessidade" de cada centil o 3º centil receberia R$ 12.549.268.413,88 para distribuir entre seus integrantes.

Como cada centil é composto por 405.697 pessoas, o valor de OD simulado geraria, em média, uma "Renda Mínima Possível" (RMP) anual de R$ 30.932,64, e uma RMP mensal de R$ 2.577,72 por pessoa.

Nesse sentido:

$$\frac{SRMP}{405697} = RMP$$

$$\frac{12.555.089.624,47}{405697} = R\$\ 30.932,64\ (anual)$$

$$RMP\ mensal = R\$\ 2.577,72$$

Simulando a SRMP e a RMP mensal média para todos os centis, ter-se-ia a seguinte distribuição do "Orçamento Disponível" OD (386.245.491.366,19):

Tabela 27: Simulação da distribuição do excedente de arrecadação com a alíquota máxima de 35%

SIMULAÇÃO DISTRIBUIÇÃO EXCEDENTE DE ARRECADAÇÃO ALÍQUOTA 35%

CENTIL	SOMA RENDA MÍNIMA NECESSÁRIA (SMRN) POR CENTIL/ANUAL	RENDA MÍNIMA NECESSÁRIA MENSAL POR PESSOA	SOMA RENDA MÍNIMA POSSÍVEL (SMRP) POR CENTIL/ANUAL	RENDA MINIMA MENSAL POSSIVEL POR PESSOA
Nº	[R$]	[R$]	[R$]	[R$]
1	R$ 31.202.036.238,96	R$ 6.409,14	R$ 12.555.089.624,47	R$ 2.578,91
2	R$ 31.202.036.238,96	R$ 6.409,14	R$ 12.555.089.624,47	R$ 2.578,91
3	R$ 31.187.569.307,27	R$ 6.406,17	R$ 12.549.268.413,88	R$ 2.577,72
4	R$ 30.118.350.937,94	R$ 6.186,54	R$ 12.119.035.837,00	R$ 2.489,34
5	R$ 27.442.123.916,36	R$ 5.636,83	R$ 11.042.174.383,02	R$ 2.268,15
6	R$ 25.557.207.390,66	R$ 5.249,65	R$ 10.283.720.808,59	R$ 2.112,36
7	R$ 25.039.534.088,37	R$ 5.143,32	R$ 10.075.419.188,25	R$ 2.069,57
8	R$ 24.080.940.159,73	R$ 4.946,41	R$ 9.689.699.724,45	R$ 1.990,34
9	R$ 22.971.540.547,37	R$ 4.718,53	R$ 9.243.299.000,61	R$ 1.898,65
10	R$ 22.092.697.046,41	R$ 4.538,01	R$ 8.889.669.550,40	R$ 1.826,01
11	R$ 21.440.320.656,05	R$ 4.404,01	R$ 8.627.166.039,83	R$ 1.772,09
12	R$ 20.847.387.640,23	R$ 4.282,22	R$ 8.388.581.381,51	R$ 1.723,08
13	R$ 20.300.293.965,52	R$ 4.169,84	R$ 8.168.441.578,25	R$ 1.677,86
14	R$ 19.898.134.967,97	R$ 4.087,23	R$ 8.006.620.656,73	R$ 1.644,62
15	R$ 19.665.854.495,10	R$ 4.039,52	R$ 7.913.155.533,73	R$ 1.625,42
16	R$ 19.523.811.424,72	R$ 4.010,34	R$ 7.856.000.178,05	R$ 1.613,68
17	R$ 19.197.947.977,94	R$ 3.943,41	R$ 7.724.879.095,17	R$ 1.586,75
18	R$ 18.870.264.815,12	R$ 3.876,10	R$ 7.593.025.794,12	R$ 1.559,67
19	R$ 18.576.979.710,14	R$ 3.815,86	R$ 7.475.013.599,32	R$ 1.535,43
20	R$ 18.379.928.234,19	R$ 3.775,38	R$ 7.395.723.936,23	R$ 1.519,14
21	R$ 18.149.770.738,29	R$ 3.728,10	R$ 7.303.113.057,68	R$ 1.500,12
22	R$ 17.910.459.669,48	R$ 3.678,95	R$ 7.206.818.960,27	R$ 1.480,34
23	R$ 17.665.778.310,29	R$ 3.628,69	R$ 7.108.363.962,95	R$ 1.460,11
24	R$ 17.420.627.901,70	R$ 3.578,33	R$ 7.009.720.229,33	R$ 1.439,85
25	R$ 17.171.423.397,96	R$ 3.527,14	R$ 6.909.445.207,04	R$ 1.419,25
26	R$ 16.922.042.102,88	R$ 3.475,92	R$ 6.809.099.047,37	R$ 1.398,64
27	R$ 16.668.964.146,62	R$ 3.423,94	R$ 6.707.265.423,49	R$ 1.377,72
28	R$ 16.428.521.925,50	R$ 3.374,55	R$ 6.610.516.172,49	R$ 1.357,85
29	R$ 16.162.791.127,13	R$ 3.319,96	R$ 6.503.591.292,21	R$ 1.335,89
30	R$ 15.889.139.783,84	R$ 3.263,75	R$ 6.393.479.339,43	R$ 1.313,27
31	R$ 15.610.639.427,34	R$ 3.206,55	R$ 6.281.416.238,50	R$ 1.290,25
32	R$ 15.328.725.729,91	R$ 3.148,64	R$ 6.167.979.675,88	R$ 1.266,95
33	R$ 15.043.838.463,78	R$ 3.090,12	R$ 6.053.346.607,33	R$ 1.243,40
34	R$ 14.756.815.542,90	R$ 3.031,17	R$ 5.937.854.193,04	R$ 1.219,68
35	R$ 14.454.911.846,92	R$ 2.969,15	R$ 5.816.374.045,66	R$ 1.194,73
36	R$ 14.153.504.559,76	R$ 2.907,24	R$ 5.695.093.643,48	R$ 1.169,82
37	R$ 13.845.978.980,02	R$ 2.844,07	R$ 5.571.351.359,94	R$ 1.144,40
38	R$ 13.530.494.970,67	R$ 2.779,27	R$ 5.444.406.759,84	R$ 1.118,32
39	R$ 13.210.797.358,32	R$ 2.713,60	R$ 5.315.766.688,24	R$ 1.091,90

40	R$ 12.880.328.160,97	R$ 2.645,72	R$ 5.182.792.341,34	R$ 1.064,59
41	R$ 12.535.672.719,83	R$ 2.574,93	R$ 5.044.109.727,17	R$ 1.036,10
42	R$ 12.177.048.042,83	R$ 2.501,26	R$ 4.899.806.165,48	R$ 1.006,46
43	R$ 11.813.749.868,41	R$ 2.426,64	R$ 4.753.622.079,76	R$ 976,43
44	R$ 11.453.652.507,05	R$ 2.352,67	R$ 4.608.725.938,66	R$ 946,67
45	R$ 11.069.732.626,10	R$ 2.273,81	R$ 4.454.244.081,23	R$ 914,94
46	R$ 10.682.408.603,00	R$ 2.194,25	R$ 4.298.392.463,52	R$ 882,92
47	R$ 10.276.025.497,71	R$ 2.110,78	R$ 4.134.871.843,59	R$ 849,33
48	R$ 9.858.178.978,46	R$ 2.024,95	R$ 3.966.738.569,91	R$ 814,80
49	R$ 9.429.670.503,62	R$ 1.936,93	R$ 3.794.315.133,65	R$ 779,38
50	R$ 8.997.719.921,61	R$ 1.848,20	R$ 3.620.506.660,74	R$ 743,68
51	R$ 8.538.741.986,93	R$ 1.753,92	R$ 3.435.822.909,29	R$ 705,74
52	R$ 8.062.948.649,64	R$ 1.656,19	R$ 3.244.372.968,43	R$ 666,42
53	R$ 7.573.713.883,18	R$ 1.555,70	R$ 3.047.514.459,16	R$ 625,98
54	R$ 7.072.593.279,25	R$ 1.452,77	R$ 2.845.873.321,16	R$ 584,56
55	R$ 6.587.518.279,66	R$ 1.353,13	R$ 2.650.688.620,79	R$ 544,47
56	R$ 6.050.005.773,11	R$ 1.242,72	R$ 2.434.404.092,36	R$ 500,05
57	R$ 5.497.042.367,92	R$ 1.129,14	R$ 2.211.902.424,26	R$ 454,34
58	R$ 4.933.628.156,58	R$ 1.013,41	R$ 1.985.195.556,00	R$ 407,77
59	R$ 4.342.903.904,77	R$ 892,07	R$ 1.747.499.661,15	R$ 358,95
60	R$ 3.722.128.859,26	R$ 764,55	R$ 1.497.711.914,18	R$ 307,64
61	R$ 3.075.784.845,35	R$ 631,79	R$ 1.237.635.714,00	R$ 254,22
62	R$ 2.404.200.308,80	R$ 493,84	R$ 967.403.220,77	R$ 198,71
63	R$ 1.713.750.194,50	R$ 352,02	R$ 689.579.587,73	R$ 141,65
64	R$ 993.121.485,75	R$ 203,99	R$ 399.612.678,03	R$ 82,08
65	R$ 238.762.543,61	R$ 49,04	R$ 96.073.381,59	R$ 19,73
66	0		0	
	959.901.217.690,22		**386.245.491.366,19**	

Fonte: Elaborada pelo autor.

A título de comparação, se se simulasse o mesmo orçamento previsto para o Bolsa Família (Auxílio Brasil) no ano de 2022, isto é R$ 90,552 bilhões[367], e se distribuísse conforme a proposta acima, ter-se-ia a seguinte distribuição desse "Orçamento Disponível":

Tabela 28: Simulação distribuição do orçamento Bolsa Família 2022 (Auxílio Brasil)

SIMULAÇÃO DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTO BOLSA FAMÍLIA 2022 (AUXÍLIO BRASIL)				
CENTIL	**SOMA RENDA MÍNIMA NECESSÁRIA**	**RENDA MÍNIMA NECESSÁRIA MENSAL**	**SOMA RENDA MÍNIMA**	**RENDA MINIMA MENSAL POSSIVEL POR PESSOA**

[367] Valor informado em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Governo reestima gastos com Auxílio Brasil para R$ 90,6 bilhões em 2022 e prevê benefício a R$ 415. **Agência Câmara de Notícias.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/837273-governo-reestima-gastos-com-auxilio-brasil-para-r-906-bilhoes-em-2022-e-preve-beneficio-a-r-415/. Acesso em: 10 maio 2025.

	(SMRN) POR CENTIL/ANUAL	POR PESSOA	POSSÍVEL (SMRP) POR CENTIL/ANUAL	
Nº	[R$]	[R$]	[R$]	[R$]
1	R$ 31.202.036.238,96	R$ 6.409,14	R$ 2.943.434.942,51	R$ 604,60
2	R$ 31.202.036.238,96	R$ 6.409,14	R$ 2.943.434.942,51	R$ 604,60
3	R$ 31.187.569.307,27	R$ 6.406,17	R$ 2.942.070.208,75	R$ 604,32
4	R$ 30.118.350.937,94	R$ 6.186,54	R$ 2.841.205.807,30	R$ 583,61
5	R$ 27.442.123.916,36	R$ 5.636,83	R$ 2.588.744.715,68	R$ 531,75
6	R$ 25.557.207.390,66	R$ 5.249,65	R$ 2.410.931.667,75	R$ 495,22
7	R$ 25.039.534.088,37	R$ 5.143,32	R$ 2.362.097.108,52	R$ 485,19
8	R$ 24.080.940.159,73	R$ 4.946,41	R$ 2.271.668.431,25	R$ 466,62
9	R$ 22.971.540.547,37	R$ 4.718,53	R$ 2.167.013.544,01	R$ 445,12
10	R$ 22.092.697.046,41	R$ 4.538,01	R$ 2.084.108.099,96	R$ 428,09
11	R$ 21.440.320.656,05	R$ 4.404,01	R$ 2.022.566.364,40	R$ 415,45
12	R$ 20.847.387.640,23	R$ 4.282,22	R$ 1.966.632.202,16	R$ 403,96
13	R$ 20.300.293.965,52	R$ 4.169,84	R$ 1.915.022.280,72	R$ 393,36
14	R$ 19.898.134.967,97	R$ 4.087,23	R$ 1.877.084.729,57	R$ 385,57
15	R$ 19.665.854.495,10	R$ 4.039,52	R$ 1.855.172.619,25	R$ 381,07
16	R$ 19.523.811.424,72	R$ 4.010,34	R$ 1.841.773.027,84	R$ 378,31
17	R$ 19.197.947.977,94	R$ 3.943,41	R$ 1.811.032.795,11	R$ 372,00
18	R$ 18.870.264.815,12	R$ 3.876,10	R$ 1.780.120.899,99	R$ 365,65
19	R$ 18.576.979.710,14	R$ 3.815,86	R$ 1.752.453.935,58	R$ 359,97
20	R$ 18.379.928.234,19	R$ 3.775,38	R$ 1.733.865.142,36	R$ 356,15
21	R$ 18.149.770.738,29	R$ 3.728,10	R$ 1.712.153.302,45	R$ 351,69
22	R$ 17.910.459.669,48	R$ 3.678,95	R$ 1.689.577.962,92	R$ 347,05
23	R$ 17.665.778.310,29	R$ 3.628,69	R$ 1.666.496.018,62	R$ 342,31
24	R$ 17.420.627.901,70	R$ 3.578,33	R$ 1.643.369.826,69	R$ 337,56
25	R$ 17.171.423.397,96	R$ 3.527,14	R$ 1.619.861.192,88	R$ 332,73
26	R$ 16.922.042.102,88	R$ 3.475,92	R$ 1.596.335.881,51	R$ 327,90
27	R$ 16.668.964.146,62	R$ 3.423,94	R$ 1.572.461.846,69	R$ 323,00
28	R$ 16.428.521.925,50	R$ 3.374,55	R$ 1.549.779.800,24	R$ 318,34
29	R$ 16.162.791.127,13	R$ 3.319,96	R$ 1.524.712.163,26	R$ 313,19
30	R$ 15.889.139.783,84	R$ 3.263,75	R$ 1.498.897.344,01	R$ 307,89
31	R$ 15.610.639.427,34	R$ 3.206,55	R$ 1.472.625.094,51	R$ 302,49
32	R$ 15.328.725.729,91	R$ 3.148,64	R$ 1.446.030.848,50	R$ 297,03
33	R$ 15.043.838.463,78	R$ 3.090,12	R$ 1.419.156.091,76	R$ 291,51
34	R$ 14.756.815.542,90	R$ 3.031,17	R$ 1.392.079.868,65	R$ 285,94
35	R$ 14.454.911.846,92	R$ 2.969,15	R$ 1.363.599.871,99	R$ 280,09
36	R$ 14.153.504.559,76	R$ 2.907,24	R$ 1.335.166.703,90	R$ 274,25
37	R$ 13.845.978.980,02	R$ 2.844,07	R$ 1.306.156.368,48	R$ 268,29
38	R$ 13.530.494.970,67	R$ 2.779,27	R$ 1.276.395.276,94	R$ 262,18
39	R$ 13.210.797.358,32	R$ 2.713,60	R$ 1.246.236.696,39	R$ 255,99
40	R$ 12.880.328.160,97	R$ 2.645,72	R$ 1.215.061.981,52	R$ 249,58
41	R$ 12.535.672.719,83	R$ 2.574,93	R$ 1.182.549.011,51	R$ 242,90

42	R$ 12.177.048.042,83	R$ 2.501,26	R$ 1.148.718.257,73	R$	235,96
43	R$ 11.813.749.868,41	R$ 2.426,64	R$ 1.114.446.630,93	R$	228,92
44	R$ 11.453.652.507,05	R$ 2.352,67	R$ 1.080.476.951,90	R$	221,94
45	R$ 11.069.732.626,10	R$ 2.273,81	R$ 1.044.259.982,47	R$	214,50
46	R$ 10.682.408.603,00	R$ 2.194,25	R$ 1.007.721.884,29	R$	206,99
47	R$ 10.276.025.497,71	R$ 2.110,78	R$ 969.385.853,17	R$	199,12
48	R$ 9.858.178.978,46	R$ 2.024,95	R$ 929.968.424,26	R$	191,02
49	R$ 9.429.670.503,62	R$ 1.936,93	R$ 889.545.202,89	R$	182,72
50	R$ 8.997.719.921,61	R$ 1.848,20	R$ 848.797.271,35	R$	174,35
51	R$ 8.538.741.986,93	R$ 1.753,92	R$ 805.499.722,42	R$	165,46
52	R$ 8.062.948.649,64	R$ 1.656,19	R$ 760.615.897,41	R$	156,24
53	R$ 7.573.713.883,18	R$ 1.555,70	R$ 714.464.079,13	R$	146,76
54	R$ 7.072.593.279,25	R$ 1.452,77	R$ 667.191.013,85	R$	137,05
55	R$ 6.587.518.279,66	R$ 1.353,13	R$ 621.431.605,95	R$	127,65
56	R$ 6.050.005.773,11	R$ 1.242,72	R$ 570.725.521,20	R$	117,23
57	R$ 5.497.042.367,92	R$ 1.129,14	R$ 518.561.880,46	R$	106,52
58	R$ 4.933.628.156,58	R$ 1.013,41	R$ 465.412.365,98	R$	95,60
59	R$ 4.342.903.904,77	R$ 892,07	R$ 409.686.566,84	R$	84,15
60	R$ 3.722.128.859,26	R$ 764,55	R$ 351.125.934,89	R$	72,12
61	R$ 3.075.784.845,35	R$ 631,79	R$ 290.153.261,80	R$	59,60
62	R$ 2.404.200.308,80	R$ 493,84	R$ 226.799.531,40	R$	46,59
63	R$ 1.713.750.194,50	R$ 352,02	R$ 161.666.122,26	R$	33,21
64	R$ 993.121.485,75	R$ 203,99	R$ 93.685.824,25	R$	19,24
65	R$ 238.762.543,61	R$ 49,04	R$ 22.523.594,56	R$	4,63
66	0		0		
	959.901.217.690,22		**90.552.000.000,00**		

Fonte: Elaborada pelo autor.

Assim, seria também possível distribuir renda com base em um critério de distribuição claro, pautado pela necessidade observada em cada centil em relação a um mínimo existencial pré-definido.

Em síntese essas seriam as fórmulas necessárias para se chegar a essa proposição de política distributiva:

- RMN x Quantidade de pessoas do centil = SRP
- SRP - SRB4C = SRMN
- $\frac{\text{SRMN}}{\sum_{c=1}^{65} \text{SRMNc}}$ = PN
- OD x PN = SRMP
- $\frac{\text{SRMP}}{Qnt.Pessoas\ do\ Centil}$ = RMP

Feitas essas explicações, cumpre registrar que também a ideia dessa proposição não pretende ser infalível, ou estar imune a críticas. Sequer se apresentou essa proposição no tópico específico de apresentação da proposta de tributação do IRPF, pois se entende, como dito acima, que o caráter não vinculativo do imposto veda uma proposta desse tipo.

Todavia, entende-se que contribui ao debate e ao desenvolvimento de outras propostas de distribuição de renda o entendimento de ser possível distribuir a renda de acordo com um critério escolhido de "Proporção de Necessidade", o que poderia ser entendido como o inverso da capacidade contributiva. Se ali, quanto mais se tem, mais se contribui, de acordo com o critério aqui escolhido, quanto mais se precisa, mais se recebe.

Apesar de não ser possível a implementação de algo do tipo com o IRPF, diante do caráter não vinculativo do imposto, o exercício acima realizado permite, também, vislumbrar o potencial redistributivo que a arrecadação proposta tem, quando simulado o valor excedente arrecadado com a simulação de 35%.

É de se notar, ainda, que os critérios eleitos estão, aqui também, sujeitos à reflexão e que a estrutura proposta é adaptável à variação dos fatores que impactam na proposta. Isto é, bastaria escolher outro parâmetro de "mínimo existencial" (as políticas distributivas atuais trabalham com "faixa de pobreza"[368]), poderia ser analisado outro grupo de pessoas, dividido de forma distinta, e mesmo assim a forma de distribuição acima poderia ser adequada.

Reitera-se que se sabe dos êxitos que os programas de transferência de renda atuais alcançam, e que, inclusive, têm critérios e metodologia bem esclarecidos[369]. O exercício acima busca, unicamente, utilizando-se dos dados atualmente disponíveis, contribuir na reflexão de novas possibilidades, bem como na visualização do potencial redistributivo que a própria arrecadação proposta possui.

[368] Os objetivos do Bolsa Família, conforme previsto no art. 3º da Lei 14601/2023 é combater a fome, a pobreza e promover proteção social das famílias vulneráveis.

[369] Critérios explicados em: GOV.BR. **Bolsa Família**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Folders/PBF.pdf. Acesso em 10 maio 2025.

4 COMPARANDO OS RESULTADOS DAS ESCOLHAS PROPOSTAS COM AS ESCOLHAS VIGENTES E EM DEBATE

4.1 Comparando a tributação proposta com tributação atual

Nesta última seção, realizam-se comparações entre a tributação proposta pela presente pesquisa e a atualmente vigente, bem como entre aquela e algumas propostas de reforma tributária existentes, a ver em qual grau cada um dos modelos analisados atende às escolhas da Constituição relacionadas à tributação do imposto de renda da pessoa física, especialmente em relação à progressividade e à capacidade contributiva.

Nesse sentido, cumpre inicialmente comparar a tributação vigente com a tributação proposta pela presente pesquisa, utilizando nessa comparação a simulação de alíquota máxima de 35%[370], o que se faz conforme tabela comparativa abaixo.

Tabela 29: Comparação tributação atual x tributação proposta

DADOS RFB SOBRE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR CENTIS 2022		TRIBUTAÇÃO ATUAL		TRIBUTAÇÃO PROPOSTA			
Centil	Média da Renda Mensal do Centil	Alíquota Efetiva Atual	Imposto Devido Atual (Arrecadação)	Alíquota Proposta	Diferença de Alíquota (Proposta - Atual)	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)	Diferença de Imposto Devido (Proposta - Atual)
Nº	[R$]	%	[R$]	%	%		
1	0,00		62.031,10	ISENÇÃO		0,00	-62.031,10
2	0,00		30.406,02	ISENÇÃO		0,00	-30.406,02
3	2,97	**0,178%**	25.795,38	ISENÇÃO	-0,178%	0,00	-25.638,37
4	222,60	**0,012%**	134.614,74	ISENÇÃO	-0,012%	0,00	-134.614,74
5	772,32	**0,004%**	137.934,12	ISENÇÃO	-0,004%	0,00	-137.934,12
6	1.159,49	**0,002%**	95.850,64	ISENÇÃO	-0,002%	0,00	-95.850,64
7	1.265,83	**0,002%**	94.163,05	ISENÇÃO	-0,002%	0,00	-94.163,05
8	1.462,73	**0,003%**	200.305,18	ISENÇÃO	-0,003%	0,00	-200.305,18
9	1.690,61	**0,003%**	217.242,87	ISENÇÃO	-0,003%	0,00	-217.242,87
10	1.871,13	**0,003%**	304.827,20	ISENÇÃO	-0,003%	0,00	-304.827,20
11	2.005,13	**0,004%**	411.293,17	ISENÇÃO	-0,004%	0,00	-411.293,17
12	2.126,93	**0,005%**	494.294,05	ISENÇÃO	-0,005%	0,00	-494.294,05
13	2.239,30	**0,005%**	572.399,08	ISENÇÃO	-0,005%	0,00	-572.399,08
14	2.321,91	**0,004%**	437.930,44	ISENÇÃO	-0,004%	0,00	-437.930,44
15	2.369,62	**0,002%**	238.923,83	ISENÇÃO	-0,002%	0,00	-238.923,83
16	2.398,80	**0,023%**	2.718.440,07	ISENÇÃO	-0,023%	0,00	-2.718.440,07
17	2.465,73	**0,048%**	5.775.475,81	ISENÇÃO	-0,048%	0,00	-5.775.475,81
18	2.533,04	**0,057%**	7.060.530,88	ISENÇÃO	-0,057%	0,00	-7.060.530,88
19	2.593,29	**0,081%**	10.230.842,06	ISENÇÃO	-0,081%	0,00	-10.230.842,06
20	2.633,76	**0,117%**	15.001.293,49	ISENÇÃO	-0,117%	0,00	-15.001.293,49
21	2.681,04	**0,180%**	23.444.761,07	ISENÇÃO	-0,180%	0,00	-23.444.761,07
22	2.730,19	**0,232%**	30.870.063,73	ISENÇÃO	-0,232%	0,00	-30.870.063,73
23	2.780,45	**0,292%**	39.466.404,85	ISENÇÃO	-0,292%	0,00	-39.466.404,85
24	2.830,81	**0,343%**	47.255.143,29	ISENÇÃO	-0,343%	0,00	-47.255.143,29

[370] Uma comparação com a aplicação das fórmulas à alíquota máxima de 40% segue no Anexo 3.

25	2.882,00	**0,395%**	55.468.564,87	**ISENÇÃO**	-0,395%	0,00	-55.468.564,87
26	2.933,22	**0,455%**	64.903.599,10	**ISENÇÃO**	-0,455%	0,00	-64.903.599,10
27	2.985,21	**0,553%**	80.438.161,56	**ISENÇÃO**	-0,553%	0,00	-80.438.161,56
28	3.034,60	**0,569%**	84.133.301,82	**ISENÇÃO**	-0,569%	0,00	-84.133.301,82
29	3.089,17	**0,621%**	93.451.356,39	**ISENÇÃO**	-0,621%	0,00	-93.451.356,39
30	3.145,39	**0,672%**	102.946.184,87	**ISENÇÃO**	-0,672%	0,00	-102.946.184,87
31	3.202,59	**0,727%**	113.414.529,16	**ISENÇÃO**	-0,727%	0,00	-113.414.529,16
32	3.260,50	**0,778%**	123.530.295,94	**ISENÇÃO**	-0,778%	0,00	-123.530.295,94
33	3.319,01	**0,820%**	132.454.028,62	**ISENÇÃO**	-0,820%	0,00	-132.454.028,62
34	3.377,98	**0,870%**	143.052.848,08	**ISENÇÃO**	-0,870%	0,00	-143.052.848,08
35	3.439,99	**0,916%**	153.336.058,67	**ISENÇÃO**	-0,916%	0,00	-153.336.058,67
36	3.501,89	**0,990%**	168.720.227,11	**ISENÇÃO**	-0,990%	0,00	-168.720.227,11
37	3.565,07	**1,020%**	177.063.037,11	**ISENÇÃO**	-1,020%	0,00	-177.063.037,11
38	3.629,87	**1,090%**	192.588.236,79	**ISENÇÃO**	-1,090%	0,00	-192.588.236,79
39	3.695,54	**1,112%**	200.092.548,46	**ISENÇÃO**	-1,112%	0,00	-200.092.548,46
40	3.763,41	**1,175%**	215.275.964,45	**ISENÇÃO**	-1,175%	0,00	-215.275.964,45
41	3.834,22	**1,244%**	232.195.584,32	**ISENÇÃO**	-1,244%	0,00	-232.195.584,32
42	3.907,88	**1,319%**	250.908.327,94	**ISENÇÃO**	-1,319%	0,00	-250.908.327,94
43	3.982,50	**1,448%**	280.825.669,27	**ISENÇÃO**	-1,448%	0,00	-280.825.669,27
44	4.056,47	**1,478%**	291.875.799,18	**ISENÇÃO**	-1,478%	0,00	-291.875.799,18
45	4.135,33	**1,546%**	311.263.347,26	**ISENÇÃO**	-1,546%	0,00	-311.263.347,26
46	4.214,89	**1,649%**	338.347.098,48	**ISENÇÃO**	-1,649%	0,00	-338.347.098,48
47	4.298,36	**1,736%**	363.358.818,24	**ISENÇÃO**	-1,736%	0,00	-363.358.818,24
48	4.384,20	**1,808%**	385.840.944,58	**ISENÇÃO**	-1,808%	0,00	-385.840.944,58
49	4.472,21	**1,878%**	408.910.285,65	**ISENÇÃO**	-1,878%	0,00	-408.910.285,65
50	4.560,94	**1,931%**	428.798.044,99	**ISENÇÃO**	-1,931%	0,00	-428.798.044,99
51	4.655,21	**2,061%**	467.019.075,35	**ISENÇÃO**	-2,061%	0,00	-467.019.075,35
52	4.752,95	**2,148%**	496.954.069,14	**ISENÇÃO**	-2,148%	0,00	-496.954.069,14
53	4.853,44	**2,233%**	527.720.661,07	**ISENÇÃO**	-2,233%	0,00	-527.720.661,07
54	4.956,36	**2,347%**	566.369.265,84	**ISENÇÃO**	-2,347%	0,00	-566.369.265,84
55	5.056,01	**2,459%**	605.319.816,54	**ISENÇÃO**	-2,459%	0,00	-605.319.816,54
56	5.166,42	**2,564%**	644.956.345,12	**ISENÇÃO**	-2,564%	0,00	-644.956.345,12
57	5.280,01	**2,684%**	689.871.160,64	**ISENÇÃO**	-2,684%	0,00	-689.871.160,64
58	5.395,72	**2,792%**	733.476.051,03	**ISENÇÃO**	-2,792%	0,00	-733.476.051,03
59	5.517,08	**3,015%**	809.781.268,20	**ISENÇÃO**	-3,015%	0,00	-809.781.268,20
60	5.644,59	**3,136%**	861.661.500,46	**ISENÇÃO**	-3,136%	0,00	-861.661.500,46
61	5.777,34	**3,296%**	926.993.955,67	**ISENÇÃO**	-3,296%	0,00	-926.993.955,67
62	5.915,30	**3,481%**	1.002.478.453,21	**ISENÇÃO**	-3,481%	0,00	-1.002.478.453,21
63	6.057,12	**3,659%**	1.079.059.589,33	**ISENÇÃO**	-3,659%	0,00	-1.079.059.589,33
64	6.205,15	**3,723%**	1.124.710.798,19	**ISENÇÃO**	-3,723%	0,00	-1.124.710.798,19
65	6.360,08	**3,969%**	1.228.867.611,04	**ISENÇÃO**	-3,969%	0,00	-1.228.867.611,04
66	6.521,99[371]	**4,140%**	1.314.371.741,48	**ISENÇÃO**	-4,140%	0,00	-1.314.371.741,48
67	6.686,87	**4,200%**	1.367.364.247,23	**2,44%**	-1,758%	795.011.519,53	-572.352.727,70
68	6.859,68	**4,590%**	1.532.724.958,85	**2,51%**	-2,084%	836.636.477,05	-696.088.481,80
69	7.044,52	**4,876%**	1.672.102.479,31	**2,57%**	-2,303%	882.329.025,70	-789.773.453,61
70	7.239,56	**5,048%**	1.779.304.066,07	**2,64%**	-2,404%	931.861.390,65	-847.442.675,42
71	7.447,31	**5,229%**	1.895.735.777,58	**2,72%**	-2,509%	986.111.315,62	-909.624.461,96
72	7.666,27	**5,550%**	2.071.217.969,76	**2,80%**	-2,750%	1.044.952.752,31	-1.026.265.217,45
73	7.899,41	**5,716%**	2.198.199.040,78	**2,88%**	-2,831%	1.109.473.541,50	-1.088.725.499,28
74	8.146,21	**6,009%**	2.383.026.328,37	**2,98%**	-3,034%	1.179.883.633,19	-1.203.142.695,18
75	8.410,96	**6,266%**	2.565.653.530,37	**3,07%**	-3,194%	1.257.820.861,40	-1.307.832.668,97
76	8.695,40	**6,518%**	2.759.131.866,16	**3,18%**	-3,342%	1.344.335.321,24	-1.414.796.544,92
77	9.002,39	**6,769%**	2.966.741.139,29	**3,29%**	-3,481%	1.440.931.280,48	-1.525.809.858,81
78	9.334,04	**7,100%**	3.226.467.814,87	**3,41%**	-3,691%	1.549.054.590,46	-1.677.413.224,41
79	9.692,10	**7,354%**	3.469.957.549,19	**3,54%**	-3,814%	1.670.183.705,24	-1.799.773.843,95
80	10.078,43	**7,671%**	3.763.733.560,94	**3,68%**	-3,990%	1.805.980.413,62	-1.957.753.147,32
81	10.497,20	**7,937%**	4.055.920.572,80	**3,83%**	-4,103%	1.959.181.798,45	-2.096.738.774,35
82	10.951,25	**8,299%**	4.424.341.725,65	**4,00%**	-4,299%	2.132.330.967,40	-2.292.010.758,25
83	11.441,22	**8,447%**	4.704.877.476,71	**4,18%**	-4,268%	2.327.412.169,50	-2.377.465.307,21
84	11.980,33	**8,797%**	5.130.974.029,78	**4,38%**	-4,422%	2.551.906.716,17	-2.579.067.313,61
85	12.552,83	**8,953%**	5.471.038.829,71	**4,58%**	-4,368%	2.801.631.856,19	-2.669.406.973,53

[371] Valor teto da faixa de isenção até o salário mínimo do DIEESE.

86			13.204,31	**9,244%**	5.942.308.967,76	**4,82%**	-4,422%	3.099.985.842,56	-2.842.323.125,20
87			13.930,49	**9,515%**	6.453.216.939,53	**5,09%**	-4,428%	3.450.326.128,99	-3.002.890.810,54
88			14.736,71	**9,635%**	6.912.479.419,45	**5,38%**	-4,253%	3.861.256.360,46	-3.051.223.058,99
89			15.633,55	**9,900%**	7.535.172.539,39	**5,71%**	-4,191%	4.345.528.298,56	-3.189.644.240,83
90			16.673,00	**9,869%**	8.010.710.134,06	**6,09%**	-3,780%	4.942.606.651,53	-3.068.103.482,53
91			17.910,38	**9,934%**	8.661.802.185,02	**6,54%**	-3,393%	5.703.444.107,39	-2.958.358.077,63
92			19.379,86	**10,076%**	9.506.195.474,29	**7,08%**	-2,998%	6.677.731.241,43	-2.828.464.232,86
93			21.108,72	**10,182%**	10.463.069.222,68	**7,71%**	-2,472%	7.922.321.781,28	-2.540.747.441,40
94			23.229,08	**10,228%**	11.566.513.619,20	**8,48%**	-1,744%	9.593.816.456,25	-1.972.697.162,95
95			25.892,81	**10,028%**	12.641.247.656,74	**9,46%**	-0,572%	11.920.262.681,98	-720.984.974,76
96			29.422,57	**9,940%**	14.238.210.951,57	**10,75%**	0,805%	15.391.778.696,69	1.153.567.745,12
97			34.345,85	**9,777%**	16.348.038.493,70	**12,54%**	2,766%	20.973.797.221,70	4.625.758.728,00
98			41.904,86	**9,518%**	19.418.391.513,01	**15,30%**	5,786%	31.221.685.526,97	11.803.294.013,96
99			57.183,51	**8,052%**	22.415.734.771,67	**20,88%**	12,832%	58.139.194.535,72	35.723.459.764,05
100	1		74.140,31	**6,935%**	2.503.095.275,30	**27,0769%**	20,142%	9.773.261.062,85	7.270.165.787,55
	2		79.445,18	**6,625%**	2.562.215.514,14	**27,2706%**	20,646%	10.547.486.954,65	7.985.271.440,51
	3		85.868,90	**6,190%**	2.587.602.885,68	**27,4911%**	21,301%	11.492.509.339,28	8.904.906.453,60
	4		94.182,64	**6,061%**	2.778.887.663,75	**27,7573%**	21,697%	12.726.930.369,33	9.948.042.705,58
	5		105.281,12	**5,633%**	2.887.243.986,39	**28,0844%**	22,451%	14.394.673.268,41	11.507.429.282,02
	6		120.847,08	**5,296%**	3.115.664.151,12	**28,4996%**	23,204%	16.767.239.916,64	13.651.575.765,52
	7		144.437,46	**4,838%**	3.402.210.374,59	**29,0560%**	24,218%	20.431.048.597,63	17.028.838.223,04
	8		185.342,45	**4,247%**	3.832.549.089,68	**29,8788%**	25,631%	26.960.305.535,92	23.127.756.446,24
	9		276.414,79	**3,666%**	4.933.237.929,77	**31,3470%**	27,681%	42.183.587.261,94	37.250.349.332,17
		1	378.957,64	**3,407%**	628.649.449,58	**32,5099%**	29,102%	5.997.806.846,56	5.369.157.396,98
		2	410.656,65	**3,012%**	602.107.233,74	**32,5371%**	29,525%	6.504.947.495,84	5.902.840.262,10
		3	449.672,92	**3,303%**	723.150.707,12	**32,5680%**	29,265%	7.129.746.565,42	6.406.595.858,30
		4	500.651,85	**3,167%**	772.003.393,46	**32,6049%**	29,438%	7.947.037.438,59	7.175.034.045,13
		5	567.360,25	**3,117%**	860.972.554,78	**32,6484%**	29,531%	9.017.925.113,34	8.156.952.558,56
		6	660.434,17	**3,066%**	985.773.608,31	**32,7019%**	29,636%	10.514.511.930,61	9.528.738.322,30
		7	799.755,55	**2,791%**	1.086.768.410,21	**32,7709%**	29,980%	12.759.452.593,58	11.672.684.183,37
		8	1.035.141,67	**2,824%**	1.423.188.351,27	**32,8674%**	30,043%	16.563.454.501,79	15.140.266.150,52
		9	1.523.785,95	**2,487%**	1.845.225.241,15	**33,0225%**	30,535%	24.497.421.875,19	22.652.196.634,04
		10	10.648.656,87	**0,662%**	3.431.031.226,30	**35%**	34,338%	181.357.275.211,61	177.926.243.985,31
					277.171.014.241,93			**663.416.505.608,12**	**386.245.491.366,19**

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como se pode observar na comparação acima, na tributação atual, declarantes com baixíssima renda acabam contribuindo com o imposto de renda desde os primeiros centis da distribuição. Isso ocorre, pois, mesmo havendo no ano de 2022 a isenção da tabela progressiva, para quem ganhava até R$ 1903,99, existem outras modalidades de imposto de renda, como ganho de capital, que incidem de forma individualizada.

Para evitar isso, a tributação proposta propõe computar todas as rendas globalmente e indistintamente, respeitando o princípio da universalidade e da generalidade. Assim, se o declarante do IRPF não atingiu o teto da isenção, após somar todas as rendas recebidas, não pode ser tributado.

Além disso, como já visto nas seções anteriores, a isenção da tributação atual é bastante baixa (R$ 1903,99 em 2022), não respeitando o mínimo necessário à sobrevivência do cidadão, que deve ser isento de tributação, a fim de proporcionar o alcance de direitos básicos para os brasileiros. Ao assim manter a tributação, o legislador ordinário viola o princípio da capacidade contributiva e o mínimo existencial previstos no Texto Constitucional.

Não por outro motivo, o governo propõe atualmente no congresso nacional uma reforma de imposto de renda, em que um dos objetivos centrais é isentar a tributação até os R$ 5.000,00 mensais.

Na tributação proposta com a elaboração das fórmulas, com base nas previsões constitucionais, nenhum cidadão é tributado até atingir o mínimo necessário à sobrevivência, mínimo que teve como parâmetro adotado pela presente pesquisa o salário mínimo necessário calculado pelo DIEESE.

Outro ponto a ser observado é que não existe na tributação atual um critério de escolha das alíquotas diretamente ligado ao aumento da renda. Como comentado na seção anterior, não existe uma explicação clara do Estado brasileiro que explique as alíquotas que incidem nas respectivas faixas de renda.

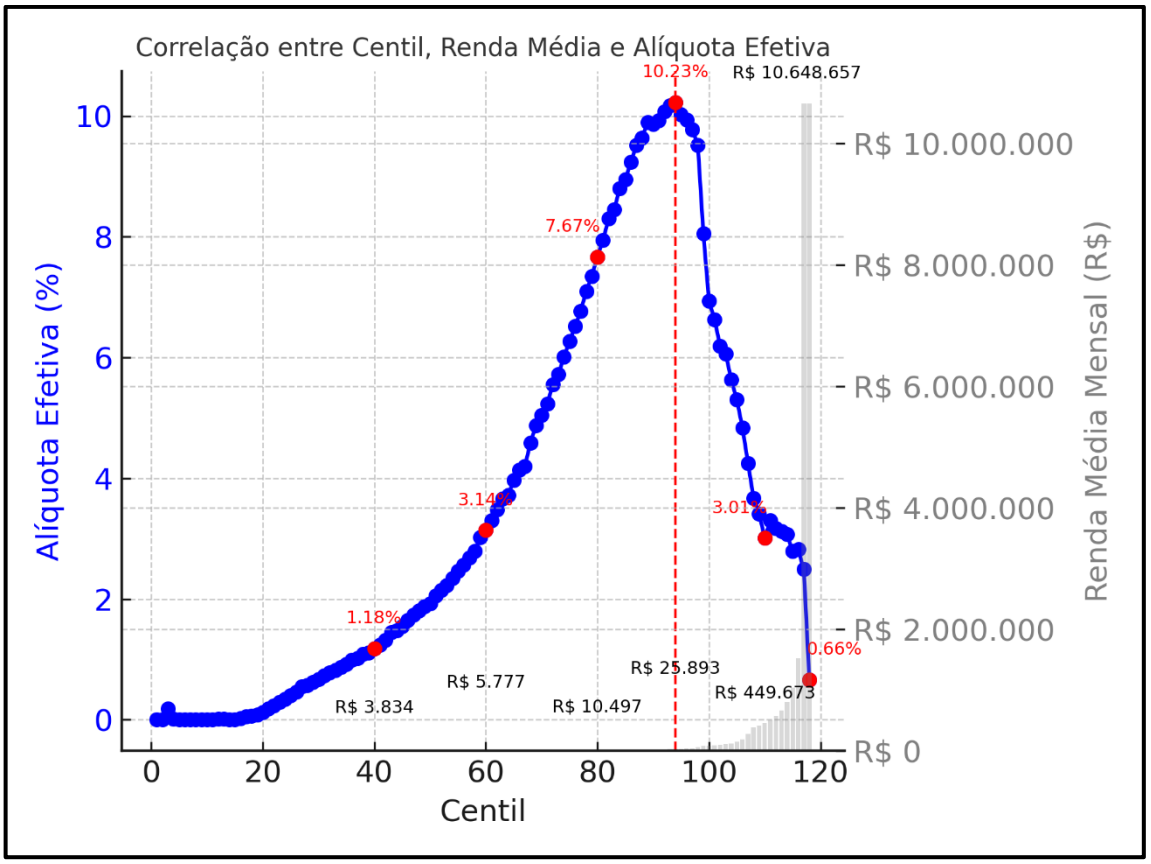
Claramente, observa-se um profundo desrespeito ao princípio da progressividade na tributação atual, que tributa de forma efetiva muito menos as rendas mais altas, depois do 95º centil, do que as rendas menores que estas. Chega-se ao absurdo de um declarante do décimo de milésimo mais rico da distribuição, que ganha em média R$ 10,65 milhões ao mês, ser tributado em irrelevantes 0,66%, enquanto uma pessoa que ganha R$ 25.892,81 mensais é tributada em 10,23 % de sua renda total.

Isto é, a pessoa que ganha R$ 10,65 milhões de reais, ganha 411,25 vezes mais que a pessoa que ganha R$ 25.892,81, todavia, esta última paga mais de 16 vezes imposto de renda que aquela que recebe muito mais renda. Trata-se de uma violação grave do Texto Constitucional que não pode ser mantida pelo Estado e que, como demonstrado, pode ser facilmente corrigida.

Pior ainda, todas essas pessoas que ganham rendas muito elevadas, do último milésimo mais rico da distribuição (0,1%), são menos tributadas que que os 60 centis mais pobres dos declarantes, que ganham menos de R$ 5.777,34.

Essas comparações, que evidenciam a regressividade profunda de nossa tributação de imposto de renda atual são evidenciadas no gráfico abaixo, quando analisada a evolução da alíquota efetiva atual do primeiro centil mais pobre até o décimo de milésimo mais rico.

Figura 13: Correlação entre Centil, Renda Média e Alíquota Efetiva



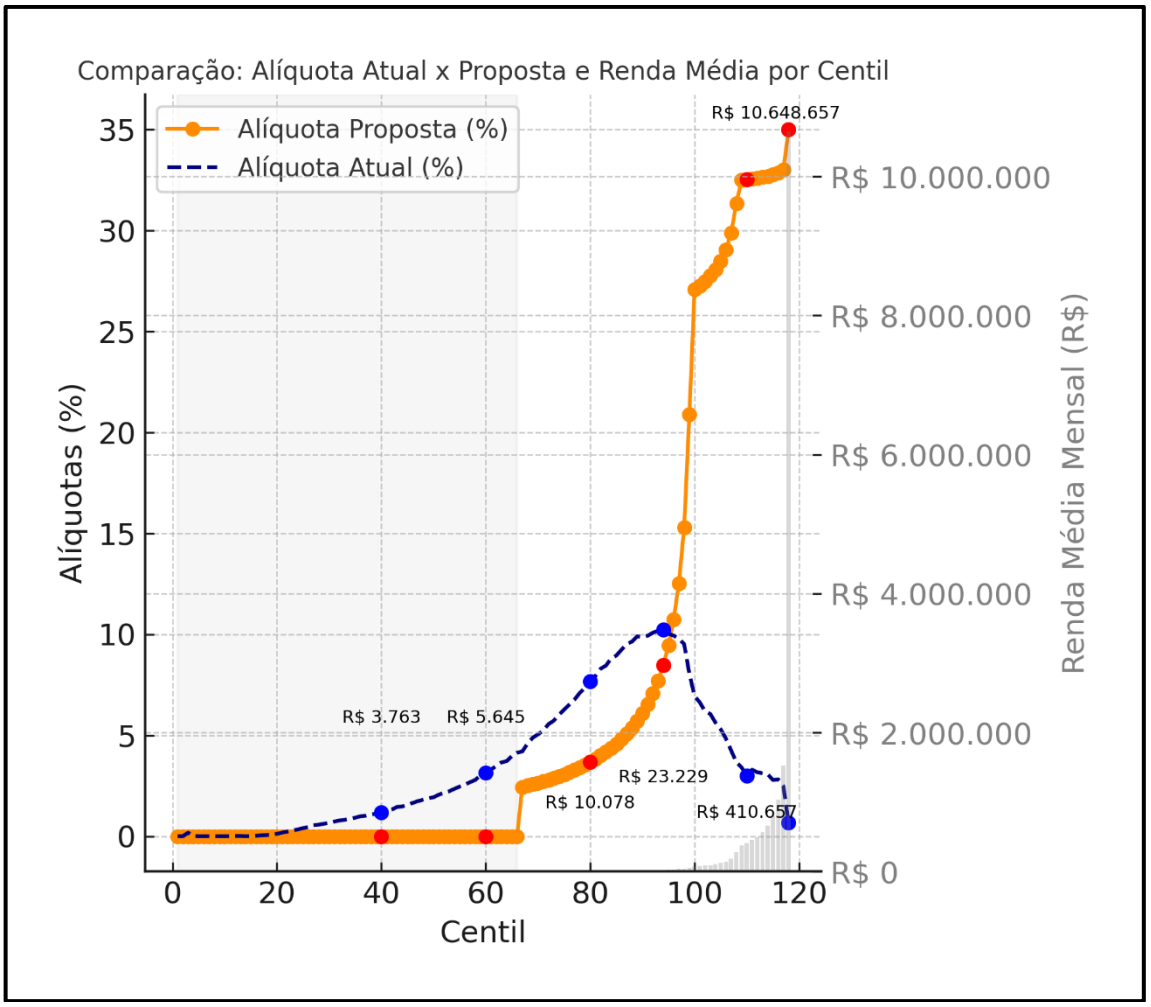
Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados divulgados pela RFB em "Distribuição de Rendas por Centis 2022".

Trata-se de uma grave lesão ao Texto Constitucional, escamoteada pelas alíquotas nominais, que fazem parecer que os ricos pagam muito mais impostos que os mais pobres, quando a realidade mostra o contrário. Essa situação cria uma ilusão para a população, e desrespeita o princípio da transparência que deveria ser seguido pela tributação.

Quando comparadas as alíquotas efetivas atuais com as alíquotas efetivas da proposta, fica evidente: 1) a melhora da progressividade nos centis mais ricos, vez que as alíquotas passam a evoluir de acordo com o aumento da renda; 2) o maior respeito ao princípio da capacidade contributiva, ao diminuir a tributação para todos os 94 centis mais pobres, bem como ao isentar aqueles que ganham menos que um salário mínimo do DIEESE.

Confira-se o gráfico que traz essa comparação entre as alíquotas efetivas da proposta da presente pesquisa com a alíquota efetiva da tributação atual:

Figura 14: Comparação Alíquota Atual x Alíquota Proposta e Renda Média por Centil



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados divulgados pela RFB em “Distribuição de Rendas por Centis 2022”.

Como visto no gráfico acima, ao analisar a evolução da alíquota efetiva proposta pela presente pesquisa (em amarelo), percebe-se uma evidente redução da tributação até o 95º centil. Nos centis mais ricos, 96-100, momento em que a alíquota efetiva atual passa a ficar regressiva (em azul), a alíquota da proposta segue progressiva de acordo com a evolução da renda.

Como fica evidente no gráfico acima, não existe qualquer momento em que a tributação proposta fique regressiva, conforme prevê a Constituição. Destaca-se, também, que a presente pesquisa explicou como escolheu os critérios e parâmetros que a levou a escolher as alíquotas propostas, enquanto as alíquotas atualmente vigentes não têm uma explicação clara e concreta de suas escolhas.

Ressalta-se, ainda, como apontado na tabela comparativa apresentada no início da presente seção, que na tributação proposta pela presente pesquisa haveria, para o ano de 2022, uma arrecadação de mais de 660 bilhões. Enquanto na tributação atual, arrecadaram-se em 2022 menos de 280 bilhões.

Trata-se de uma arrecadação muito maior na renda, um imposto direto, pelo qual mais facilmente se consegue aplicar a justiça tributária e permitiria, por exemplo, tributar menos o consumo, tributação essa que costuma ter efeitos regressivos.

Como registrado na seção anterior, a tributação gerada pela aplicação das fórmulas com a alíquota de 35% geraria uma arrecadação excedente, em relação à tributação atual, de mais de 386 bilhões de reais, isto é, o equivalente a 28,70% de toda a arrecadação gerada pela tributação no consumo naquele ano.

E mais, todo esse impacto arrecadatório foi gerado tributando menos a população declarante até o 95º centil, e tributando mais somente os centis mais ricos. De forma mais relevante, nos últimos dois centis mais ricos da distribuição.

Portanto, a proposta apresentada nesta pesquisa, teria, inclusive, uma expectativa de ser uma proposta bem recebida pela maior parte da população, de viés utilitarista, pois aliviaria a tributação para a imensa maioria da população, e só oneraria mais uma parcela profundamente minoritária dos declarantes. Como já dito, a alíquota máxima de 35% só seria aplicável para 4.000 pessoas, todavia, teria um alto potencial de arrecadação.

No ano de 2022, essas 4.000 pessoas mais ricas de nossa distribuição de renda contribuíram com pouco mais de 1% (3 bilhões) de toda a arrecadação da tributação do IRPF (277 bilhões), enquanto elas receberam mais de 10% de toda a renda do país.

Pela proposta da presente pesquisa, elas passariam a contribuir com cerca de 27% de toda a arrecadação. Isso acontece pelo caráter progressivo e redistributivo buscado na elaboração das fórmulas apresentadas.

Como esclarecido na Seção 3, de acordo com o critério utilizado pela fórmula apresentada, se a desigualdade de renda diminuir e a renda da população aumentar, certamente essa alíquota máxima e a contribuição na arrecadação dessas 4.000 pessoas diminuirão.

Outro fator importante de se observar é que, ao se tributar todas as rendas igualmente, e acabar, por exemplo, com a isenção de lucros e dividendos, pode-se gerar um ambiente de empresas mais fortalecidas, como comentado na seção anterior, além de gerar maior progressividade em nossa tributação, pois, como visto, a parcela mais rica da população recebe boa parte de sua renda por lucros e dividendos, enquanto a mais pobre praticamente só recebe renda do trabalho.

Dessa forma, a ausência de tributação de lucros e dividendos em nossa tributação de IRPF atual é um ponto importante que precisa ser revisto, especialmente por estar em desacordo com o Texto Constitucional.

A seguir, compara-se a proposta de tributação da presente pesquisa, com algumas propostas de reforma tributária na renda atualmente existentes.

4.2 Proposta de reforma do Governo Federal: PL 10807/2025

O Governo Federal enviou ao Congresso o Projeto de Lei (PL) 1087/2025, uma proposta de reforma do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) que promete aliviar a carga tributária para a classe média e os mais pobres, enquanto aumenta a tributação sobre os mais ricos, especialmente aqueles que recebem altos dividendos.

Basicamente, a reforma proposta pelo governo prevê:

- Criar uma fórmula de desconto de imposto, por fora da tabela progressiva de IRPF, que tem como objetivo final isentar quem ganha até R$ 5.000,00, e gera descontos para quem ganha até R$ 7.000,00.
- Aumentar a tributação para altas rendas de duas formas complementares: 1) tributar na fonte em 10% lucros e dividendos superiores a R$ 50.000,00 mensais, por fonte pagadora; e 2) no reajuste anual, aplicar uma fórmula de imposto mínimo progressivo que tributa em 10% quem tem renda total superior a R$ 1,2 milhões ao ano.

Importante mencionar que o PL 1087/2025 cita, em sua exposição de motivos, um estudo do IPEA, a Nota Técnica 8, da Carta de Conjuntura nº 65, elaborada por Sérgio Gobetti, em outubro de 2024, intitulada *Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma*, na qual se baseou, em parte, para elaborar as sugestões de alteração da legislação de IRPF.

Após a publicação do PL 1087/2025, Gobetti[372] elaborou novo estudo, *Estimativas de impacto das mudanças no imposto de renda*, simulando como seria a aplicação prática das alterações trazidas no Projeto de Lei e estimando também quais seriam seus impactos arrecadatórios.

A seguir, explicam-se pormenorizadamente as mudanças trazidas no PL 1807/2025 e as simulações de seus impactos elaboradas por Gobetti[373].

---

[372] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[373] *Ibidem.*

4.2.1 A parte da proposta que isenta as pessoas mais pobres no PL 1807/2025

Gobetti explica o motivo pelo qual o Governo optou por dar um desconto fora da tabela progressiva do IRPF: se fosse concedida a isenção dentro desta, ela beneficiaria não somente as pessoas que ganham até R$ 5.000,00, mas todas as pessoas que ganham acima dessa faixa também.

Isso acontece pelo fato de que, pela regra atual vigente, todas as pessoas que ganham mais que R$ 5.000,00 teriam a alíquota zerada até essa faixa, igualmente, caso a isenção fosse aplicada dentro da tabela do IRPF. Segundo Gobetti[374], aplicar a isenção dessa forma, geraria uma perda de arrecadação de cerca de dos 120 bilhões anuais.

Assim, para não gerar essa perda, bem como para não beneficiar pessoas que não seriam o público-alvo da referida isenção, o PL 1087/2025 prevê um desconto (redutor) de 100% para quem ganha até R$ 5.000,00 e, a partir daí, o desconto é gradualmente reduzido até os R$ 7.000,00, faixa em que o desconto deixa de existir.

Referido desconto é aplicado conforme as seguintes fórmulas[375]:

A. R$ 1.095,11 – (0,15644 x renda tributável bruta), limitada ao valor devido pela tabela do IRPF, na retenção mensal.

---

[374] *Ibidem.*

[375] Gobetti explica o funcionamento dessas fórmulas: "A diferença entre as equações lineares (A) e (B) se explica não somente por uma ser baseada na renda mensal e outra na renda anual, mas também porque o sistema de deduções aplicado para se chegar à base de cálculo é diferente nos modelos mensal e anual. Na retenção mensal do IRPF, é utilizada uma dedução simplificada fixa de R$ 564,80 (reajustada agora para R$ 607,20) ou, se o valor for maior, são deduzidas a contribuição previdenciária paga pelo trabalhador e um valor fixo por dependente, perfazendo um porcentual de dedução que costuma variar entre 11% e 14% da renda bruta. Já no ajuste anual, as pessoas podem optar por um modelo de declaração com múltiplas deduções (incluindo despesas de saúde) ou uma dedução também simplificada equivalente a 20% da renda (e limitada a R$ 16.754,34 no ano). Na prática, as deduções do ajuste anual são maiores do que as adotadas no sistema de retenção mensal, o que faz com que haja sempre um volume considerável de restituição de imposto no ajuste anual. Isso foi um pouco atenuado desde que, há dois anos, o governo adotou também a dedução simplificada na retenção mensal, fixada num valor equivalente a 20% de dois salários mínimos. Note-se que tanto essa dedução simplificada, quanto a primeira faixa da tabela, estão vinculadas ao salário mínimo. Por isso, como o salário mínimo aumentou agora de R$ 1.412 para R$ 1.518, a faixa de isenção está sendo ajustada de R$ 2.259 para 2.428 e a dedução de R$ 565 para R$ 607. Esse ajuste já entra em vigor em 2025 e garante, na prática, em função dos parâmetros mencionados, que qualquer pessoa que ganhe até dois salários mínimos esteja isenta de IRPF, pois R$ 3.036 – R$ 607,20 = R$ 2.428,80 (faixa de isenção). Mas essa isenção pela tabela nada tem a ver com a proposta enviada pelo governo ao Congresso. O que o projeto de lei busca fazer é, por meio de um desconto adicional, ampliar o escopo da isenção dos dois salários mínimos (R$ 3.036) para R$ 5 mil mensais, além de promover uma redução parcial de imposto para quem ganha até R$ 7 mil, a partir de 2026." GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

B. R$ 9.429,52 – (0,1122562 x renda tributável bruta), limitada ao valor devido pela tabela do IRPF, na declaração de ajuste anual.

Gobetti[376] simulou como seria o impacto desse desconto, comparando com a tributação atualmente vigente, conforme demonstrado na tabela abaixo, apresentando o cálculo do imposto devido pela tabela vigente até 2024 (com isenção até R$ 2.259), pela nova tabela (isenção até R$ 2.428) que entrou em vigor esse ano, 2025, e o resultado com desconto especial para quem ganha menos de R$ 7 mil, de acordo com o PL 1087/2025[377].

Tabela 30: Cálculo exemplificativo do IRPF com ajuste da tabela e desconto especial proposto pelo Governo

Renda Bruta (RB)	Base Cálculo (BC)	IRPF atual	IRPF novo	Desconto especial	IR final	Redução (%)	IR/RB
2.500	2.000	0	0	0	0	0%	0%
3.000	2.400	11	0	0	0	-100%	0%
3.500	2.800	41	28	28	0	-100%	0%
4.000	3.200	99	86	86	0	-100%	0%
4.500	3.600	159	146	146	0	-100%	0%
5.000	4.000	237	225	225	0	-100%	0%
5.100	4.080	255	243	213	29	-88,5%	0,6%
5.200	4.160	273	261	202	58	-78,6%	1,1%
5.300	4.240	291	279	191	88	-69,9%	1,7%
5.400	4.320	309	297	180	117	-62,2%	2,2%
5.500	4.400	327	315	168	146	-55,3%	2,7%
5.600	4.480	345	333	157	175	-49,2%	3,1%
5.700	4.560	363	351	146	205	-43,7%	3,6%
5.800	4.640	381	369	135	234	-38,7%	4,0%
5.900	4.720	402	389	123	266	-33,9%	4,5%
6.000	4.800	424	411	112	299	-29,5%	5,0%
6.100	4.880	446	433	101	332	-25,5%	5,4%
6.200	4.960	468	455	90	365	-21,9%	5,9%
6.300	5.040	490	477	79	399	-18,6%	6,3%
6.400	5.120	512	499	67	432	-15,6%	6,7%
6.500	5.200	534	521	56	465	-12,9%	7,2%
6.600	5.280	556	543	45	498	-10,4%	7,6%
6.700	5.360	578	565	34	532	-8,0%	7,9%
6.800	5.440	600	587	22	565	-5,9%	8,3%
6.900	5.520	622	609	11	598	-3,8%	8,7%
7.000	5.604	645	632	0	632	-2,0%	9,0%
7.100	5.704	673	660	0	660	-1,9%	9,3%
7.200	5.804	700	687	0	687	-1,8%	9,5%
7.300	5.904	728	715	0	715	-1,7%	9,8%
7.400	6.004	755	742	0	742	-1,7%	10,0%
7.500	6.104	783	770	0	770	-1,6%	10,3%

Fonte: Tabela divulgada por*:* GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[376] *Ibidem.*

[377] Os cálculos de Gobetti foram realizados tomando como referência a declaração de ajuste anual, utilizando como hipótese uma dedução simplificada de 20% e a fórmula (B) para o cálculo do desconto especial, mas os resultados estão expressos em valores mensais por simplificação. *Ibidem.*

Como previsto, há uma redução total para quem ganha R$ 5.000,00. A partir de R$ 5.600,00, o contribuinte passa a ter direito a somente 49,2% de desconto. A partir de R$ 6.600,00, o contribuinte passa a ter direito a somente 10,4% de desconto, até que o desconto previsto no PL 1087/2025 cessa aos R$ 7.000,00.

Gobetti[378] observa que o pequeno ajuste já vigente, ocorrido na tabela progressiva de 2024 para 2025, em que a faixa de isenção passou de R$ 2.259 para R$ 2.428, reduziu o imposto a pagar de todas as faixas de renda, exceto aquelas que já estão isentas. Por isso, na penúltima coluna, segue havendo uma redução em relação à tabela progressiva de 2024 para quem ganha acima de R$ 7.000,00.

O desconto especial, previsto pelo PL 1087/2025, beneficia somente quem ganha menos de R$ 7 mil e, principalmente, quem ganha próximo de R$ 5 mil, como se observa da quinta coluna da tabela acima.

Gobetti[379] também aponta que, "enquanto o desconto especial se referencia na renda tributável (o salário bruto, por exemplo), a tabela do IRPF é aplicada sobre a base de cálculo, que equivale à renda bruta menos as deduções permitidas pela legislação"[380].

Como visto, a proposta vai, de fato, desonerar todos os contribuintes que ganham até R$ 5.000,00.

---

[378] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[379] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[380] Gobetti se aprofunda na explicação do desconto especial: Lembrando que, no desconto mensal, deduz-se a contribuição previdenciária e um valor fixo por dependente, enquanto no ajuste anual, pode-se também deduzir despesas com previdência complementar, saúde e educação ou, simplificadamente, deduzir o porcentual de 20% utilizados na tabela (limitado a R$ 1.396 mensais). As explicações aqui expostas podem parecer triviais para parte dos leitores, mas são fundamentais para evitar erros de interpretação e tradução do que está sendo proposto. Para elaborar a fórmula de "desconto especial", por exemplo, os técnicos da Receita Federal partiram do caso em que, no ajuste anual, o declarante opta pela dedução simplificada de 20%, mas na prática a dedução média é superior a isso. Para quem optar pela dedução completa, deduzindo mais do que 20%, o desconto especial calculado pela fórmula (B) pode eventualmente superar o valor de imposto devido segundo a tabela do IRPF. Nesse caso, o desconto especial fica limitado ao valor do imposto devido; ou seja, uma isenção completa, mesmo que o declarante tenha uma renda um pouco superior eventualmente a R$ 5 mil mensais. Isso pode ocorrer porque, enquanto o imposto devido depende da base de cálculo, o cálculo do desconto está referenciado na renda tributável. E a relação entre base de cálculo e renda tributável varia conforme o nível de dedução que se apresente no ajuste anual. *Ibidem*.

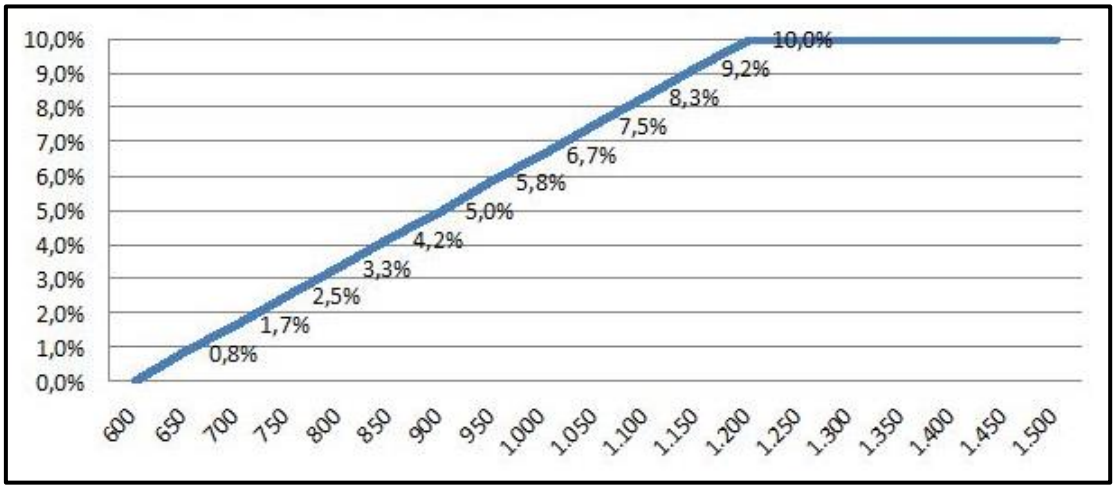
4.2.2 A parte da proposta que tributa a alta renda no PL 1.807/2025

Sobre a tributação da alta renda, é preciso, inicialmente, ter em vista que, apesar de o imposto mínimo adicional incidir para quem ganha acima de R$ 600.000,00 anuais, essa tributação complementar será muito baixa para quem ganha menos que R$ 1 milhão de reais por ano.

Como explica o projeto, ela segue uma fórmula de progressividade, a partir dos R$ 600.000,00, e só atinge os 10%, a partir de R$ 1.200.000,00.

Gobetti[381] desenhou um gráfico que ilustra como irá funcionar a aplicação do imposto mínimo adicional:

Figura 15: Gráfico da alíquota de imposto mínimo por nível de renda



Fonte: Gráfico divulgado por*:* GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

O gráfico acima, elaborado por Gobetti[382], aponta qual seria a alíquota de imposto mínimo para diferentes níveis de renda bruta, de acordo com a fórmula de cálculo do projeto de lei; ou seja: (C) Alíquota = (Renda/60.000 – 10%).

Como se observa do referido gráfico, uma pessoa que ganha R$ 700.000,00 anuais, por exemplo, estaria submetida a uma alíquota mínima de 1,7%. Ocorre que, conforme previsto no

[381] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.
[382] *Ibidem.*

PL 1807/2025, se essa pessoa já estiver sendo tributada nessa magnitude, 1,7% ao mês, ela não será tributada adicionalmente.

Gobetti[383] ilustra esse cenário ao explicar que alguém que tenha recebido R$ 600.000,00 de dividendos isentos e R$ 100.000,00 de salários, por exemplo, já teria pagado cerca de R$ 13 mil de IRPF sobre os salários, o que representaria 1,9% da renda total – índice superior ao mínimo. Assim, mesmo recebendo R$ 600 mil de dividendos isentos (e renda total de R$ 700 mil), esta pessoa não teria qualquer imposto adicional a pagar no ajuste anual.

Gobetti[384] observa, também, que a caracterização de renda para o "imposto mínimo" é muito mais ampla do que a base de cálculo da renda tributável do IRPF, pois no "imposto mínimo" estão inclusas rendas isentas e rendas tributadas exclusivamente na fonte, além das rendas tributáveis.

Isto é, além de salários e aluguéis, já inseridos na base de rendimentos tributáveis, o imposto mínimo leva em conta também os rendimentos de lucros e dividendos, dos juros sobre capital próprio, de diversos tipos de aplicações financeiras (exceto poupança e títulos e valores mobiliários isentos), parte dos ganhos de capital (como os ganhos líquidos obtidos na transação com ações), impostos retidos na fonte (como incidentes em aplicações financeiras e JCP), sobre participação em lucros e resultados (PLR), além dos incidentes sobre os salários e 13º salário, como observado pelo autor.

Gobetti[385] simulou a aplicação do imposto mínimo previsto no PL 1087/2025, para diferentes níveis de renda, assumindo, simplificadamente, três fontes de rendimento: salários, sujeitos à tributação progressiva de até 27,5%; rendimentos de aplicações financeiras, sujeitos a 15% na fonte; e dividendos isentos na pessoa física.

---

[383] *Ibidem.*

[384] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[385]. *Ibidem.*

Tabela 31: Simulação de Imposto Mínimo para diferentes níveis e composição de renda (valores anuais em R$)

Tabela 2 - Simulação de imposto mínimo para diferentes níveis e composição de renda (valores anuais em R$):

Renda	Decomposição da renda total			IR pago	IR mínimo (%)	IR mínimo	IR pago - IR mínimo
	Salários	Juros	Dividendos				
600.000	100.000	250.000	250.000	48.608	0%	0	48.608
650.000	100.000	275.000	275.000	52.358	0,8%	10.000	42.358
700.000	100.000	300.000	300.000	56.108	1,7%	20.000	36.108
750.000	100.000	325.000	325.000	59.858	2,5%	30.000	29.858
800.000	100.000	350.000	350.000	63.608	3,3%	40.000	23.608
900.000	100.000	400.000	400.000	71.108	5,0%	60.000	11.108
1.000.000	100.000	450.000	450.000	78.608	6,7%	80.000	(1.392)
1.100.000	110.000	495.000	495.000	87.558	8,3%	100.000	(12.442)
1.200.000	120.000	540.000	540.000	96.508	10%	120.000	(23.492)
1.300.000	130.000	585.000	585.000	105.458	10%	130.000	(24.542)
1.400.000	140.000	630.000	630.000	114.408	10%	140.000	(25.592)
1.500.000	150.000	675.000	675.000	123.358	10%	150.000	(26.642)
2.000.000	200.000	900.000	900.000	168.108	10%	200.000	(31.892)
3.000.000	200.000	1.400.000	1.400.000	243.108	10%	300.000	(56.892)
4.000.000	200.000	1.900.000	1.900.000	318.108	10%	400.000	(81.892)
5.000.000	200.000	2.400.000	2.400.000	393.108	10%	500.000	(106.892)

Fonte: Para essa simulação, Gobetti explica que: "assumimos que os salários seriam mantidos no patamar fixo de R$ 100 mil até a faixa de R$ 1 milhão e que o resto da renda teria sua origem dividida igualmente entre juros e lucros. O imposto pago foi estimado pelas regras vigentes atuais (tabela progressiva para salários e 15% para juros) e o "imposto mínimo" foi calculado pela fórmula (C)." Extraída de: GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

Como observado pelo autor, a simulação evidencia que somente aqueles que ganham acima de R$ 1 milhão de renda seriam efetivamente tributados pelo imposto adicional, tanto maior quanto for o peso dos dividendos no somatório das rendas. Ou seja, na prática, percebe Gobetti[386], o "imposto mínimo nada mais é do que um mecanismo indireto de tributar os dividendos e outras rendas hoje isentas".

Para que não se tenha que esperar até o ajuste anual para a implementação da tributação do imposto mínimo, o PL 1087/2025 criou uma tributação na fonte de 10% para os lucros e dividendos superiores a R$ 50.000,00 mensais, pagos por uma mesma fonte pagadora[387].

[386] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[387] O Art. 1º do PL 1087/2025, prevê a seguinte alteração no art. 6º-A da Lei 9250/1995: CAPÍTULO II-A DA TRIBUTAÇÃO MENSAL DE ALTAS RENDAS Art. 6º-A A partir do mês de janeiro do ano-calendário de 2026, o pagamento, o creditamento, o emprego ou a entrega de lucros e dividendos por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil em montante superior a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em um mesmo mês fica sujeito à retenção na fonte do imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo – IRPFM à alíquota de 10% (dez por cento) sobre o total do valor pago, creditado ou entregue. § 1º São vedadas quaisquer

O PL 1087/2025 trouxe também a mesma previsão de incidência de 10% de imposto mínimo, para lucros e dividendos distribuídos ao exterior[388] [389].

Traz ainda um dispositivo que considera a alíquota efetiva de IRPJ e CSLL para aplicação do chamado "imposto mínimo"[390]. Essa regra isenta a pessoa física de pagar complemento sobre dividendos caso se comprove que os lucros distribuídos já foram tributados, na origem, a uma alíquota efetiva igual ou superior a 34%.

---

deduções da base de cálculo. § 2º Caso haja mais de um pagamento, crédito ou entrega de lucros e dividendos no mesmo mês, realizado por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil, o valor retido na fonte referente ao IRPFM deve ser recalculado de modo a considerar o total dos valores pagos, creditados, empregados ou entregues no mês." (NR)

[388] O art. 2º do PL 1087/2025 prevê a seguinte alteração no art. 10 da Lei, §4º da Lei 9249/95: Art. 2º A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto sobre a renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto sobre a renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País, observado o disposto no art. 6º-A e no art. 16-A da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

§ 4º Os lucros ou dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior ficarão sujeitos à incidência do imposto sobre a renda na fonte à alíquota de 10% (dez por cento)." (NR)

[389] Sobre a criação da retenção na fonte de 10% de IRPF para lucros e dividendos superiores a R$ 50.000,00 mensais, bem como os 10% incidentes para lucros e dividendos distribuídos ao exterior, explica Gobetti (2025), o motivo de sua previsão: Por fim, é preciso observar que, dada a dificuldade de fazer essa apuração do "imposto mínimo" em bases mensais, ela só ocorrerá no ajuste anual do IRPF. Na prática, isso significa que a cobrança do adicional de tributação só poderá ser feito pela primeira vez em 2027, com base na apuração das rendas obtidas e dos impostos pagos em 2026. Enquanto a isenção/redução de IR para quem ganha menos de R$ 7 mil já entraria em vigor em 2026. Para contornar essa defasagem temporal entre as medidas e evitar um déficit no primeiro ano de sua implementação, o governo incluiu no projeto de lei a previsão de que os dividendos sofrerão uma retenção na fonte, em bases mensais, já em 2026, antecipadamente à apuração do "imposto mínimo" em 2027. Essa tributação na fonte ocorrerá com uma alíquota de 10% e atingirá apenas os dividendos distribuídos em bases mensais em valor superior a R$ 50 mil pela mesma fonte pagadora. Outra justificativa para implementar essa tributação na fonte é atingir os dividendos distribuídos ao exterior, eliminando qualquer incentivo para que a pessoa física tente fugir do "imposto mínimo" transferindo sua residência fiscal para outro país, especialmente, para os paraísos fiscais onde essas rendas também permaneceriam isentas. Logo, a perda de arrecadação que se teria com a isenção/redução do IRPF para quem ganha menos de R$ 7 mil seria compensada por duas medidas simultâneas: a tributação na fonte dos dividendos distribuídos, a uma alíquota de 10%, e posteriormente, no ajuste anual do IRPF, com a aplicação do "imposto mínimo" de 10% sobre toda a renda da pessoa física. O resultado fiscal dessas medidas, como se mostrará na próxima seção, tende a ser superavitário, mesmo em cenários considerados a hipótese de redução significativa na distribuição de dividendos. A rigor, como será demonstrado, as medidas se compensam até mesmo na situação extrema de uma redução na distribuição de dividendos em torno de 40% ou 50%.

[390] O Art. 2º do PL 1087/2025 prevê a seguinte alteração no art. 10-A da Lei 9249/95: "Art. 10-A. Caso se verifique que a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica domiciliada no Brasil distribuidora dos lucros e dividendos com a alíquota prevista no art. 10, § 4º, ultrapassa a soma das alíquotas nominais do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas – IRPJ e da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL, o Poder Executivo federal concederá ao beneficiário residente ou domiciliado no exterior crédito calculado sobre o montante de lucros e dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos, que tenham sido tributados com fundamento no art. 10, § 4º, na forma de regulamento. § 1º O valor do crédito de que trata este artigo corresponderá ao resultado obtido por meio da multiplicação do montante dos lucros e dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos pela pessoa jurídica, pela diferença entre: I - a alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica, apurada nos termos do disposto no art. 16-B da Lei nº 9.250, de 1995, acrescida de dez pontos percentuais; e II - o percentual previsto no art. 16-B, § 1º, incisos I, II e III, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

Trata-se de um mecanismo de compensação: calcula-se a alíquota efetiva de IRPJ/CSLL com base no lucro contábil da empresa. Esse cálculo pode ser feito a partir de documentos apresentados pelo contribuinte, ou apurado automaticamente pela Receita Federal. Essa alíquota é, então, somada ao valor apurado pelo "imposto mínimo", que incide sobre os dividendos, e o resultado é comparado com a alíquota nominal aplicável (34% para empresas não financeiras e 45% para instituições financeiras).

Gobetti[391] exemplifica o funcionamento dessa compensação, apresentando uma situação em que o "imposto mínimo" determina um acréscimo de 8% sobre os dividendos recebidos por um empresário. Se o empresário demonstrar que sua empresa já recolheu IRPJ/CSLL correspondente a 30% do lucro contábil, essa carga de 30% será somada aos 8% sobre os dividendos. Como o total (38%) supera o limite de 34%, a diferença (4%) poderá ser descontada do valor a pagar. Assim, em vez de recolher os 8% integralmente, o contribuinte pagará apenas 4%.

Importa destacar que, para esse cálculo, a alíquota incidente sobre os dividendos deve ser obtida pela divisão entre o valor exigido pelo "imposto mínimo" e o montante dos dividendos distribuídos. Isso significa que, mesmo que o adicional represente apenas 4% da renda total, ele poderá equivaler a 8% sobre os dividendos, se esses corresponderem à metade da renda do contribuinte. E é essa alíquota proporcional aos dividendos – os 8% no exemplo – que será somada à carga efetiva do IRPJ/CSLL para aferição do teto legal de 34%.

Como visto, o "imposto mínimo" foca em tributar rendas atualmente isentas como lucros e dividendos, aplicando essa nova tributação a uma consideração global do valor que já é tributado na empresa.

Ao prever essa possibilidade de tributação para quem ganha acima de R$ 50.000,00 ao mês, ele diminui um pouco a regressividade atualmente observada nas alíquotas efetivas da tributação da renda vigente, especialmente nas alíquotas do topo da distribuição de renda, conforme demonstra a tabela comparativa abaixo.

Tabela 32: Análise dos impactos do PL 1087/25 na progressividade da tributação da alta renda

Centil	Renda Média Mensal (2022)	Alíquota Efetiva (2022)	Prog. Alqt. Atual	I.M.*[392]	Adicional do I.M	Alíquota após I.M	Prog. após Imposto Mínimo

[391] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[392] De acordo com o art. 16-A, II, do PL 1087/2025, que prevê que Alíquota (%) = (REND/60000) – 10.

92	19.379,86	10,076%	Prog.		0%	10,076%	**Igualmente progressivas**
93	21.108,72	10,182%	Prog.	-	0%	10,182%	
94	23.229,08	10,228%	Prog.	-	0%	10,228%	
95	25.892,81	10,028%	Reg.	-	0%	10,028%	**Igualmente regressivas**
96	29.422,57	9,940%	Reg.	-	0%	9,940%	
97	34.345,85	9,777%	Reg.	-	0%	9,777%	
98	41.904,86	9,518%	Reg.	-	0%	9,518%	
99	57.183,51	8,052%	Reg.	1,46%	0%	8,052%	
100.1	74.140,31	6,935%	Reg.	4,82%	0%	6,935%	
100.2	79.445,18	6,625%	Reg.	5,88%	0%	6,625%	
100.3	85.868,90	6,190%	Reg.	7,17%	+ 0,98%	7,17%	**Menos regressivas**
100.4	94.182,64	6,061%	Reg.	8,83%	+ 2,77%	8,83%	
100.5	105.281,12	5,633%	Reg.	10%	+ 4,37%	10%	**Regressiva** em relação aos Centis 92-95 **Proporcional**, a partir do milésimo 100.5 **Progressiva** em relação aos centis 1-91 Obs.: Essa análise pode ficar mais regressiva quando for compensado o imposto após a soma com IRPJ/CSLL das empresas.[393]
100.6	120.847,08	5,296%	Reg.	10%	+ 4,70%	10%	
100.7	144.437,46	4,838%	Reg.	10%	+ 5,16%	10%	
100.8	185.342,45	4,247%	Reg.	10%	+ 5,75%	10%	
100.9	276.414,79	3,666%	Reg.	10%	+ 6,33%	10%	
100.10.1	378.957,64	3,407%	Reg.	10%	+ 6,59%	10%	
100.10.2	410.656,65	3,012%	Reg.	10%	+ 6,99%	10%	
100.10.3	449.672,92	3,303%	Reg.	10%	+ 6,70%	10%	
100.10.4	500.651,85	3,167%	Reg.	10%	+ 6,83%	10%	
100.10.5	567.360,25	3,117%	Reg.	10%	+ 6,88%	10%	
100.10.6	660.434,17	3,066%	Reg.	10%	+ 6,93%	10%	
100.10.7	799.755,55	2,791%	Reg.	10%	+ 7,21%	10%	
100.10.8	1.035.141,67	2,824%	Reg.	10%	+ 7,18%	10%	
100.10.9	1.523.785,95	2,487%	Reg.	10%	+ 7,51%	10%	
100.10.10	10.648.656,87	0,662%	Reg.	10%	+ 9,34%	10%	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como destacado na tabela acima, de acordo com os dados de 2022, a alíquota efetiva atualmente começa a ser regressiva, a diminuir, por volta do 95º centil. Com a aplicação do "imposto mínimo", a regressividade diminui até o milésimo 100.4, mas não desaparece. O "imposto mínimo" somente passa a gerar um imposto adicional com base na fórmula prevista e nos dados de 2022 disponibilizados pela RFB, a partir do milésimo 100.3.

A partir do milésimo 100.5 (quem ganha mais de R$ 1.200.000,00 ao ano) em que a alíquota de 10% do imposto mínimo seria aplicada em sua integralidade, a alíquota passa a ser proporcional. Ela não aumenta, nem diminui, segue constante, tributando proporcionalmente as rendas em 10%, independentemente de as rendas seguirem crescendo.

Essas alíquotas do milésimo 100.5 em diante passariam a ser progressivas em relação aos centis 1-91.

Importa observar, também, que, mesmo com a aplicação do "imposto mínimo", as rendas a partir do milésimo 100.5 continuariam sendo tributadas de forma regressiva em relação aos centis de 92 a 95, visto que estes são tributados de forma efetiva em mais de 10%.

Assim, a tributação adicional de alta renda proposta pelo PL 1087/2025 tributará "minimamente", como o próprio nome sugere, pessoas que hoje não pagam quase nada de

[393] Tabela elaborada pelo autor.

imposto de renda, em que pese contarem com rendas elevadas. Não se trata, portanto, de uma mudança estrutural do imposto de renda. Trata-se de uma tributação verdadeiramente mínima para a alta renda.

O ganho de progressividade trazido pelo PL 1087/2025 pode, inclusive, ser diminuído com a previsão do mesmo Projeto de Lei, que possibilita a compensação de imposto, caso o contribuinte demonstre que a pessoa jurídica foi tributada em mais de 34% de forma efetiva (45%, quando se tratar de empresas financeiras).

De acordo com as estimativas de Gobetti[394], essas compensações não devem ser significativas, pois a alíquota efetiva média de tributação do lucro (real e presumido) se situa em torno de apenas 16% no Brasil.

Mesmo entre as companhias tributadas com base no lucro real, a carga efetiva de IRPJ e CSLL costuma oscilar entre 22% e 25% ao ano. Já as empresas do Simples Nacional são tributadas em média em cerca de 6,4%.

Tabela 33: Alíquota média e efetiva das empresas Financeiras, Lucro Real, Lucro Presumido, simples

IRPJ/CSLL	Alíquota Efetiva	Alíquota Média
Financeira	30,7%	16,5%
Lucro Real	22,4%	
Lucro Presumido	11%	
Simples	6,4%	6,4%

Fonte: Tabela elaborada por Gobetti, a partir de dados da RFB, BC e IBGE. GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

Isso indica que tendem a existir relativamente poucas as empresas cuja tributação atinja efetivamente os 34%, limite necessário para que seus sócios ou acionistas de maior renda sejam integral ou parcialmente dispensados do pagamento complementar do "imposto mínimo" e possam, inclusive, pleitear a restituição do que lhes foi retido na fonte.

Assim, o patamar máximo permitido global de tributação no Brasil, somando-se IRPJ + IRPF, seria de 34%, valor bem abaixo do patamar médio da OCDE de 48,5% e, também, abaixo da média da América Latina, de 38,3%, como acentua Carvalho Júnior[395].

---

[394] GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

[395] CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Tabela 34: Alíquota IRPF Dividendos x Alíquota Global IRPJ + IRPF

País	Lucro distribuído		Lucro global
	IRPF Dividendos		IRPJ + IRPF Dividendos
	Alíquota[b]	Ded. IRPJ	Alíquota
Austrália	24,3	x	47,0
Bélgica	30,0	-	47,5
Canadá	39,3	x	55,2
França	34,0	-	55,1
Alemanha	26,4	-	48,4
Itália	26,0	-	43,8
Japão	20,3	-	44,0
Coréia	40,3	x	56,7
Holanda	26,3	-	45,6
Portugal	28,0	-	50,7
Espanha	23,0	-	42,3
Suécia	30,0	-	45,0
Reino Unido	38,1	-	49,9
Estados Unidos	28,9	-	47,2
Colômbia	0,0	x	37,0
Chile	33,3	x	40,0
Mexico	17,1	x	42,0
Brasil[c]	0,0	-	34,0
Média OCDE-14	**29,6**		**48,5**
Média AL-4	**12,6**		**38,3**

Fonte: Tabela elaborada por*:* CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

Conforme aponta o estudo do referido autor, Austrália, Canadá, Coreia, Colômbia, Chile e México permitem uma dedução do IRPJ similar a esta proposta pelo PL 1087/2025. A diferença é que, à exceção da Colômbia, todos esses países tributam lucros e dividendos em patamares bem superiores aos 10% proposto no PL 1087/2025, variando de 17,1% no México e indo até 40,3% no Chile.

A tributação global (IRPJ+IRPF) observada nesses países que permitem essa dedução é, também, muito superior à tributação global máxima prevista no PL 1087/2025, desde os 37% da Colômbia, até os 56,7% da Coreia.

No mais, a maioria dos países observados da OCDE tem uma tributação global (IRPJ + IRPF) elevada, próxima ou superior a 50%, e não permitem qualquer dedução originária da soma da tributação da empresa com a tributação da pessoa física, vide Estados Unidos (47,2%), Reino Unido (49,9%), Portugal (50,7%), França (55,1%) e Alemanha (48,4%). Todos os demais países têm uma tributação global superior a 40%, à exceção da Colômbia.

Portanto, a possibilidade de compensação, aplicada a um país que, mesmo com as alterações previstas no PL 1.087/2025, continuaria a apresentar uma baixa alíquota global de tributação (IRPJ + IRPF) e igualmente reduzida tributação sobre lucros e dividendos, não se revela medida adequada, sobretudo quando confrontada com experiências internacionais.

Além disso, fosse para existir alguma compensação, que ela fosse permitida para a empresa e não para a pessoa física. Numa lógica empresarial, diminuir a tributação da pessoa jurídica e aumentar a tributação na pessoa física estimulam o reinvestimento nas empresas, melhoram o caixa e geram mais empregos, como já observado em alguns estudos, como a já citada pesquisa de Charles Boissel e Andrian Matray[396].

Ou melhor, que não fosse um mecanismo de compensação para a empresa, mas que o aumento da alíquota efetiva aplicável às pessoas físicas, elevando a arrecadação, permitisse a redução da alíquota efetiva incidente sobre as pessoas jurídicas.

O mecanismo de compensação, por mais bem-intencionado que seja, acaba, também, por aprofundar a complexidade da tributação. Assim, se a preocupação é com a tributação global, sugere-se que o aumento da carga tributária oriunda da tributação da renda da pessoa física, simplesmente permita uma diminuição da carga tributária suportada pela empresa oriunda do IRPJ.

Por fim, a referida possibilidade de compensação ainda poderia gerar uma busca por parte de algumas empresas a tentar falsear suas alíquotas efetivas, fazendo parecer que elas seriam mais altas do que verdadeiramente são. Em um sistema tributário tão complexo como o brasileiro, poderia não ser tão complicado conseguir gerar essa ilusória alíquota efetiva maior.

4.2.3 Comparando o PL 1.087/2025 com as previsões constitucionais e com a proposta de tributação da presente pesquisa

De uma forma geral, como se pode observar, o PL 1087/2025 melhora significativamente o respeito ao mínimo existencial e ao princípio da capacidade contributiva ao permitir a isenção para quem ganha até R$ 5.000,00, e por permitir um desconto até quem ganha R$ 7.000,00. Atualmente, a isenção vigente vai até R$ 2.259,20[397].

---

[396] BOISSEL, Charles; MATRAY; Adrien. **Dividend Taxes and the Allocation of Capital**. National Bureau Of Economic Research; Cambridge, MA, 2022.

[397] Em 14 de abril de 2025, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 1.294, que corrige a tabela progressiva do Imposto de Renda, aumentando o indicado valor de isenção. Os novos valores passam a valer em maio deste ano, mas a mudança afeta apenas as declarações que serão feitas em 2026. O Congresso Nacional tem 120 dias para analisar a medida. Pela nova MP, brasileiros que ganham até dois salários mínimos

O que, todavia, precisa melhorar, neste ponto, é a busca pela observância do que está previsto na Constituição e a falta de critério ao realizar as escolhas propostas.

Nesse sentido, cumpre mencionar que em momento nenhum a Exposição de Motivos utiliza como fundamento a Constituição para apresentar as alterações propostas pelo Projeto de Lei. Somente há menção à Constituição para pedir o Regime de Urgência Constitucional, para tramitação do PL, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Por outro lado, a preocupação com a preservação dos direitos básicos existe no PL 1087/2025, é inegável, como se consegue extrair do parágrafo 8 da exposição de motivos, abaixo transcrito:

> 8. Essa redução qualificada do imposto sobre a renda das pessoas físicas, que atinge majoritariamente o trabalhador com menor poder aquisitivo, visa beneficiar as classes C, D e E e disponibilizar mais renda para o atendimento das necessidades prioritárias do trabalhador. Em contrapartida, o aumento do consumo resultará em crescimento da atividade econômica do País.

Ao mencionar que uma das preocupações do PL 1087/2025 é "disponibilizar mais renda para o atendimento das necessidades prioritárias do trabalhador", poder-se-ia entender que existe uma menção indireta ao mínimo existencial e aos direitos básicos do cidadão, previstos no art. 6º, art. 7º, IV, da CFRB.

Todavia, o legislador ordinário deve ter sempre a preocupação de demonstrar que está buscando seguir o Texto Constitucional, principalmente quando a Carta Maior faz previsões específicas em relação ao tema ao qual ele está propondo alteração.

No que tange à parte da proposta que concede a referida isenção, não há qualquer menção, por exemplo, à melhoria do respeito à capacidade contributiva, art. 145, § 1º, § 3º, § 4º da CF, que o próprio PL 1087/2025 consegue alcançar, ao permitir o desconto integral de IRPF para quem ganha até R$ 5.000,00.

Mais ainda, como colocado em tópicos anteriores, não há explicação do motivo pelo qual foi escolhida particularmente essa faixa de R$ 5.000,00 e não uma de R$ 4.500,00 ou R$ 6.000,00.

Como já mencionado anteriormente nesta pesquisa, esse mesmo valor de R$ 5.000,00 de isenção proposto pelo PL 1087/2025, foi apresentado por Fernando Haddad como promessa de campanha, quando este concorria à Presidência da República em 2018. O mesmo valor de isenção foi igualmente apresentado por seu oponente, que saiu vencedor, Jair Bolsonaro.

---

por mês (R$ 3.036) estarão isentos de Imposto de Renda. Para quem ganha acima de R$ 3.036, a tributação começa a incidir em "faixas" – que chegam a um imposto de 27,5% sobre a renda mensal que ultrapassar os R$ 4.664,68.

Retoma-se o questionamento: como um valor nominal de R$ 5.000,00 pode ser adequado em 2018 e seguir adequado 7 anos depois, com tanta inflação experimentada no período?

Como se pode imaginar, referido valor, diante da realidade brasileira atual, e da inflação experimentada no período, não é mais adequado no ano de 2025 para garantir o mínimo existencial ao cidadão. Será ainda menos adequado em 2026, quando referida isenção passará a valer, se aprovado o PL 1087/2025.

A título de comparação, o parâmetro de mínimo existencial seguido na presente pesquisa, (o salário mínimo necessário do DIEESE), ultrapassou os R$ 7.000,00 nos primeiros 3 meses do ano de 2025.

Tabela 35: Salário mínimo Necessário do DIEESE x Salário mínimo Oficial (2025)

Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo necessário
2025		
Março	R$ 1.518,00	R$ 7.398,94
Fevereiro	R$ 1.518,00	R$ 7.229,32
Janeiro	R$ 1.518,00	R$ 7.156,15

Fonte: DIEESE.

Assim, resta claro que o legislador ordinário precisa melhorar ainda mais sua observância ao Texto Constitucional e a justificativa para as escolhas que ele realiza no âmbito da tributação. Qual critério utilizou para adotar esses R$ 5.000,00? Qual parâmetro foi analisado?

A exposição dessas justificativas é essencial para que o debate possa ocorrer de forma mais fundamentada, pautado pela Constituição e de forma transparente, de modo a permitir uma melhor tomada de decisão.

Quando se lê a Exposição de Motivos na íntegra, existe uma clara preocupação em explicar os efeitos arrecadatórios do PL 1087/2025, especial e legitimamente para demonstrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) está sendo seguida.

Se o PL 1087/2025 tivesse buscado seguir, de forma mais direta, a Constituição, com o mesmo afinco que buscou demonstrar seguir a LRF, por meio de cálculos, parâmetros e critérios, poderia, inclusive, aumentar a tributação da alta renda, elevando a arrecadação e afastaria qualquer debate sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Do ponto de vista arrecadatório, inclusive, como previsto na própria Exposição de Motivos do PL 1087/2025, a estimativa é que as alterações previstas sejam neutras, isto é, não aumentem, nem diminuam a arrecadação, hipótese esta última que, inclusive, seria vetada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como visto em tópicos anteriores, a arrecadação oriunda da tributação da renda da pessoa física no Brasil é subutilizada, quando comparada com sua importância na carga tributária de outros países. Ao fazer essa escolha em tributar pouco a renda, o Estado tem a necessidade de buscar tributar mais intensamente outras bases de incidência para se financiar, o que no Brasil leva a uma tributação mais significativa na base de incidência do consumo, como exposto anteriormente. Essa divisão da carga tributária, em que se tributa pouco a renda, pouco o patrimônio, e, de forma excessiva, o consumo, leva, como já evidenciado, a uma tributação global regressiva, que onera os mais pobres e privilegia os mais ricos.

Dessa forma, ao se propor uma alteração de tributação na renda de efeito arrecadatório neutro, o legislador ordinário escolhe não alterar esse cenário de regressividade da carga tributária total do Brasil, o que se poderia entender, inclusive, como contrário à previsão do §4º do art. 145 da Constituição, que determina que "as alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.".

No caso do PL 1087/2025, é evidente que existe uma preocupação em tornar a tributação mais progressiva, entretanto, somente de forma interna à base de incidência da renda. E mesmo, assim, de forma mínima, como visto e admitido pelo próprio Projeto de Lei.

Sobre a progressividade interna que a proposta do Governo Federal buscou atingir, ressalta-se que o PL 1087/2025 identificou adequadamente a regressividade existente na tributação de renda atual e o fez em referência, inclusive, o estudo de Gobetti[398], já comentado na presente pesquisa. Confiram-se os excertos da Exposição de Motivos do PL 1087/2025 sobre a tributação da alta renda:

> Considerações sobre a progressividade tributária
>
> 2. Primeiramente, cumpre destacar aspectos relevantes apontados na Nota Técnica "Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma" publicada pelo Instituto de Política Econômica Aplicada – Ipea na Carta de Conjuntura Número 65 – Nota de Conjuntura 8 - 4º trimestre de 2024.
>
> 2.1. Na análise dos dados de renda da população brasileira, o estudo aponta para a concentração de renda pelo 1% (um por cento) e 0,1% (um décimo por cento) mais

[398] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

rico e a composição de renda deste extrato, onde há prevalência de rendimentos de capital. “A renda acumulada pelo 1% mais rico também é um bom indicador de concentração e, no caso brasileiro, atingiu aproximadamente 23,6% da renda disponível bruta das famílias em 2022, ... Esse nível de concentração é não só um dos mais altos do mundo como também cresceu nos anos recentes... Já os milionários, aqueles que possuem uma renda superior a R$ 1 milhão anuais, representam cerca de 307 mil pessoas ou 0,2% da população adulta, conforme pode-se aferir pelas declarações de IRPF de 2022. Outra forma de analisar a mesma questão é olhar para quanto cada estrato de renda concentra dos diferentes tipos de rendimento. Nesse sentido, ... estrato do 1% mais rico concentra aproximadamente 8% da renda de salários e benefícios sociais e mais de 70% dos rendimentos do capital, resultando nos 23,6% da renda disponível total. Quando subimos mais na pirâmide e chegamos ao 0,1% mais rico, verificamos que os milionários deste estrato concentram apenas 1,5% das rendas do trabalho e benefícios sociais, mas 45% da renda do capital e mista, o que resulta numa participação de 11,9% sobre a renda total.”

2.2. Nas considerações finais sobre a progressividade da tributação da renda no Brasil, aponta-se como a principal causa da baixa progressividade da tributação na renda das pessoas físicas, a isenção sobre lucros e dividendos:

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

2.3. Por fim, o estudo aponta como possível solução a tributação progressiva dos dividendos distribuídos a pessoas físicas e, alternativamente, a imposição de imposto mínimo para os milionários:

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

Tributação das altas rendas - Imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo

9. O Projeto de Lei institui, a partir de janeiro do ano-calendário de 2026, nova hipótese de incidência sobre altas rendas, mediante a aplicação do imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo IRPFM. Tal proposta é oriunda da observação da “progressão inversa” do imposto, quando considerada a alíquota efetiva de cada contribuinte, em que, quanto maior o rendimento do contribuinte, menor a tributação efetiva, tendo em vista as diversas deduções da base de cálculo e as isenções a que tem direito.

Todavia, mesmo com a identificação adequada da regressividade do sistema tributário nacional, o legislador optou por propor aquilo que o próprio autor, Gobetti[399], nomeou como uma "medida paliativa temporária". A Exposição de Motivos inclusive transcreveu a passagem em que Gobetti menciona o caráter paliativo dessa medida. Destaca-se a fala de Gobetti[400] replicada pela exposição de motivos:

> Enquanto tal reforma estrutural não ocorre, medidas alternativas como a imposição de um imposto mínimo sobre os milionários podem cumprir um papel paliativo temporário, compensando a falta de progressividade no topo da pirâmide.

Essa consciência que o Governo Federal demonstrou ter sobre o caráter paliativo e insuficiente da medida que ele mesmo propôs tem um lado positivo e um lado negativo.

O lado positivo é o Governo Federal estar ciente do problema, de suas implicações e, até mesmo, parece saber como resolvê-lo.

Entretanto, ao propor um Projeto de Lei que ele mesmo entende como insuficiente, o legislador ordinário opta por não resolver o problema. Pior, não demonstra estar efetivamente preocupado em observar se a proposta estaria de acordo ou não com a Constituição. O PL 1807/2025, apesar da melhora que traz para a progressividade e para o próprio debate em torno dela, tem um caráter nitidamente político.

Por um lado, aumenta a isenção, o que, além de melhorar de fato o alcance dos direitos básicos do cidadão, certamente trará popularidade ao Governo. Todavia, compensa a arrecadação perdida com essa medida, de forma neutra, isto é, avançando o mínimo possível sobre a tributação de alta renda, de modo que as classes mais ricas, com ampla influência política, não sejam inteiramente desagradadas.

No meio desse malabarismo político, de se tentar agradar a ampla maioria mais pobre do país, tentando não desagradar a pequena, mas influente, elite econômica brasileira, a Constituição acaba sendo colocada de lado, quando deveria estar no centro do debate.

Todos os agrados e desagrados políticos só deveriam ser permitidos após cumprida a Carta Maior, o que, infelizmente, não é o que se observa no debate de nossa tributação da renda da pessoa física.

Importa registrar que a presente pesquisa não se posiciona contra a aprovação do PL 1087/2025. Pelo contrário, diante da quase inexistente tributação das pessoas de alta renda no

---

[399] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

[400] *Ibidem.*

Brasil, é louvável que se proponham medidas como essa, principalmente, com o grau de consciência que ela demonstra ter em relação à situação regressiva de nossa matriz tributária.

Entretanto, lamenta-se que ela não se tenha proposto a ter o desgaste político que está tendo, e que ainda vai ter, sem, em contrapartida, conseguir mudar de forma mais profunda a realidade da matriz tributária brasileira.

Ao ler o PL 1087/2025, lembra-se de Darcy Ribeiro, que um dia registrou "Tenho tão nítido o Brasil que pode ser, e há de ser, que me dói demais o Brasil que é"[401]. No caso, tem-se tão nítido o que a matriz tributária brasileira pode ser e o tanto de desenvolvimento que ela pode trazer ao país, que dói pensar que essa proposta de reforma tributária da renda é a única possível no momento por que se atravessa.

Não se desconhecem os obstáculos políticos que esse tipo de proposta enfrenta, todavia, entende-se que o PL 1087/2025 poderia ir além. Em verdade, no mundo ideal, esse Projeto de Lei de alteração da base de incidência da renda deveria ter sido proposto, analisado e aprovado, em conjunto com a reforma aprovada para tributação no consumo, e, ainda, com uma proposta de reforma de tributação no patrimônio, visto que a escolha feita em uma das bases de incidência gera repercussões nas demais.

Como não foi possível a aprovação conjunta, esperava-se que a proposta de reforma da renda seguisse a mesma linha de alteração estrutural adotada na reforma do consumo. Contudo, como se viu, não é isso que ocorre, conforme admitido pelo próprio autor do PL 1.087/2025..

Mais ainda, acredita-se que, se o autor estivesse mais focado em defender o Texto Constitucional, ao fazer a proposição do PL, poderia ter melhor sorte em conseguir aprovar medidas mais ousadas.

A tributação na renda como está atualmente, como vem sendo demonstrado, viola frontalmente a Constituição em uma série de dispositivos. Uma defesa dessa perspectiva constitucional talvez ganhasse mais relevância.

Entende-se que, por exemplo, até mesmo uma ADI poderia ser proposta para discutir a inconstitucionalidade do dispositivo legal que autoriza a isenção de lucros e dividendos, ou, também, para discutir a inconstitucionalidade de nossa tributação na renda não observar os princípios da universalidade e da generalidade, ou, ainda, por não respeitar devidamente o princípio da capacidade contributiva e o mínimo existencial.

Além disso, um grande capital político que se tem nessa proposta de reforma é, justamente, isentar a parcela da população que ganha abaixo do mínimo existencial, o que representa uma enorme

[401] Frase dita por Darcy Ribeiro em um evento na Universidade de Copenhagen em 1991.

parcela da população brasileira. Dessa perspectiva, utilizar esse capital político, essa popularidade que a proposta pode ter, para somente resolver de forma mínima a progressividade na população de alta renda, parece um desperdício.

Quando o Congresso vai se dispor novamente a discutir uma nova reforma na renda? Uma que seja estrutural e que observe verdadeiramente as previsões constitucionais, já que o próprio Governo Federal admite o caráter paliativo dessa medida? Qual será o capital político que utilizará para tanto? Enfim, são muitos questionamentos, diante de algumas evidências, que fazem crer que o PL 1087/2025 poderia ter ido além. Como já dito, bastaria defender a Constituição e, possivelmente, conseguiria avançar em alterações relevantes.[402]

Além das observações já apresentadas acerca dos pontos que o PL 1.087/2025 poderia ter desenvolvido de forma mais adequada, chama atenção também a ausência de explicação para escolha de uma alíquota de 10%. Por que se fixou o percentual máximo em 10%, em um país cuja alíquota nominal mais elevada é de 27,5%? Permanece, assim, a falta de transparência quanto aos critérios adotados.

É, inclusive, contraditório o nome "imposto mínimo", quando em verdade o PL 1087/2025 está assumindo que esses 10% será a tributação efetiva de topo no Brasil, pois, como visto nas simulações realizadas, muito dificilmente um número significativo de pessoas será tributado de forma efetiva além desses 10%.

Quando se compara com a tributação de outros países, referido patamar é bastante baixo. Só não é pior do que a quase completa ausência de tributação que se tem hoje para rendas mais elevadas.

Outro ponto que o PL 1087/2025 poderia ter avançado um pouco mais é na ampliação da base de cálculo. Como tem sido defendido, a tributação atual fere o princípio da universalidade e da generalidade, ao deduzir e isentar determinadas rendas, bem como ao tributar de forma distinta as rendas, de acordo com sua origem ou forma de recebimento.

Nesse sentido, é de se registrar que na tributação de altas rendas, o PL 1087/2025 se propôs a ampliar a base de cálculo da renda tributável, conforme previsto no §1º, de seu art. 16-A, registrando que, para fins do Imposto Mínimo "serão considerados todos os rendimentos

[402] Cumpre recordar que o autor desta pesquisa não é político, cientista político nem profissional de área afim. É bacharel em Direito e se propõe a expor, neste trabalho, o que a Constituição estabelece quanto à progressividade e à capacidade contributiva, bem como analisar de que forma a matriz tributária brasileira vem — ou deixa de vir — observando tais princípios na prática. Assim, cabe a esta pesquisa apontar, com critérios e parâmetros previamente explicitados ao leitor e abertos ao escrutínio público, quando entende que o Texto Constitucional está ou não sendo respeitado. Sob essa perspectiva, sustenta-se que o PL 1.087/2025 não apenas poderia, mas deveria ter avançado mais, defendendo a Constituição de forma mais direta e plena.

recebidos no ano-calendário, inclusive os tributados de forma exclusiva ou definitiva e os isentos ou sujeitos à alíquota zero ou reduzida". Todavia, ao final do dispositivo, excetuou algumas rendas da base de cálculos ampliada, nos incisos I, II, III:

> I - os ganhos de capital, exceto os decorrentes de operações realizadas em bolsa ou no mercado de balcão organizado sujeitas à tributação com base no ganho líquido no Brasil;
>
> II - os rendimentos recebidos acumuladamente tributados exclusivamente na fonte, de que trata o art. 12-A da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, desde que o contribuinte não tenha optado pelo ajuste anual de que trata o § 5º do referido artigo; e
>
> III - os valores recebidos por doação em adiantamento da legítima ou herança.

Assim, questiona-se: exceto pela previsão de exclusão contida no inciso III, que é realmente adequada, por se tratar de valores abrangidos pela base de incidência do patrimônio[403], por que não aproveitar a oportunidade para incluir todas as rendas dentro da base de cálculo, tributando-as igualmente?

Mais ainda, por que não utilizar uma base ampliada, que inserisse todas as rendas na base de cálculo, ao longo de toda a tributação, e não somente no "imposto mínimo"? Tributar todas as rendas e tributá-las de igual maneira seria, justamente, o que geraria o devido respeito aos princípios da generalidade e da universalidade.

O PL 1087/2025 aumentou a base de incidência, mas somente para as rendas de topo e não aumentou de forma plena, permitindo a manutenção de algumas rendas fora da base ampliada, não se sabe por qual motivo.

Ao assim fazê-lo, apesar da boa intenção que nitidamente o PL 1087/2025 tem, ele acaba, dessa perspectiva, por gerar mais complexidade à tributação na renda. Além de todas as diversas alíquotas que já existiam, para as variadas rendas observadas, agora existe mais uma base de cálculo distinta, que serve para parte dos contribuintes e não serve para os demais, e que para entendê-la será preciso uma leitura atenta do texto legal, de modo que não se confunda o que integra ou não a base de cálculo prevista para cada faixa de renda.

Reitera-se, como defendido na presente pesquisa, em observância ao Texto Constitucional, bastaria respeitar os princípios da universalidade e generalidade, tributar todas as rendas igualmente, e escaloná-las de forma progressiva de acordo com um critério claro.

---

[403] Considera-se aqui que valores oriundos de herança e doação em adiantamento de legítima estão inclusos na base de incidência de patrimônio, de modo que a exclusão desses valores da base de incidência da renda é visto como correto pela presente pesquisa.

Seria, inclusive, possível tributar as rendas de topo de forma suave, como o PL 1087/2025 propõe, todavia, de forma simplificada e respeitando a Constituição. Bastaria utilizar somente alíquotas efetivas, sem isenções e deduções, tributando todas as rendas, escalonar as alíquotas de forma progressiva e escolher uma alíquota de topo de 10%.

Certamente, não estariam resolvidas todas as violações constitucionais detectadas, mas, seguramente, permaneceriam menos violações do que as que permanecem com a proposta apresentada, em um cenário em que as altas rendas estariam sendo tributadas em igual medida à proposta pelo PL 1087/2025.

Quando se amplia a base de cálculo, abarcando todas as rendas, afastando deduções e isenções, simplifica-se a tributação e permite-se, além disso, reduzir as alíquotas para boa parcela da população.

Gobetti[404] utiliza exatamente esse raciocínio para falar da necessidade de simplificação do IRPJ:

> Além disso, esse modelo com múltiplas brechas e benefícios fiscais é prejudicial à competitividade internacional da nossa economia, na medida em que precisa ser compensado com alíquotas nominais muito elevadas do IRPJ e da CSLL. Nesse sentido, a desejável redução dessas alíquotas, a fim de alinhar o Brasil com as tendências internacionais, requer que, simultaneamente, a base desses tributos seja alargada, aproximando-se do lucro real.
>
> Essa ampliação de base, com menores alíquotas e maior equidade na tributação do lucro empresarial, juntamente com alguma fórmula de tributação progressiva dos dividendos distribuídos às pessoas físicas, sem exceções, poderá promover mais justiça fiscal, além de aumentar a eficiência e a competitividade da nossa economia.

No Brasil, de forma disfuncional, tanto a tributação da renda da pessoa física, quanto a da pessoa jurídica são contaminadas por diversos benefícios e exceções concedidas às elites econômicas que só distorcem, complexificam e tornam injusta nossa matriz tributária. O PL 1807/2025 poderia ter, ao menos, resolvido de uma vez esse problema de abrangência de todas as rendas na base de cálculo, gerando maior respeito ao princípio da generalidade e da universalidade; todavia, não o fez, limitando-se, também dessa perspectiva, a fazer um ajuste mínimo.

Ao assim proceder, igualmente, permitiu a manutenção de regressividade em parte da tributação das rendas de topo, como comentado no tópico anterior.

---

[404] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

Por fim, registra-se que o PL 1087/2025 manteve as demais alíquotas existentes na tabela progressiva, as quais seguem sem explicação de suas escolhas.

Feitos esses comentários, cabe neste momento analisar em que medida as alterações propostas pelo PL 1087/2025 observam ou não as previsões Constitucionais que devem nortear a legislação de imposto de renda pessoa física. Nesse sentido, traz-se a seguinte tabela analítica.

Tabela 36: Comparação Previsões Constitucionais x PL 1087/2025

PREVISÕES CONSTITUCIONAIS	PL 1087/2025
Princípio da Capacidade Contributiva e Justiça Tributária (Art. 145, § 1º, § 3º, § 4º da CF)	• A tributação proposta pelo PL 1087/2025 melhora significativamente o respeito ao princípio da Capacidade Contributiva, no que tange às pessoas que ganham até R$ 5.000,00. A proposta poderia, entretanto, afastar a tributação de todos que ganham até a faixa de renda do que seria o mínimo existencial, o que no atual ano de 2025, ultrapassa os R$ 7.000,00, pelo salário mínimo necessário do DIEESE. Todavia, a proposta não trabalha com um parâmetro de mínimo existencial claro e nem explica a escolha pela faixa de R$ 5.000,00. Em resumo, tem-se uma melhora significativa, mas que ainda poderia ser mais ajustada e esclarecida. • No que tange à tributação do imposto mínimo proposta, entende-se que o PL 1087/2025 não tributou as altas rendas de acordo com sua capacidade econômica. Houve uma pequena melhora na progressividade, mas a regressividade não foi afastada em sua integralidade, permanecendo em parte a violação ao §4º do art.145, da CFRB.
Mínimo Existencial e Vedação ao Confisco (Art.6º, art. 7º, IV e §1º do art. 145 da CF e Art. 150, IV CF)	• O mínimo existencial passa a ser mais respeitado, na medida em que o PL 10878/2025 aproxima a faixa de isenção da população que ganha ao menos um salário mínimo necessário do DIEESE, que busca satisfazer os direitos básicos previstos nos arts. 6º e 7º da Constituição. Todavia, como já comentado, a nova faixa de isenção não atinge o salário mínimo necessário de forma plena. • A vedação ao confisco é observada com tranquilidade pelo PL 1087/2025, uma vez que boa parte da população foi desonerada de tributação e aqueles que foram onerados, foram-no em patamares mínimos, longe das alíquotas máximas observadas em outros países, bem como longe inclusive de outras alíquotas aplicadas à tributação do IRPF no Brasil, como no caso da alíquota de ganho de capital (15%-22,5%).
Transparência (Art. 145, § 3º, c/c Art. 150, § 5º, c/c Art. 163-A, c/c Art. 37 CF)	• A tributação proposta não melhorou de forma relevante a transparência da tributação. Seguiu com as alíquotas nominais, manteve as deduções, parte das isenções permitidas, bem como as diversas alíquotas e formas de tributar renda existentes atualmente, o que impede uma visão fácil e direta sobre como ocorre efetivamente nossa tributação na renda.

	• Houve uma maior explicação e fundamentação da exposição de motivos do PL 1087/2025, em que se demonstrou que o Governo Federal, inclusive, tem consciência de boa parte dos problemas presentes em nossa tributação, todavia, não houve um enfrentamento dos problemas de forma adequada e suficiente e nem explicações satisfatórias sobre algumas escolhas. • O mecanismo criado para tributar minimamente a alta renda, parece mais complexo do que poderia ser, dificultando um pouco a interpretação de como a tributação ocorrerá na prática.
Generalidade, Universalidade e Progressividade (Art. 153, § 2º, I, c/c Art. 150, II)	• A tributação proposta não resolveu o desrespeito ao princípio da Universalidade e da Generalidade. Houve uma ampliação na base de cálculo aplicável ao imposto mínimo, mas não houve a inserção de todas as rendas nessa base de cálculo e a referida base ampliada tampouco foi aplicável para toda a tributação. Assim, referidos princípios seguem violados. • Ao não resolver a violação aos princípios da Universalidade e da Generalidade, a tributação proposta tampouco tornou a tributação do IRPF inteiramente progressiva. • Como visto, parte da tributação de alta renda seguiu regressiva, outra parte ficou menos regressiva, mas ainda regressiva, outra parte passou a ser proporcional, e em outra parte houve um pequeno ganho de progressividade. • Indubitavelmente, poderia haver um ganho muito maior de progressividade na tributação das altas rendas, mas não houve.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como visto, é inegável que houve algumas melhoras no PL 1087/2025; todavia, foram melhoras mínimas. A parte mais relevante da melhora está na parte da isenção das pessoas de baixa renda. A parte em que o impacto é menor é na proposta de “imposto mínimo”.

4.3 Outras propostas de reforma tributária na renda existentes

Além do referido PL 1087/2025, existem no Congresso Nacional várias outras propostas de reforma do IRPF, menos discutidas. A grande maioria delas, entretanto, tampouco traz um debate aprofundado sobre as previsões constitucionais que regem a tributação do Imposto de Renda da Pessoa Física.

Nesse sentido, cumpre mencionar os Projetos de Lei que tiveram requerimento e apensação ao PL 1087/2025:

- ✓ PL 400/2025 – Deputado Sóstenes Cavalcante (PL/RJ)
- ✓ PL 729/2025 – Deputado Mendonça Filho (UNIÃO/PE)
- ✓ PL 1196/2025 – Deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES)
- ✓ PL 153/2021 – Deputado *Diego Garcia (PODE/PR)*

O Deputado Sóstenes Cavalcante (PL/RJ), por meio do PL 400/2025, propõe um aumento da faixa de isenção até R$ 10.000,00 e uma nova tabela progressiva, sem alterar, extinguir ou inserir novas alíquotas, somente mudando as faixas de renda nas quais a alíquotas atuais incidem.

Tabela 37: Tabela Progressiva proposta pelo PL 400/2025

Base de Cálculo (R$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir (R$)
Até 10.000,00	0,0	0
De 10.000,01 até 12.500,71	7,5	749,84
De 12.500,72 até 16.588,86	15	1.688,34
De 16.588,87 até 20.647,00	22,5	2.933,57
Acima de 20.647,00	27,5	3.965,91

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 400/2025**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2483741. Acesso em|: 10 jun. 2025.

Referida proposta não altera as deduções e isenções atualmente permitidas, conforme explica em sua "Justificativa"[405], e não apresenta qualquer projeção de perda ou ganho de arrecadação.

[405] Justificativa completa do PL 400/2025: A defasagem na tabela do Imposto de Renda chega a 167,02% entre 1996 e 2024, segundo dados do Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco). O percentual é menor na primeira faixa, para trabalhadores com renda tributável de até R$ 2.259,20, e fica em 125%, em decorrência das correções feitas nos dois últimos anos pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Contudo, iremos propor a isenção de imposto de renda para os contribuintes que recebem até R$ 10.000,00 (dez mil reais), por mês, a partir do mês de janeiro do ano-calendário de 2025. A proposição também altera a Lei nº 9.250, de 1995, ajusta a parcela isenta dos rendimentos de aposentadoria e pensão, transferência para a Vale ressaltar, por exemplo, que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil já disponibiliza ao contribuinte a declaração de ajuste anual assistida (em que o contribuinte tem acesso a informações prestadas pela fonte pagadora e pelo plano de saúde) e a declaração pré-preenchida (em que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil apresenta ao contribuinte uma declaração minutada com informações de que dispõe em seus bancos de dados), entre outras facilidades, que são acrescentadas a cada ano. Ademais, e sobretudo, deve-se ressaltar que a limitação do aludido desconto simplificado não impedirá que o contribuinte do IRPF utilize as

Igualmente, não justifica o motivo pelo qual escolheu exatamente R$ 10.000,00, como teto da faixa de isenção. Não menciona as diretrizes constitucionais em nenhum momento. A justificativa central do PL 400/2025 é corrigir a defasagem da tabela do IRPF, que, segundo a justificativa do projeto, chega a 167,02% entre 1996 e 2024.

Portanto, trata-se de uma proposta que: 1) não buscou fundamentar-se nas previsões constitucionais para sugerir suas alterações; 2) claramente vai gerar uma perda arrecadatória, o que vai pressionar por um aumento de arrecadação nas outras bases de incidência, contribuindo para o aumento da regressividade total da carga tributária do país; 3) Fará com que contribuintes que ganham acima de R$ 10.000,00 sejam ainda menos tributados do que são atualmente; 4) não alterará em nada a tributação dos extratos super-ricos da população, que atualmente não pagam quase nada de IRPF, o que acaba por onerar a tributação dos extratos mais pobres da população; 5) não faz qualquer análise de como será impactada a progressividade da tributação do IRPF com as alterações sugeridas.

O único ponto positivo do referido PL 400/2025 é que a faixa de isenção proposta irá isentar, também, aqueles que ganham menos que um salário mínimo necessário do DIEESE (valor que está atualmente um pouco acima dos R$ 7 mil reais[406]).

O PL 729/2025 do Deputado Mendonça Filho (União Brasil/PE), por sua vez, sugere o aumento da faixa de isenção até os R$ 5.000,00 e atualiza as faixas de incidência das alíquotas na tabela progressiva e suas respectivas deduções. Confira-se a tabela progressiva sugerida pelo referido PL 729/2025:

Tabela 38: Tabela Progressiva do PL 729/2025

Base de Cálculo (R$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir (R$)
Até 5.000,00	0,0	0
De 5.000,01 até 6.255,86	7,5	375,00
De 6.255,87 até 8.301,72	15	844,19
De 8.301,73 até 10.323,74	22,5	1.466,82

deduções do imposto previstas na legislação a que efetivamente fizer jus, como despesas com previdência, despesas médicas e educacionais, além de despesas de valor fixo por dependente e não atingirá os contribuintes de menor poder aquisitivo. Por todas as razões apresentadas, conta-se com a aprovação da proposta na esperança de que a causa aqui defendida seja também adotada pelos nobres pares. Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2025. (Deputado SÓSTENES CAVALCANTE).

[406] DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html; Acesso em: 28 abr. 2025.

Base de Cálculo (R$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir (R$)
Acima de 10.323,75	27,5	1.983,00

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 729/2025**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2485778. Acesso em: 10 jun. 2025.

Na Justificativa[407] do PL 729/2025, explica-se que a faixa de isenção escolhida é a mesma do PL 1087/2025, como sugerido pelo Governo. Além do aumento da faixa de isenção, o PL 729/2025 justifica a atualização das faixas de renda para compensar a perda inflacionária decorrente da não atualização da tabela ao longo dos anos. Confira-se trecho da referida Justificativa:

> Cumpre esclarecer que a referida atualização não implica em proporcionar ganhos reais aos contribuintes e nem tampouco compensar eventuais injustiças cometidas no passado. O esperado é apenas atenuar os efeitos relativos à parte das perdas inflacionárias que incidem diretamente sobre a alta carga tributária suportada pelo contribuinte brasileiro.
>
> Mister destacar que a política tributária é um dos principais instrumentos de distribuição de renda de um País, mas para que isso ocorra é necessário um sistema tributário que tenha como princípio a progressividade na sua forma de incidência e que esteja em constante atualização.

[407] Justificativa completa do PL 729/2025: O presente Projeto de Lei tem por objetivo corrigir os valores da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e das deduções com dependentes e educação, da isenção para maiores de 65 anos e do limite de desconto simplificado de 20%. Para tanto, toma por base o valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a correção da primeira faixa, conforme intenta o Poder Executivo Federal, para corrigir proporcionalmente toda a tabela do imposto de renda da pessoa física e respectivas deduções. Cumpre esclarecer que a referida atualização não implica proporcionar ganhos reais aos contribuintes e nem tampouco compensar eventuais injustiças cometidas no passado. O esperado é apenas atenuar os efeitos relativos à parte das perdas inflacionárias que incidem diretamente sobre a alta carga tributária suportada pelo contribuinte brasileiro. Mister destacar que a política tributária é um dos principais instrumentos de distribuição de renda de um País, mas para que isso ocorra é necessário um sistema tributário que tenha como princípio a progressividade na sua forma de incidência e que esteja em constante atualização. O descompasso entre a correção dos salários das famílias e a atualização das faixas da tabela do imposto de renda restou por trazer a primeira faixa de tributação às famílias que não eram tributadas. Ou seja, se a correção da tabela fosse feita levando-se em consideração a inflação real do período, por exemplo, uma parcela significativa da renda das famílias não estaria sendo tributada. Tudo isso provoca o aumento da já tão elevada carga tributária do nosso País, gerando um aumento de arrecadação para os cofres públicos via elevação do imposto de renda da pessoa física. Ademais, deve-se atentar de que maneira a eventual desoneração afeta as receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente aqueles com forte dependência de repasses, especialmente em relação ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Sabe-se que a crise econômica por si só já afeta as receitas de todos os entes federativos, via queda de arrecadação tributária provocada por uma menor atividade econômica. Junte-se a isso, a diminuição dos repasses ocasionada pela redução de impostos que são fontes desses repasses, fruto de uma ação de política econômica tomada isoladamente pelo governo central, sem qualquer consulta às prefeituras ou governos estaduais. Vale lembrar que nossos Municípios já vêm sendo enormemente penalizados no pacto federativo, haja vista a crescente participação das contribuições no 'bolo' arrecadatório. Diante do quadro acima, julgo fundamental estabelecer que o Governo Federal arque com o ônus de eventuais reduções do imposto de renda que compartilha com os entes. Pretende-se, assim, que os montantes entregues pela União aos entes, por força do disposto no art. 159 da Constituição Federal, não sejam impactados por conta da redução do imposto de renda. Diante do exposto, e tendo em vista a importância social e econômica de que se reveste esta proposta, gostaria de poder contar com o apoio dos nobres Pares para a aprovação e incorporação desta emenda ao ordenamento jurídico pátrio. Sala das Sessões, de Deputado Mendonça Filho União Brasil/PE. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2485778. Acesso em: 28 abr. 2025.

> O descompasso entre a correção dos salários das famílias e a atualização das faixas da tabela do imposto de renda restou por trazer a primeira faixa de tributação às famílias que não eram tributadas.
>
> Ou seja, se a correção da tabela fosse feita levando-se em consideração a inflação real do período, por exemplo, uma parcela significativa da renda das famílias não estaria sendo tributada. Tudo isso provoca o aumento da já tão elevada carga tributária do nosso País, gerando um aumento de arrecadação para os cofres públicos via elevação do imposto de renda da pessoa física.

Como visto, o PL 729/2025 aumenta a faixa de isenção para o mesmo patamar sugerido pelo PL 1087/2025, o que inegavelmente aumenta o respeito ao princípio da capacidade contributiva; todavia, não totalmente, visto que o referido valor fica abaixo do patamar do mínimo existencial eleito pela presente pesquisa. Além da justificativa de se equiparar ao PL 1087/2025, não há qualquer explicação do motivo pelo qual o referido PL 729/2025 entende essa faixa de isenção como adequada.

A atualização das faixas de incidência também é algo que, teoricamente, pode ser visto como positivo, pois adequaria as faixas ao aumento da inflação experimentado ao longo dos anos.

A Justificativa do referido PL 729/2025 chega a falar em progressividade, o que mostra alguma preocupação com as previsões constitucionais; todavia, não traz qualquer análise de como a progressividade será impactada pelas alterações propostas.

Igualmente, o PL 729/2025 não traz qualquer projeção do impacto arrecadatório e somente prevê que as perdas de arrecadação decorrentes das alterações propostas devem ser exclusivamente suportadas pela União, afastando dos Municípios e Estados os impactos oriundos da proposta.

Portanto, trata-se de uma proposta que: 1) buscou muito pouco se fundamentar nas previsões constitucionais para sugerir suas alterações, comentando de forma abstrata que a tributação deve perseguir a progressividade; 2) claramente vai gerar uma perda arrecadatória, o que vai pressionar por um aumento de arrecadação nas outras bases de incidência, contribuindo para o aumento da regressividade total da carga tributária do país; 3) não alterará em nada a tributação dos extratos super-ricos da população, que atualmente não pagam quase nada de IRPF, o que acaba por onerar a tributação dos extratos mais pobres da população; 4) não faz qualquer análise de como será impactada a progressividade da tributação do IRPF com as alterações sugeridas.

Já o PL 1196/2025, do Deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES), propõe uma isenção de R$ 508.320,00 ao ano, isto é, R$ 42.360,00 mensais, para receita bruta de produtores rurais pessoas físicas.

Conforme explicado na Seção 2, a atividade rural da pessoa física pode ter sua base de cálculo mensurada de duas formas.

A base de cálculo pode ser real (diferença entre receitas e despesas anuais) ou presumida (20% das receitas, por opção do contribuinte). O resultado da atividade rural é incluído na Declaração de Ajuste Anual e tributado junto com outros rendimentos, sem recolhimentos mensais.

Atualmente, a faixa de isenção vigente para o produtor rural pessoa física é de R$ 169.440,00, calculados sobre a receita bruta, conforme disposto no art. 2º, V, "a", da Instrução Normativa da RFB nº 2.225/2025.

Assim, a proposta contida no referido PL 1196/2025 propõe triplicar a referida faixa de isenção, sem explicar quais critérios e parâmetros o levaram a escolher a referida faixa de renda bruta como teto da isenção do produtor rural pessoa física.

A Justificativa do referido PL 1196/2025 registra que o referido aumento da faixa de isenção se deve ao fato de a atividade rural consistir em um setor "especial" e "estratégico" da economia, bem como que pequenos e médios produtores estariam com dificuldades para manter sua competitividade.

Confira-se a Justificativa[408] do referido PL 1196/2025:

> A presente proposição amplia a isenção do Imposto de Renda para produtores rurais pessoas físicas. Essa ampliação justifica-se pela necessidade de conceder tratamento especial a este setor essencial da economia nacional, que frequentemente enfrenta dificuldades financeiras decorrentes de oscilações de mercado e adversidades climáticas.
>
> A agricultura e a pecuária são setores estratégicos para o Brasil, sendo responsáveis por grande parte da geração de empregos e pelo fornecimento de alimentos para o mercado interno e externo. No entanto, produtores rurais, especialmente os de menor porte, enfrentam dificuldades para manter sua competitividade devido à alta carga tributária e ao elevado custo de produção. A isenção proposta busca aliviar esse ônus, proporcionando melhores condições para que pequenos e médios produtores possam reinvestir em suas atividades.
>
> A isenção de R$ 508.320,00 para pessoas físicas leva em consideração a realidade do setor agropecuário e a necessidade de garantir impacto fiscal controlado.
>
> Essa medida está alinhada com o princípio da capacidade contributiva, garantindo que pequenos produtores tenham tratamento tributário diferenciado, condizente com sua realidade econômica. Outrossim, incentiva a formalização do setor e o fortalecimento da agricultura familiar, contribuindo para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais.
>
> Destarte, esta proposição busca proporcionar incentivo fiscal necessário para que o setor agropecuário continue sendo importante motor de crescimento econômico, garantindo sua sustentabilidade e competitividade no mercado nacional e internacional.

[408] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1196/2025**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2488713. Acesso em: 28 abr. 2025.

Como visto, a proposta se baseia em defender que o setor agropecuário é um setor estratégico, que deve ser estimulado e tributado de forma "diferenciada".

Não há qualquer apego às previsões constitucionais. Brevemente, a Justificativa fala em "capacidade contributiva", mas sem muitas explicações. Não há qualquer análise de impactos da progressividade ou na arrecadação. A ideia central é desonerar o agropecuarista em prol de um estímulo ao setor no país.

Ressalte-se, ainda, que, tal como já comentado, a tributação do IRPF da atividade rural já é diferenciada, o que pode ser entendido como violação aos princípios da universalidade e da generalidade. Além disso, trata-se de um setor da economia já com recorrentes incentivos de outras áreas do Estado, como se observa dos financiamentos subsidiados do Plano Safra[409] e do Fundos Constitucionais[410].

Beneficiar mais ainda o referido setor, sem apresentação de critérios e parâmetros que orientam a referida proposição, bem como ante ausência de estimativas de impactos arrecadatórios e econômicos, não parece adequado. Mais ainda, sem a demonstração de que referida alteração segue a Constituição.

Portanto, o PL 729/2025 consiste em uma proposta que: 1) não buscou se fundamentar nas previsões constitucionais para sugerir suas alterações, comentando de forma abstrata sobre a capacidade contributiva do produtor rural; 2) claramente vai gerar uma perda arrecadatória, o que vai pressionar por um aumento de arrecadação nas outras bases de incidência, contribuindo para o aumento da regressividade total da carga tributária do país; 3) não alterará em nada a tributação dos extratos super-ricos da população, que atualmente não pagam quase nada de IRPF, o que acaba por onerar a tributação dos extratos mais pobres da população; 4) não faz qualquer análise de como será impactada a progressividade da tributação do IRPF com as alterações sugeridas; 5) Não apresentou qualquer critério ou parâmetro para escolher a faixa de renda que sugeriu como adequada para ser o teto da isenção.

---

[409] Trata-se uma linha de empréstimo aos agropecuaristas com juros subsidiados pelo Estado, em níveis muito mais baixos que os disponibilizados normalmente pelas instituições financeiras. Vide: GOV.BR. **Governo Federal lança Plano Safra 24/25 com R$ 400,59 bilhões para agricultura empresarial**. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial. Acesso em: 28 abr. 2025.

[410] São Fundos Constitucionais que visam estimular o desenvolvimento regional das regiões Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO), por meio dos quais o Estado subsidia financiamentos a setores produtivos dessas regiões com juros mais baixos do que o praticado normalmente no mercado. Dentre os setores beneficiados, insere-se a agropecuária. Vide: GOV. BR. **Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO)**. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco. Acesso em: 28 abr. 2025.

Além das três propostas acima comentadas, cujo requerimento de apensação foi apresentado ao PL 1.087/2025, foi igualmente requerida a apensação ao referido Projeto de Lei do PL 153/2021, do Deputado Diego Garcia (Podemos/PR), que cria um regime especial de tributação familiar do IRPF, alterando a Lei nº 9.250/1995.

Em termos gerais, a referida proposta permite que famílias (constituída por casais - cônjuges, companheiros e companheiras - e dependentes) declarem o IRPF em conjunto, com base de cálculo unificada e aplicação de tabela progressiva única, com o objetivo de desonerar a tributação de famílias com dependentes.

Referida proposta prevê deduções específicas para despesas com educação, saúde e dependentes, similares às já existentes, mas com potencial aumento de valores. O referido PL 153/2021 mantém as alíquotas atuais do IRPF (0% a 27,5%), e apenas redistribui a base de cálculo familiar.

Como explicita sua Justificativa[411], a proposta tem como fundamentação a "especial proteção do Estado à família, de que trata o art. 226 da Constituição, reconfigurando as regras de apuração do imposto de renda das pessoas físicas – IRPF, de modo a efetivar um tratamento mais favorável à família brasileira, especialmente aos mais pobres".

Trata-se, assim, de uma proposta que visa alterar uma parte específica da tributação e, apesar de não mencionar, pode-se dizer que se encontra pautada no caráter pessoal do IRPF.

Confiram-se trechos da Justificativa da referida proposta:

> [...]
> A repercussão do princípio da proteção especial da família sobre o sistema tributário exige assim uma estrita aderência dos efeitos subjetivos da obrigação tributária, em cada caso concreto, especialmente no âmbito do imposto de renda, a fim de que os princípios constitucionais da capacidade contributiva, isonomia e mínimo existencial familiar sejam observados e compatibilizados entre si.
> No entanto, a legislação tributária infraconstitucional não tem garantido uma satisfatória proteção à família. Por exemplo, no imposto de renda, tributo mais apto a cumprir essa finalidade, não há regras específicas nem regimes especiais que tornem a tributação familiar aderente aos princípios da capacidade contributiva, isonomia e progressividade tributária, nem ao menos evitando uma discriminação historicamente constituída e que, em muitos casos, é desfavorável a contribuintes integrantes de um núcleo familiar em comparação a contribuintes solteiros ou sem filhos.
> [...]
> Tendo-se em vista ainda os princípios da proporcionalidade e da reserva do possível, nossa proposta prevê que o regramento do imposto de renda das pessoas físicas deverá contemplar um sistema de divisão da renda familiar, baseado no sistema francês de coeficiente familiar, com a acumulação dos rendimentos dos cônjuges de modo a que a capacidade contributiva seja avaliada nos ganhos familiares totais e não de forma individualizada como é feito atualmente.
> Dessa forma, faz-se uma "redistribuição" das rendas antes da incidência tributária, sendo elas acumuladas e divididas/imputadas igualmente entre os

[411] Justificativa disponível no "Inteiro Teor". CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 153/2021**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268834. Acesso em: 28 abr. 2025.

> contribuintes da unidade familiar. Logo, a fim de garantir melhor aferimento da capacidade tributária e do mínimo existencial de cada família, propõe-se considerar, além da renda do trabalho, o contexto familiar do indivíduo na definição das alíquotas do Imposto de Renda sobre Pessoa Física. Para tanto, considerar-se-á a técnica do *splitting familiar*, a ser aplicada na base de cálculo do IRPF, a qual já foi anteriormente estudada e sugerida pela jurista Misabel Derzi.
>
> [...]
>
> Diversos estudos acadêmicos tomam o sistema fiscal familiar francês como paradigma, devido a sua generosidade em relação a grandes famílias e por haver evidências empíricas de ampliação nas taxas de natalidade e de fertilidade da população francesa. A aplicação desse paradigma tem sido considerada em outros países europeus, como na Itália, conforme apontado pelo estudo de Paolo Brunori e coautores, que sugerem a expectativa de aumento da progressividade tributária, beneficiando sobremaneira famílias com três ou mais filhos, o que mitigaria ainda eventuais desincentivos à oferta de trabalho das mulheres.

Como visto nos trechos acima, o referido PL 153/2021 é mais bem fundamentado e transparente que os demais apensados ao PL 1087/2025. Ao longo do referido Projeto de Lei, explica-se como funcionará a fórmula proposta. Evidencia-se a doutrina que apresenta as ideias que a proposta defende, bem como se apresentam experiências internacionais a serem seguidas, como base de comparação.

Há, também, uma preocupação, ao menos noticiada na proposta, com os princípios constitucionais que regem o IRPF, da perspectiva da proteção à família.

Todavia, em que pese a maior fundamentação e transparência, a proposta não apresenta como será o impacto concreto das alterações que propõe. Em que grau os integrantes de determinada família serão menos tributados que um contribuinte de renda equivalente que não pertença a uma determinada família. Não há apresentação de exemplos concretos.

Apesar de mencionar os princípios da progressividade, da capacidade contributiva, não há, tampouco, uma demonstração de como as alterações propostas melhorariam o respeito aos referidos princípios constitucionais.

A proposta de manutenção e, mesmo, de aumento das deduções com saúde e educação tem grande potencial também de aumentar o caráter regressivo de nossa tributação atual.

Assim, entende-se legítima uma preocupação em como aperfeiçoar a tributação computando os dependentes de cada contribuinte. Inclusive, refletiu-se, justamente, sobre uma alternativa a respeito, quando se justificou, na Seção 3, o final das deduções, apontando-se uma solução para o cômputo dos dependentes.

Entretanto, a referida solução não pode ser pensada ou proposta sem a apresentação dos impactos nos princípios constitucionais comentados, nem, tampouco, na arrecadação esperada.

Portanto, o PL 729/2025 consiste em uma proposta que: 1) em comparação com as demais propostas, buscou em certa medida se fundamentar nas previsões constitucionais para

sugerir suas alterações, estando mais preocupada com a tributação experimentada pelas famílias; 2) claramente vai gerar uma perda arrecadatória, o que vai pressionar por um aumento de arrecadação nas outras bases de incidência, contribuindo para o aumento da regressividade total da carga tributária do país; 3) não alterará em nada a tributação dos extratos super-ricos da população, que atualmente não pagam quase nada de IRPF, o que acaba por onerar a tributação dos extratos mais pobres da população; 4) não faz qualquer análise concreta de como será impactada a progressividade, a capacidade contributiva e a arrecadação da tributação do IRPF com as alterações sugeridas.

Além dos Projetos de Lei que tiveram requerimento de apensação ao PL 1087/2025, existem outros tantos propostos no Congresso Nacional; todavia, a imensa maioria deles, com o mesmo baixo grau de justificação das escolhas de acordo com as previsões constitucionais.

Exemplo disso é o PL 141/2025, proposto pela Deputada Sâmia Bonfim do PSOL/SP. Referido projeto propõe a reestruturação da tabela progressiva mensal do IRPF, criando a faixa de isenção até R$ 5.000,00 e prevendo a inserção de mais três alíquotas no topo da distribuição, de 30%, 32,5% e 35%.

Tabela 39: Tabela Progressiva do PL 141/2025

Faixa	Base de cálculo (R$)	Alíquota (%)	Dedução (R$)
1ª	Até 5.000,00	0,0	0,00
2ª	De 5.000,01 até 7.500,00	7,5	375,00
3ª	De 7500,01 a 10.000,00	15,0	937,50
4ª	De 10.000,01 a 15.000,00	22,5	1.687,50
5ª	De 15.000,01 a 25.000,00	27,5	2.437,50
6ª	De 25.000,01 a 30.000,00	30,0	3.062,50
7ª	De 30.000,01 a 39.300,00	32,5	3.812,50
8ª	Acima de 39.300,00	35,0	4.795,00

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 141/2025**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2482502. Acesso em: 20 jun. 2025.

Apesar de a referida proposta ter, de fato, um potencial para melhorar a progressividade e capacidade contributiva, seguem ausentes maiores explicações dos critérios e parâmetros utilizados para as escolhas realizadas, bem como a demonstração concreta de melhora do respeito aos princípios constitucionais.

Existe até mesmo uma contradição na referida proposta. Em sua Justificativa, existe o registro de que o salário mínimo necessário do DIEESE no ano de 2025 já ultrapassou os R$

7.000,00, para justificar a urgência da tramitação do projeto; todavia, a isenção proposta é inferior ao patamar de mínimo existencial que a própria Justificativa do projeto entende como adequada.

Além disso, a referida proposta não altera as regras vigentes de isenção e dedução, o que restringe sobremaneira o impacto que a reestruturação da tabela progressiva pode alcançar de forma efetiva.

Assim, como visto, as discussões atualmente existentes no Congresso Nacional, mesmo aquelas que podem melhorar em certa medida o cumprimento das previsões constitucionais, não propõem um debate criterioso e parametrizado acerca de algo que é concretamente mensurável e comparável, como o é a renda.

Mais uma vez, ressalta-se que, tal como comentado sobre o PL 1087/2025, o PL 141/2025 certamente trará melhorias em relação à tributação atual, principalmente no que tange às isenções das parcelas populacionais de renda mais baixas. Todavia, em relação aos demais problemas estruturais observados, avança-se pouco.

Nesse sentido, não há dúvidas de que o debate atualmente existente precisa ser aperfeiçoado, como evidencia a presente pesquisa.

4.4 Viabilizando as soluções

Conforme se demonstrou ao longo da presente pesquisa, a matriz tributária brasileira tem sido historicamente construída e discutida sobre bases excessivamente abstratas, fundamentando-se teoricamente em princípios frequentemente citados por juristas e formuladores de políticas públicas, mas sem uma discussão concreta que os vincule à realidade nacional. A referida constatação é nitidamente observável no âmbito da tributação do IRPF.

Frequentemente, faltam justificativas econômicas, jurídicas ou sociais que expliquem, de fato, como os princípios e conceitos utilizados se aplicam ao contexto empírico do país. Muitas vezes sequer existe a tentativa de vinculação das propostas apresentadas às previsões constitucionais.

Diante disso, surge a suspeita de que essa abordagem abstrata é adotada, não por ser a mais adequada para analisar e discutir a tributação, mas por conveniência. Afinal, discussões vagas permitem que grupos com maior poder de influência – seja por decisão direta, por disporem de mais meios de interlocução com os agentes estatais ou por meio de *lobby* – moldem o sistema conforme seus próprios interesses.

Como destacam Murphy e Nagel[412], em economias capitalistas, a tributação não é apenas um meio de custear serviços públicos, mas sim o principal instrumento pelo qual o Estado define e aplica sua visão de justiça distributiva. Nesse sentido, a forma como o debate tributário é conduzido no Brasil – distante de dados concretos e da realidade socioeconômica – revela muito sobre quais concepções de justiça, ou interesses, são privilegiados, em detrimento da Constituição.

Nesse sentido, Cimini e Rocha[413], evidenciam que o principal fator político que explica a não implementação de uma agenda redistributiva via reforma tributária é a falta de agenda dos governos eleitos após a promulgação da Constituição de 1988. Estes se preocuparam muito mais em promover a justiça distributiva por meio de programas sociais de combate à pobreza, como o Bolsa Família, do que em promover mudanças estruturais na tributação da renda, que teriam potencial muito maior para mudar a realidade do país.

As autoras suspeitam que essa opção – por um caminho que não leva a um enfrentamento direto com os interesses das elites econômicas - não é acidental, mas seria possivelmente fruto da captura política exercida por essas elites, "um tipo de captura muito mais estrutural e silenciado sobre o poder de agenda desses atores na democracia brasileira".

Assim, suspeita-se que os agentes decisórios e influenciadores do processo de construção da matriz tributária brasileira (juristas, economistas, parlamentares, empresários etc.) recorrem a argumentos abstratos, não por acreditarem sinceramente em sua suficiência, mas porque essa estratégia facilita a imposição de uma noção de justiça que beneficia determinados grupos. Ajuda na "captura silenciosa" da agenda do país, citada por Cimini e Rocha[414].

A possibilidade de romper com esse "silêncio" e essa abstração é denunciar e expor a verdade revelada pelos dados divulgados anualmente pela RFB. Contra o silêncio, a abstração e o obscurantismo, tem-se a informação.

Nesse cenário, a verdadeira justiça tributária, conforme prevista na Constituição, exige um debate que considere critérios objetivos, parâmetros e indicadores socioeconômicos reais, abandonando o formalismo jurídico vazio que, por décadas, transformou a matriz tributária

---

[412] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 1-6.
[413] CIMINI, F; ROCHA, L. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 43(1), 236–255, 2023. https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381.
[414] *Ibidem.*

brasileira em um dos mais eficientes mecanismos de concentração de riqueza do mundo[415]; [416] [417].

Uma mudança real passa, necessariamente, por trazer o debate para o campo concreto – em que números, fatos e realidade social prevaleçam sobre retóricas convenientes.

Como se reafirma desde o início do trabalho, "renda" é algo concretamente mensurável e o impacto gerado pela atual tributação brasileira na realidade socioeconômica do país pode ser medido de diferentes perspectivas.

É preciso que as referidas mensurações sejam realizadas e analisadas no universo jurídico, de modo que o processo de busca por reformas adequadas, que sigam o Texto Constitucional, possa ser realizado da forma mais fundamentada e transparente possível.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o jurista contemporâneo tem papel relevante na proposição de um debate que busque o respeito à Constituição, seja no âmbito acadêmico, no âmbito legislativo ou judicial.

No âmbito acadêmico, é preciso que o jurista-pesquisador analise o fenômeno tributário de uma perspectiva cada vez mais interdisciplinar, para além do direito. No que diz respeito ao objeto da presente pesquisa, é preciso que o pesquisador traduza as diretrizes do Texto Constitucional para termos sociais e econômicos. De modo inverso, é preciso, igualmente, que o jurista tenha capacidade de interpretar conceitos econômicos, matemáticos e sociais, de modo a analisar se a Constituição está sendo cumprida.

Nesse sentido, pontua Castro[418], que, com o auxílio de outras áreas do conhecimento, e, especificamente, da matemática, o jurista precisa propor "exercícios de reação construtiva, [...] de modo a reestruturar as relações sociais em arranjos cada vez mais libertadores". Confira-se:

> Juristas adquirem formação em matemática e linguagens artificiais para realizar avaliações jurídicas das infraestruturas matemáticas que sustentam políticas públicas, regulamentações, indicadores, índices mercantilizados, softwares e afins, ajudando a evitar situações de exercício de poder que possam gerar **DIAs dominantes** (Dispositivos de Influência Algorítmica). Em vez disso, com o auxílio do direito, múltiplas configurações dinâmicas de arranjos sociais promovem a descentralização

[415] OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981.
[416] SOUZA, Pedro Ferreira. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.
[417] FANDIÑO, Pedro, KERSTENETZKY, Celia; SIMÕES, Tais. What do we know about wealth inequality in Brazil? **III Working Papers (141)**. International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2024. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/123988/. Acesso em: 10 jan. 2025.
[418] CASTRO, Marcus Faro de; "From Numbers to Post-Logocentric Normative Craft: On the Use of Indicators and Comparable Constructs in Contemporary Legal Analysis", 2016, – Trabalho apresentado no 3rd ISA Forum of Sociology (International Sociological Association). **Research Committee on the Sociology of Law** (RC12) – The Futures We Want in Numbers: Searching Legal Indicators for a Better World – Vienna, July 10-14, 2016, p.53.

> econômica por meio da criação, por indivíduos e comunidades, de novas formas de existência humana livre.
>
> O trabalho jurídico precisaria ir além da desconstrução e engajar-se em exercícios de reação construtiva diante de encontros com o *a-lógos* (o não racionalizado), de modo a reestruturar relações sociais em arranjos cada vez mais libertadores — frequentemente com o auxílio de *mathemata* (sistemas matemáticos e formais).

O jurista contemporâneo deve ultrapassar os limites tradicionais da esfera jurídica para assegurar a efetiva proteção dos direitos fundamentais. É, assim, necessário ir além do Direito para garantir direitos[419].

Em um cenário em que a matemática e a economia podem ajudar na análise do fenômeno tributário, é imprescindível que o profissional do direito expanda seus conhecimentos além das fronteiras disciplinares clássicas. Somente assim será possível preservar os princípios jurídicos e direitos fundamentais em meio a um ordenamento normativo que satisfaça os objetivos constitucionais.

Caso não exista essa predisposição interdisciplinar dos juristas, estes correm o risco de serem excluídos dos debates e dos processos deliberativos, o que poderia resultar também em uma ainda maior subordinação da Constituição e dos direitos que ela busca proteger, aos interesses econômicos e políticos de grupos de influência relevantes.

É preciso que o jurista tenha o conhecimento interdisciplinar necessário para analisar criteriosamente os acertos e os equívocos realizados no campo da tributação. Conhecimento este que pode servir para demonstrar a ausência de fundamentação das escolhas realizadas. Ou, ainda, pode servir para identificar a quem interessa a ausência de fundamentação dessas escolhas.

Dessa perspectiva, a manutenção do *status quo*, sem uma atuação proativa e interdisciplinar do jurista contemporâneo, apenas reforça a hegemonia de grupos de interesse sobre o Texto Constitucional.

Foi isso que a presente pesquisa se propôs a fazer: interagir de forma interdisciplinar com dados econômicos e matemáticos, para evidenciar o quanto a Constituição vem sendo descumprida no âmbito da tributação do IRPF.

---

[419] MACHADO NETO, Marcello Lavenère. Desdemocratização e não fruição de direitos fundamentais. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, n. 12, p. 271-294, 2016.

Como proposto por Castro[420], que defende uma "reação construtiva" por parte dos juristas para salvaguardar direitos fundamentais nesse contexto interdisciplinar, o presente estudo buscou comprovar que a construção de uma tributação do IRPF constitucionalmente adequada não apenas é viável, mas também imperativa.

A referida tributação, como demonstrado, deve ser fundamentada em critérios socioeconômicos claramente definidos, com transparência nas justificativas de suas escolhas ao contribuinte, permitindo, assim, um debate público qualificado e um escrutínio democrático adequado das propostas tributárias apresentadas.

Destaca-se que os juristas devem se utilizar de abordagens do direito que propõem e incentivam esse diálogo interdisciplinar, tais como o conceito de matriz tributária, que busca sempre evidenciar, ante a realidade socioeconômica brasileira, as escolhas que são realizadas no campo da tributação.

Outras abordagens também podem ajudar o jurista na proposição desse debate. A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE)[421], por exemplo, é uma delas, que, por meio de uma abertura interdisciplinar, viabiliza uma ampliação dos canais de abordagem dos fatos sociais, de modo a reforçar e organizar a capacidade do jurista de proceder à uma apreciação crítica da realidade empírica[422].

No âmbito legislativo, é preciso que o jurista evidencie que o legislador infraconstitucional não tem observado os preceitos Constitucionais em suas proposições e debates. Desde as Justificativas e Exposições de Motivos dos Projetos de Lei e Medidas Provisórias apresentadas, passando pelos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), até a aprovação da legislação, existe pouca discussão tecnicamente fundamentada e realmente preocupada em seguir o Texto Constitucional.

---

[420] CASTRO, Marcus Faro de; "From Numbers to Post-Logocentric Normative Craft: On the Use of Indicators and Comparable Constructs in Contemporary Legal Analysis", 2016, – Trabalho apresentado no 3rd ISA Forum of Sociology (International Sociological Association). **Research Committee on the Sociology of Law** (RC12) – The Futures We Want in Numbers: Searching Legal Indicators for a Better World – Vienna, July 10-14, 2016, p.54.

[421] A AJPE visa a uma abordagem interdisciplinar do estudo do Direito no trato de questões economicamente relevantes para que as falhas existentes em uma análise estritamente jurídica possam ser mapeadas e solucionadas, otimizando, de tal feita, a fruição de direitos fundamentais por parte dos cidadãos. CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 3, 2009, p. 17-71.

[422] CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 3, 2009, p. 17-71.

O debate fica ainda mais prejudicado, quando regimes de urgência são aprovados, suprimindo ou mesmo extinguindo discussões, como ocorreu, por exemplo, na aprovação da Lei 9.249/1995, que, dentre outras medidas implementou a isenção de lucros e dividendos.

Durante o trâmite da aprovação do PL 913/1995, que originou a referida Lei, foi aprovado regime de urgência e a análise da CCJ foi substituída por um parecer de relator designado na votação no plenário da Câmara dos Deputados, Dep. Wilmar Rocha, PFL/GO, que não trouxe qualquer análise concreta e somente atestou a constitucionalidade do PL 913/1995, afirmando que estaria "absolutamente convencido de que não há inconstitucionalidade, nem injuridicidade e a técnica legislativa é boa".

Nenhum dado analisado, nenhum estudo, nenhuma pesquisa realizada. Grande parte das proposições legislativas em nosso país, infelizmente, é debatida e aprovada dessa forma, à margem do Texto Constitucional.

Nesse cenário, é preciso exigir de nossos políticos mais fundamentação, justificativa e transparência na proposição que fazem. A criação de mecanismos e filtros que demandem isso é imprescindível.

Nesse sentido, a implementação da Análise de Impacto Legislativo (AIL), ao longo de todo o processo legislativo é de suma importância para a fomentar um debate mais criterioso e qualificado, que ponha a Constituição no centro do debate, quando o debate assim demandar.

A AIL consiste em uma análise técnica prévia que visa a avaliar os efeitos potenciais de uma proposição legislativa antes de sua aprovação, considerando aspectos multidisciplinares (econômicos, sociais, ambientais, jurídicos, administrativos e outros)**.** Seu objetivo é subsidiar decisões políticas com dados concretos**,** evitando normas ineficazes ou com consequências não intencionais.

Nas palavras de Meneguin e Silveira e Silva[423]:

> A AIL fundamenta-se sobre o fato de que as escolhas do processo decisório implicam consequências para a sociedade, exigindo dos atores políticos uma atuação ativa e preventiva no exercício do controle da qualidade da intervenção estatal. Essa avaliação, de natureza ex ante, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos. Sustenta-se a racionalidade e a importância da incorporação dessa prática ao processo legislativo, observando a AIL como mecanismo indutor das melhores práticas da representação democrática, sem que haja

[423] MENEGUIN; Fernando. B.; SILVEIRA E SILVA; Rafael. **Análise de Impacto Legislativo**: Balizas Conceituais e Desafios de Implementação No Brasil; 2018; IPEA; Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8750; Acesso em: 28 abr. 2025.

> necessidade substancial de promoção de mudanças nos procedimentos e nas regras já existentes das Casas Legislativas, mas apostando na transformação de longo prazo da *práxis* dos atores políticos nos processos decisórios.

Conforme evidenciam os autores, existe uma rica e exitosa experiência internacional com a AIL, em que se destacam os modelos canadense e britânico, ambos com prática consolidada e reconhecida pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em AIL.

Consoante relata Marcel Pinheiro[424], algumas iniciativas legislativas buscam consolidar a Análise de Impacto Legislativo (AIL) ou incorporar seus princípios ao processo de elaboração de leis no Brasil, tais como:

> **a)** **PEC 184/2015** (Câmara dos Deputados): Propõe a inclusão de um § 2º ao artigo 59 e a criação do artigo 170-A na Constituição Federal, estabelecendo a obrigatoriedade de estimar os efeitos financeiros de projetos de lei sobre os agentes econômicos.
>
> **b)** **PL 488/2017**: Altera a Lei Complementar 95/1998 para tornar obrigatória a realização de AIL em propostas que instituam políticas públicas.
>
> **c)** **PRS 52/2018** (Senado Federal): Exige Análise de Impacto Regulatório (AIR) como subsídio para pareceres da Comissão de Infraestrutura do Senado em matérias que possam alterar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão e parcerias público-privadas.
>
> **d)** **PRS 7/2020** (Senado Federal): Determina a aplicação de AIL para Propostas de Emenda à Constituição (PECs) com impactos nas áreas financeira, econômica, tributária e previdenciária.

Entretanto, nenhuma dessas proposições foi ainda transformada em ato normativo. No que tange ao objeto da presente pesquisa, se já existissem mecanismos mais efetivos para exigir uma análise constitucional mais profunda e criteriosa das proposições apresentadas, bem como das análises de constitucionalidade feitas pela CCJ e pelos demais parlamentares, possivelmente nossa tributação do IRPF não estaria tão distante dos objetivos do Texto Constitucional e das demandas da realidade socioeconômica brasileira.

No âmbito judicial, cumpre aos juristas exigirem que o Judiciário trate as discussões que envolvem a constitucionalidade da tributação do IRPF de forma igualmente criteriosa e interdisciplinar.

Mais ainda, que se utilizem dos instrumentos disponíveis, como as ações de controle concentrado (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, Ação Direta de

[424] PINHEIRO; Victor Marcel. Por que a análise de impacto legislativo ainda não é realidade no Brasil? 2022. **Consultor Jurídico**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-18/fabrica-leis-analise-impacto-legislativo-nao-realidade-pais/. Acesso em: 28 abr. 2025.

Inconstitucionalidade por Omissão – ADO, Ação Direta de Constitucionalidade – ADC e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF).

Exemplo de uso desse instrumento no âmbito da tributação do IRPF foi quando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a ADI 5.096/DF [425]para discutir a inconstitucionalidade da ausência de correção da tabela progressiva de IRPF por índice que reflita a inflação experimentada no país.

De acordo com a petição inicial da OAB, o objetivo da referida ADI era "demonstrar que a correção da tabela do IRPF em percentual discrepante, muito inferior à inflação, ofende diversos comandos constitucionais, como o conceito de renda (art. 153, III), a capacidade contributiva (art. 145, § 1º), o não-confisco tributário (art. 150, IV) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), em face da tributação do mínimo existencial.".

A OAB, inclusive, utilizou em sua petição inicial o salário mínimo necessário do DIEESE como parâmetro de mínimo existencial violado. O STF, entretanto, entendeu que "não cabe ao Poder Judiciário realizar a correção monetária da tabela progressiva do imposto de renda na ausência de previsão legal nesse sentido".

A OAB, em sede de agravo regimental, argumentou que, em outras situações análogas, a Suprema Corte já teria analisado e provido a aplicação de índices inflacionários, como no julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, em que o STF afastou a Taxa Referencial – TR da correção monetária dos débitos da Fazenda Pública, por entendê-la inconstitucional ao não repor a inflação, e entendeu aplicável às condenações contra a Fazenda Pública o IPCA-E.

O STF, entretanto, manteve seu posicionamento e ainda registrou que a tributação atual não feriria o mínimo existencial, pois o valor isento corresponderia (naquele momento do julgamento, 20.11.2020) a dois salários mínimos oficiais. Confira-se referido argumento constante do voto do Ministro Relator, Luís Roberto Barroso:

> Quanto ao mais, o argumento de que a ausência de correção monetária da tabela progressiva imporia a tributação sobre o mínimo existencial deve ser igualmente rejeitado. Atualmente, a tabela do imposto de renda de pessoa física estabelece isenção integral para os contribuintes que percebam rendimento mensal de até R$ 1.903,98. Cuida-se de montante quase duas vezes maior que o valor do salário mínimo vigente no país em 2019 (R$ 998,00). Assim, como se percebe, a correção monetária da tabela progressiva imporia a tributação sobre o mínimo existencial deve ser igualmente rejeitado. Atualmente, a tabela do imposto de renda de pessoa física estabelece isenção integral para os contribuintes que percebam rendimento mensal de até R$ 1.903,98. Cuida-se de montante quase duas vezes maior que o valor do salário mínimo vigente no país em 2019 (R$ 998,00). Assim, como se percebe, o exercício do poder de

[425] Informações sobre a ação disponíveis em: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5096**. https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4540023. Acesso em: 10 jan. 2025.

> tributar não se mostra imoderado a ponto de impedir a composição de um patrimônio mínimo essencial.

Pelos argumentos aqui já evidenciados sobre o mínimo existencial, discorda-se da afirmação feita no voto do Ministro Relator acima transcrita em relação ao mínimo existencial. Todavia, a simples existência desse debate e a possibilidade de se discutir os critérios abordados permitem o aprimoramento de nossa tributação e, mesmo, a revisitação dessa discussão no Legislativo ou, ainda, no próprio Judiciário, em outras ações.

Como comentado nesta pesquisa, a RFB tem discriminado cada vez mais os dados relativos ao IRPF, o que permite não só fundamentar melhor pesquisas acadêmicas, como se tenta fazer no presente trabalho, como também aprimorar a fundamentação do debate jurídico em todas as esferas, dentre as quais, a judicial.

Infelizmente, a utilização desse mecanismo judicial para discutir inconstitucionalidades atinentes à progressividade e à capacidade contributiva no âmbito da tributação do IRPF não é tão comum. Não se encontrou, por exemplo, nenhuma ADI, ADC, ADO ou ADPF que discutisse as violações constitucionais aos princípios da progressividade, da generalidade e da universalidade existentes na legislação que isenta a tributação de lucros e dividendos.

Igualmente, não se localizou nenhuma ação indicada que discutisse violações aos princípios da generalidade e da universalidade em relação à legislação que tributa diferentes rendas e pessoas de formas distintas.

Assim, naquilo que não viole a divisão de competências dos três Poderes, é importante que o jurista contemporâneo faça uso desses canais judiciais para discutir, com argumentos criteriosos e parametrizados, a Constitucionalidade da tributação brasileira no IRPF.

Por fim, é importante registrar que a solução para uma maior qualificação do debate existente, passa por demandar não somente dos juristas, mas de todo profissional que trabalhe ou pesquise o fenômeno tributário, (como economistas, contadores, cientistas políticos e outros), que, igualmente, busquem denunciar as falhas de nossa tributação do IRPF em relação às previsões constitucionais existentes.

Nesse sentido, é de suma importância o trabalho que a Receita Federal e seus pesquisadores vêm fazendo na última década, compilando e divulgando os dados que nos permitem conhecer a fundo nossa tributação.

Igualmente, necessário o trabalho de economistas e outros especialistas que vêm se debruçando sobre os efeitos dessa tributação, em busca de aprimorá-la, alguns dos quais foram

utilizados como referência ao longo do trabalho, como Gobetti[426], Marcelo Medeiros[427], Orair (2016), Pedro Souza[428], Pedro Fernando Nery[429] e tantos outros, que, dentre as pautas pesquisadas, têm denunciado a manutenção de um sistema regressivo e que segue contribuindo para a concentração de riqueza ao longo da história.

A existência desses dados que vêm sendo divulgados pela RFB nos últimos dez anos é historicamente muito curta, de modo que é imprescindível que os especialistas em tributação sigam analisando, aprimorando e, principalmente, denunciando os resultados que esses dados nos revelam, ao conhecimento do público.

Quanto mais cidadãos tiverem consciência dos efeitos e causas das escolhas realizadas no âmbito de nossa matriz tributária, mais provável será a possibilidade de reformá-la, aproximando-a das previsões de nossa Constituição.

---

[426] GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

[427] MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

[428] SOUZA, Pedro Ferreira. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

[429] NERY, Pedro Fernando. **Extremos:** A desigualdade global explicada por um brasileiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2024.

CONCLUSÃO

Como apresentado no início da presente pesquisa, por meio da ideia de matriz tributária, externou-se aqui a convicção de que tributar também é escolher.

Escolher quem financia o Estado e em que proporção; escolher qual conceito de renda autoriza a tributação; escolher qual base de cálculo deve ser tributada; escolher quais alíquotas devem incidir em que faixas de renda, entre outras tantas escolhas que, ao final, moldam o desenho de nossa matriz tributária.

Nesse sentido, buscou-se ressaltar que toda a nossa tributação, ainda que revestida de tecnicidade, carrega escolhas econômicas e políticas evidentes. Ao tributar mais o consumo do que a renda, ao isentar dividendos enquanto onera salários, o Estado está fazendo escolhas (ou ainda, estão fazendo escolhas pelo Estado), as quais, como demonstram os dados, satisfazem diretamente o interesse de uma pequena elite econômica, com aprofundamento das desigualdades e silenciamento da promessa de justiça fiscal contida na Constituição.

A tributação, portanto, como anunciado por Nagel e Murphy[430], não é neutra – é expressão das escolhas políticas e econômicas vigentes, enquanto, deveria ser expressão do pacto social feito na Constituição e que deveria vigorar.

Dessa perspectiva, a presente pesquisa buscou relembrar que a Constituição de 1988 fez escolhas claras que deveriam ser seguidas pelo legislador infraconstitucional e pelos demais atores democráticos. A Constituição claramente optou por uma tributação progressiva, que respeitasse a capacidade contributiva, que observasse os princípios da generalidade e da universalidade e, ainda, que prezasse pela transparência.

Mesmo com quase 40 anos após sua promulgação, o Constituinte Derivado segue escolhendo esse mesmo caminho, como se observa da recente Emenda Constitucional nº 132/2023, que mais uma vez rechaçou a regressividade e reiterou a transparência e a justiça tributária, conforme disposto nas inserções dos §3º e §4º no art. 145 da CFRB.

Nesse contexto, a presente tese se propôs a investigar se a forma como o Imposto de Renda da Pessoa Física está estruturada no Brasil, atualmente, estaria, efetivamente, em conformidade com as escolhas, princípios e diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal.

Com base em análise normativa, histórica, econômica e comparativa, demonstrou-se que a legislação infraconstitucional vigente se distancia – e em muitos aspectos contradiz – os comandos constitucionais da capacidade contributiva e da progressividade.

---

[430] MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005; p1-6.

A hipótese central da pesquisa, nesse sentido, foi confirmada: há um desrespeito estrutural a esses princípios, com efeitos práticos sobre a desigualdade social, sobre a satisfação dos direitos fundamentais e sobre os objetivos constitucionais insculpidos, dentre outros dispositivos, nos quatro incisos do art. 3º da Constituição.

Confirmou-se ainda a suspeita de que esse desrespeito vem, em grande medida, de uma nítida ausência de preocupação em se justificar a legislação ordinária nos fundamentos constitucionais que deveriam nortear a tributação do IRPF.

Diante disso, o propósito assumido foi o de indicar soluções concretas, ancoradas em critérios transparentes, objetivos, justos e economicamente eficientes, que possibilitem ao IRPF realizar a função redistributiva e garantir, de forma efetiva, o exercício de direitos fundamentais, conforme previsto no Texto Constitucional.

A tese sustentada ao longo do trabalho foi, portanto, a de que o respeito àqueles princípios depende de uma reconstrução normativa orientada por um debate democrático, racional, criterioso e parametrizado – capaz de refletir a concepção de progressividade e capacidade contributiva consagradas na Constituição de 1988.

Ao longo das quatro seções, foi demonstrado que essa reconstrução e reposicionamento do debate é possível.

A Seção 1 delineou o conceito de matriz tributária e mapeou os fundamentos históricos da tributação da renda, trazendo a evolução do IRPF no Brasil e a compreensão jurídica do conceito de "renda". Ao final, evidenciaram-se as escolhas realizadas pela Constituição no âmbito da tributação do IRPF.

A Seção 2, por sua vez, evidenciou como está estruturada a tributação do IRPF na legislação infraconstitucional e mapeou, por meio da análise de dados divulgados pela Receita Federal, pontos de desrespeito de nossa matriz tributária às escolhas constitucionais apresentadas. Foi realizada ainda a análise de mais de 50 atos normativos, o que evidenciou uma evidente ausência de justificação constitucional e criteriosa por parte do legislador ordinário.

Na Seção 3, discutiu-se a forma de interpretação dos parâmetros constitucionais e, a partir daí, definiram-se os critérios capazes de embasar uma proposta alternativa de estrutura tributária, cujo objetivo é, simplesmente, respeitar as escolhas do Constituinte.

A Seção 4 formalizou o modelo tributário proposto, pela comparação de seus efeitos com os do modelo atual e com outras propostas atualmente em debate. Ao final, para além das sugestões de reforma tributária no IRPF apresentadas, indicaram-se, também, instrumentos

disponíveis ao jurista contemporâneo, que viabilizam o aprimoramento de nossa tributação na renda no campo acadêmico, legislativo e judicial.

Nesse percurso, não apenas se reforçou o diagnóstico da inconstitucionalidade do IRPF vigente, como também se tentou apontar soluções, concluindo, em síntese que:

1. A matriz tributária reflete escolhas, ainda que revestidas de tecnicidade, revelam opções políticas e econômicas que impactam diretamente a distribuição de riqueza e o grau de justiça fiscal.

2. A Constituição de 1988 fez escolhas claras sobre quais devem ser as bases estruturais da tributação do IRPF: progressividade, capacidade contributiva, generalidade, universalidade e transparência.

3. Os dados divulgados anualmente pela Receita Federal evidenciam que essas escolhas não vêm sendo respeitadas e demonstram que, ao contrário do que previsto na Constituição, a tributação brasileira é regressiva, complexa, pouco transparente, e violadora dos princípios da capacidade contributiva, da generalidade e da universalidade.

4. Parte dessa distância entre as previsões constitucionais e a estrutura tributária vigente se deve ao baixo grau de preocupação do processo legislativo em justificar as escolhas realizadas com base no Texto Constitucional. Quando justificativas são apresentadas, em geral assumem caráter abstrato, sem critérios ou parâmetros claros que concretizem as diretrizes constitucionais.

5. Cabe ao jurista contemporâneo denunciar e solucionar esse distanciamento, utilizando-se de instrumentos matemáticos e econômicos, por meio de critérios e parâmetros justificados, que satisfaçam efetivamente as escolhas constitucionais realizadas. A proposição de um debate racional, transparente e democrático contribui para que os melhores critérios e parâmetros sejam escolhidos.

6. A ausência de justificação, transparência, critérios e parâmetros interessa unicamente à elite política e econômica brasileira que, ao longo da história, tem logrado grande êxito em se distanciar do ônus tributário, especialmente no que se refere à tributação da renda, de forma distinta ao que se observa na experiência internacional.

Depois de séculos em que o país sofreu com a exploração colonial, com a escravidão, com a ditadura militar, dentre outras mazelas que contribuíram, ao longo da história, para um grau de desenvolvimento econômico e humano insuficiente para boa parte da população, esperava-se que a promessa de uma sociedade mais igual, justa e solidária pudesse ocorrer de forma mais concreta, a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Quase 40 anos após o início de sua vigência, boa parte das promessas de suas previsões ainda não saíram do papel. Não porque estivessem insuficientemente previstas, mas porque, como demonstrado, estão sendo profundamente inobservadas. É, assim, necessário tomar consciência desse desrespeito e pensar medidas que permitam que o Texto Constitucional se realize no mundo real.

Mais do que uma denúncia da inconstitucionalidade estrutural do IRPF existente, esta tese se propôs a reconstruir – em bases normativas, técnicas e objetivas – uma matriz tributária mais justa e eficiente no Brasil. Com isso, pretende contribuir não apenas para o aprimoramento do debate acadêmico, mas, também, para a deliberação pública qualificada sobre o futuro do pacto fiscal brasileiro.

Reitera-se: a tributação, longe de ser mero instrumento arrecadatório, é um dos meios mais potentes de concretização da justiça e da afirmação da dignidade humana. E se a Constituição impõe que ela se paute pela capacidade contributiva e pela progressividade, é dever do Estado – e de todos que com ele compartilham a tarefa da justiça – transformar essas promessas e obrigações constitucionais em realidade.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93, 1990.

ATKINSON, A. B. **Inequality**: what can be done? 1st ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Renda. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/295/edicao-1/renda. Acesso em: 15 jul. 2025.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **A construção do estado social brasileiro na transição da modernidade**: a extrafiscalidade como instrumento de legitimação do estado social na perspectiva funcional do direito. 2013. 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: lições de filosofia do direito. Tradução: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. Teoria das elites. BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1986.

BOISSEL, Charles; MATRAY; Adrien. **Dividend Taxes and the Allocation of Capital**. National Bureau Of Economic Research; Cambridge, MA, 2022.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.580, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3723005. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.023/1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8023.htm Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm Acesso em: 20 jun. 2025.

BUCHANAN, James. **The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan**. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

CAMPOS JÚNIOR, C. H.; LIMA, A. C. C. Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-27, 2023. ISSN 1980-5527. DOI: [http://dx.doi.org/10.1590/198055272711elocation-e232711](http://dx.doi.org/10.1590/198055272711elocation- e232711). Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rec. Acesso em: 20 jan. 2025.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA: 2022.

CASTRO, Fábio Avila. **Imposto de renda da pessoa física:** comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CASTRO, Fábio Avila; BUGARIN, Maurício Soares. A progressividade do imposto de renda de pessoa física no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 47, n. 2, São Paulo, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200259. Acesso em: 23 mar. 2025.

CASTRO, Marcus Faro de; "From Numbers to Post-Logocentric Normative Craft: On the Use of Indicators and Comparable Constructs in Contemporary Legal Analysis", 2016, – Trabalho apresentado no 3rd ISA Forum of Sociology (International Sociological Association). **Research Committee on the Sociology of Law** (RC12) – The Futures We Want in Numbers: Searching Legal Indicators for a Better World – Vienna, July 10-14, 2016.

CASTRO, Marcus Faro de. Direito, Tributação e Economia no Brasil: aportes da Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da PGFN**, v. 1, n. 2, jul.–dez. 2011.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 3, 2009, p. 17-71.

CIMINI, F; ROCHA, L. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 43(1), 236–255, 2023. https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 7. ed. São Paulo: Saraiva: São Paulo, 2017.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. – 3ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRANDÃO, Lucas Augusto de Lima. Imposto alto para quem? Uma análise da desigualdade na tributação estadual a partir de renda, gênero e raça. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, e004, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-98732432e004. Acesso em: 20 jan. 2025.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Reforma tributária: o esforço em manter a matriz tributária em seu (in)devido lugar. SCAFF, Fernando Facury et al. (Org.). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras**: por que, para que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 1032-1056.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A regressividade da matriz tributária brasileira**: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf Acesso em: 10 jun. 2025.

DEININGER, K.; SQUIRE, L. **Economic Growth and income inequality**: reexamining the links. Finance & Development, 1997.

DERZI, Misael Abreu Machado. Prefácio. GASSEN, Valcir (organizador). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**. Diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação. 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Notas de atualização. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Prefácio. GASSEN, Valcir; GASSEN, Adriano; D'ARAÚJO, Ícaro Cavalcante. **Matriz tributária brasileira: localização da discussão**. Belo Horizonte: NEF, 2022. (Seminários de Direito Tributário Crítico, 2).

DIAMOND, Peter; SAEZ, Emmanuel. The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 25, n. 4, p. 165–190, Fall, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1257/jep.25.4.165. Acesso em: 23 maio 2025.

FANDIÑO, Pedro, KERSTENETZKY, Celia; SIMÕES, Tais. What do we know about wealth inequality in Brazil? **III Working Papers (141)**. International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2024. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/123988/. Acesso em: 10 jan. 2025.

FERNANDES, Pedro. A construção da progressividade fiscal: elementos conceituais e empíricos. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 50, p. 181–208, 2022.

FONSECA, Fernando Daniel de Moura. **Delimitação constitucional do conceito de renda**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112020-181946/. Acesso em: 25 maio 2025.

FERRAGUT, Maria Rita. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. Tomo Direito Tributário: publicado em maio de 2019. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/271/edicao-1/imposto-sobre-a-renda-e-proventos-de-qualquer-natureza. Acesso em: 10 maio 2025.

GASSEN, Valcir. A Matriz Tributária Brasileira: uma perspectiva para pensar o estado, a constituição e a tributação no Brasil. GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**: Diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012, p. 27-59.

GASSEN, Valcir; D'Araújo, Pedro Júlio Sales. A inconstitucionalidade do cálculo por dentro do ICMS: reescrevendo a decisão do Supremo Tribunal Federal. *In:* Antonio Carlos Diniz Murta; Demetrius Nechele Macei; Raimundo Juliano Rego Feitosa. (Org.). **XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE**: sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. 1 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. I, p. 259-288.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação. 2. ed. rev., atual., aum. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 1-15.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 213-234, jul. 2013. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n66p213>. Acesso em: 9 Jul. 2024. doi:http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p213.

GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Federalismo sem juízo: a regressividade da matriz tributária brasileira e os tributos anestesiantes. SCAFF, Fernando Facury *et al*. (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 139-165.

GIARDINA, Emilio. **Le basi teoriche del principio della capacità contributiva**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1961.

GOBETTI, Sérgio W. Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF. **Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE**, [S. l.], [2025]. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 10 fev. 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulff. IPEA. **Carta de Conjuntura nº 65**. Nota Técnica 8. Progressividade Tributária: Diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/. Acesso em: 20 nov. 2024.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Observatório de Política Fiscal. **Concentração de renda no topo**: novas revelações pelos dados do IRPF. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 2024b. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do. Acesso em: 13 maio 2024.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir de dados da DIRPF. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 2, p. 267–286, abr.–jun. 2017.

GOV.BR. **SUSEP - Superintendência de Seguros Privados**. Disponível em: https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/meu-futuro-seguro/seguros-previdencia-e-capitalizacao/providencia-complementar-aberta/pgbl-vgbl. Acesso em: 20 jan. 2025.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 20 out. 2024.

KINCHESCKI, Cristiano. **A matriz tributária brasileira**: fundamento de um sistema tributário progressivo. 2016. 216 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. **The American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 1-28, Mar. 1955.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação equitativa. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 289–328, 2001.

LAVEZ, Raphael Assef. **Fundamentos e controle da progressividade no imposto sobre a renda**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LEONETTI, Carlos Araújo. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. São Paulo: Editora Manole, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. 266 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. O Conceito Legalista de Renda. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 5-9, out./dez. 2009b.

MACHADO NETO, Marcello Lavenère. **Em busca de uma matriz tributária mais justa**: mensurando a capacidade contributiva do brasileiro no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/36088. Acesso em: 16 ago. 2023.

MACHADO NETO, Marcello Lavenère. Desdemocratização e não fruição de direitos fundamentais. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, n. 12, p. 271-294, 2016.

MATHUR, Aparna; SLAVOV, Sita; STRAIN, Michael. **Should the top marginal income tax rate be 73 percent?** Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2012. Disponível em: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2012/11/-should-the-top-marginal-income-tax-rate-be-73-percent_085518416524.pdf?x85095. Acesso em: 23 maio 2025.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. **Gasto público e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, jun. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18638. Acesso em: 5 fev. 2022.

MEDEIROS, Marcelo; CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006–2012). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7–36, mar. 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/00115258201537. Acesso em: 10 ago. 2022.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MENEGUIN; Fernando. B.; SILVEIRA E SILVA; Rafael. **Análise de Impacto Legislativo**: Balizas Conceituais e Desafios de Implementação No Brasil; 2018; IPEA; Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8750; Acesso em: 28 abr. 2025.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Verbete: renda. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br. Acesso em: 13 maio 2025.

MILANOVIC, Branko. **The Haves and the Have-Nots**: a brief and idiosyncratic history of global inequality. New York: Basic Books, 2010.

MILANOVIC, Branko. **Global Inequality**: a new approach for the age of globalization. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 2016.

MILANOVIC, Branko. **Introducing Kuznets waves**: how income inequality waxes and wanes over the very long run. *VoxEU*, 2016. Disponível em: http://voxeu.org/article/introducing-kuznets-waves-income-inequality. Acesso em: 15 jun. 2023.

MILL, John.Stuart. (1951/1848). **Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofia social**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Disponível em: https://archive.org/details/principios-de-economia-politica-mill_202208/page/n1/mode/2up. Acesso em: 20 nov. 2024.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Renda e proventos de qualquer natureza**. O imposto e o conceito constitucional. São Paulo: Dialética, 1996.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática. São Paulo: Edit. Campus, 1980.

NERY, Pedro Fernando. **Extremos:** A desigualdade global explicada por um brasileiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2024.

NUNES, Cleucio Santos. **Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira**. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; MACHADO, Carlos Henrique Machado. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, V. 13, nº 2, p. 213 – 241, Jul-Dez/2018.

OLIVEIRA, Flávio dos Santos. O Cameralismo e os fundamentos da Ciência do Estado nos escritos de Seckendorf, Justi e Sonnenfels. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 1–24, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.25602. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e25602. Acesso em: 14 maio 2025.

OCKE-REIS, Carlos Otávio; Qual a magnitude do gasto tributário em saúde? **Boletim de Análise Político-Institucional** nº 5, maio 2014; IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22543 &Itemid=6. Acesso em 5 fev. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo, Quartier Latin, 2008, p. 42.

OPHI; PNUD. **Global Multidimensional Poverty Index 2024**: Poverty amid Conflict. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2024. Disponível em: https://ophi.org.uk/sites/default/files/2024-10/Global_MPI_2024_report_%28Conflict%29.pdf. Acesso em: 13 maio 2025

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil:** um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OXFAM. Bem público e riqueza privada. 2019. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/bem-publico-ou-riqueza-privada. Acesso em: 7 ago. 24.

OXFAM. **Uma economia para os 99%.** 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org/en/research/economy-99. Acesso em: 10 ago. 2024.

PERES, Ursula Dias; SANTOS Fabio Pereira dos. Gasto público e desigualdade social o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Rev bras Ci Soc** [Internet]. 2020; 35(103): e3510307. Available from: https://doi.org/10.1590/3510307/2020. Acesso em 10 maio 2025.

PIKETTY, Thomas. Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on Capital in the Twenty-First Century. **Journal of Economic Perspectives**—Volume 29, Number 1—Winter 2015—Pages 67–88. Disponível em: file:///C:/Users/claud/Downloads/Piketty%20T%20-%202015%20-%20Putting%20Distribution%20Back%20at%20the%20Center%20of%20Economi.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top Incomes and the Great Recession: recent evolutions and policy implications. **IMF Economic Review**, v. 61, n. 3, p. 456–478, 2013a.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Optimal Labor Income Taxation. **Handbook of Public Economics**, vol. 5, cap. 7. 2013b. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780444537591000078. Acesso em: 5 fev. 2019.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Optimal Labor Income. Taxation. **Handbook of Public Economics**, Volume 5, Amsterdam: Elsevier-. North Holland, 2013.

PINHEIRO, Julio. O critério da capacidade econômica na Tributação [The Ability to Pay Criterion in Taxation]. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, v. 35, 2º Semestre, p. 409-424, 2010.

PINHEIRO; Victor Marcel. Por que a análise de impacto legislativo ainda não é realidade no Brasil? 2022. **Consultor Jurídico**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-18/fabrica-leis-analise-impacto-legislativo-nao-realidade-pais/. Acesso em: 28 abr. 2025.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 2014. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf. Acesso em: 10 ago. 2017.

PRADO, Arthur Cristóvão. **Herança e desigualdade**: a tributação da transmissão de riqueza entre gerações como instrumento de justiça. 2020. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.2.2020.tde-01052021-221845. Acesso em: 13 jul. 2024.

RAMIRO, Caio; HERRERA, Luiz. Hans **Kelsen:** filosofia jurídica e democracia. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509951/001033130.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. (trad. Almiro Pisetta, Lenita Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Distribuição por Centis 2022**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. Acesso em: 5 nov. 2024.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2022**. 2023b; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria . em: Acesso em: 20 jan. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Tabelas do Imposto de Renda 2016-2022**; 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas/2016. Acesso em: 20 nov. 2024.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária**. Estudo sobre a carga tributária no Brasil. Carga Tributária no Brasil em 2023. Publicado em: 15/03/2022, atualizado em: 03/04/2024. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria. Acesso em 20 jan. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária Brasileira de 2023**. 2024; Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria. em: Acesso em: 20 jan. 2025.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária Brasil 2022**. Análise por Tributos e Bases de Incidência. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2022. Acesso em: 10 jan. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Livro da História do Imposto de Renda no Brasil**. 2015. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda. Acesso em: 5 fev. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL; **Primórdios do Imposto de Renda no Mundo**; 2015B. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de renda/historia/primordios-do-imposto-de-renda-no-mundo. Acesso em: 5 fev. 2022.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371. Acesso em: 2 mar. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, e-book.

SCHOUERI, Luís Eduardo; MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Manual da tributação direta da renda** / Luís Eduardo Schoueri; Roberto Quiroga Mosquera; 2. ed. – São Paulo, SP: IBDT, 2021.

SELIGMAN, Edwin Robert Anderson. Are stock dividends income? – **The American Economic Review**, vol. 9, n. 3, 1919, p. 524-525. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1804674. Acesso em: 07 ago. 2023.

SHORROCKS, A.; DAVIES, J. B.; LLUBERAS, R. **Global Wealth Report 2021**. Zurique: Credit Suisse Research Institute, jun. 2021. Disponível em: https://bibbase.org/network/publication/shorrocks-davies-lluberas-globalwealthreport2021-2021. Acesso em: 24 nov. 2024.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. II. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade**: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, Pedro Ferreira. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

STIGLITZ, Joseph E. **The Price of Inequality**: how today's divided society endangers our future. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

TIPKE, Klaus. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** Tradução Douglas Yamashita. Imprenta: São Paulo, Malheiros, 2002.

TIPKE, Klaus. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.** Tradução Douglas Yamashita. Imprenta: São Paulo, Malheiros, 2000.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

TORRES, Heleno. Doutrina. TORRES, Heleno. **Direito Processual Tributário**: processo tributário. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-processual-tributario-processo-tributario/1341533338. Acesso em: 15 mar. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Imprenta: Rio de Janeiro, Renovar, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

UNDP - United Nations Development Programme). 2025. **Human Development Report 2025**: A matter of choice: People and possibilities in the age of AI. New York. Disponível em: https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2025. Acesso em: 06 maio 2025.

VIOL, A. L.; RODRIGUES, J. J.; PAES, N. L. **A progressividade no consumo**: Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2002. (Estudo Tributário, 4).

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao Direito I**: interpretação da lei temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

WEGRZYNOVSKI, Ricardo. **Saneamento**: tão perto e tão longe das soluções. IPEA, 2008. Ano 5, edição 41. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2227. Acesso em: 5 fev. 2024.

WORLD BANK. **A fair adjustment**: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I: síntese. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese. Acesso em: 5 maio 2025.

WORLD POPULATION REVIEW. **Countries with Flat Tax 2025**. Disponível em: https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-with-flat-tax. Acesso em: 20 nov. 2024.

XIMENES, Fernando Braz. **O princípio da capacidade contributiva e sua relação com os princípios que implementam a justiça fiscal**. 2011. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-princ%C3%ADpio-da-capacidade-contibutiva-e-sua-rela%C3%A7%C3%A3o-com-os-princ%C3%ADpios-que-implementam-justi. Acesso em: 7 set. 2018.

YAGAN, D. Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cuts. **American Economic Review**, vol. 105, no 12, 2015, p. 3531-3563.

ZOCKUN, Maurício. **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: Fipe, 2007. (Texto para Discussão, n. 3).

ANEXOS

Anexo 1

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação:	Acesso à Informação
Esfera:	Federal
NUP:	18800.044936/2025-59
Órgão Destinatário:	MF - Ministério da Fazenda
Órgão de Interesse:	
Assunto:	Tributos
Subassunto:	
Data de Cadastro:	05/02/2025
Situação:	Cadastrada
Data limite para resposta:	25/02/2025
Canal de Entrada:	Internet
Modo de Resposta:	Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por:	MARCELLO LAVENERE MACHADO NETO
Tipo de formulário:	Acesso à Informação
Serviço:	
Outro Serviço:	

Teor da Manifestação

Resumo:	Estudos, Parecer, Nota Técnica que expliquem as alíquotas e faixas de renda do IRPF
Extrato:	

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Prezado (a) Servidor do Ministério da Fazenda, boa tarde.
Espero encontrá-lo (a) bem.

Sou pesquisador de programa de pós-graduação em universidade brasileira e pesquiso a progressividade e capacidade contributiva no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Física.

Gostaria de saber existe algum estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, desde a Constituição de 1988, do Ministério da Fazenda, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou da Receita Federal, ou de algum órgão correlato, que justifique a escolha das alíquotas e faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual?

Algum estudo, parecer técnico, ou nota técnica, que explique o motivo pelo qual foram escolhidas as alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5%, 27,5%. Por que não foram escolhidas, por exemplo, 5%, 10%, 15%, 20%, 25%? Por que só existe essa quantidade de alíquotas e não mais 10, por exemplo?

Por que a alíquota mais alta escolhida foi de 27,5% e não 30%, 40%, ou outro valor maior ou menor? Por que a faixa de isenção vai até R$ 2.259,20/mensais e não outro valor maior ou menor, como R$ 5.000, por exemplo? O que justifica escolherem as alíquotas incidentes sobre as faixas de renda respectivas?

Algum estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, que indique qual seria uma tributação mais adequada a ser incorporada na tabela progressiva do imposto de renda pessoa física, de acordo com as previsões de progressividade e capacidade contributiva da constituição? Mesmo que o estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, não tenha virado Medida Provisória ou Lei. Mas que indique o que o Ministério da Fazenda, Receita Federal, ou Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, ou órgão correlato, entenderia como adequado.

O que encontrei foram as Exposições de Motivos das Medidas Provisórias que alteram as alíquotas, como por exemplo, a exposição de motivos da MP 1.206 de 06.02.2024, que promoveu a última alteração das alíquotas. Gostaria de saber se existe estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, com justificativas mais detalhadas a respeito escolha das alíquotas e faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual?

Atenciosamente,

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Dados do Usuário

Tipo de identificação:	Identificado com Restrição	
Pedido de restrição de identidade:	Não	
Tipo de Pessoa:	Física	
Login Gov.Br:	Sim	
Nível Gov.Br:	Ouro	
País:		
Nome:	MARCELLO LAVENERE MACHADO NETO	
Dados de Identificação:	Tipo de Documento	Número do Documento
	CPF	05002310443
Email:	marcello_lavenere@hotmail.com	
Telefone:	(82) 981070044	
CEP:		
UF:		
Município:		
Logradouro:		
Número:		
Complemento:		
Bairro:		
Dados Complementares:	Gênero:	
	Data de Nascimento:	
	Cor/Raça:	
	Escolaridade:	
	Profissão:	

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Não há registro de respostas.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 17/04/2023 | Edição: 73 | Seção: 1 | Página: 169
Órgão: Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro

PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 71, DE 10 DE ABRIL DE 2023

Aprova enunciados referentes à aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O MINISTRO DE ESTADO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso I do art. 6º e o parágrafo único do art. 25 da Portaria CGU nº 1.973, de 31 de agosto de 2021, resolve:

Art. 1º Esta Portaria Normativa aprova 12 (doze) enunciados referentes à aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), conforme constante do Anexo Único a esta Portaria Normativa.

Art. 2º Esta Portaria Normativa entra em vigor na data da sua publicação.

VINÍCIUS MARQUES DE CAVALHO

ANEXO ÚNICO

ENUNCIADOS REFERENTES À APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI)

Enunciado CGU nº 1/2023 - Registros de entrada e saída de prédios públicos

Os registros de entrada e saída de pessoas em órgãos públicos do Poder Executivo federal, inclusive no Palácio do Planalto, são passíveis de acesso público, exceto quando as agendas sobre as quais eles se refiram estiverem enquadradas em hipótese legal de sigilo (art. 22), sido classificadas (art. 23), ou sob restrição temporária de acesso (art. 7º, § 3º), nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Enunciado CGU nº 2/2023 - Registros de entrada e saída de residências oficiais

Os registros de entrada e saída de pessoas em residências oficiais do Presidente e do Vice-presidente da República são informações que devem ser protegidas por revelarem aspectos da intimidade e vida privada das autoridades públicas e de seus familiares (art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), salvo se tais registros disserem respeito a agendas oficiais, as quais têm como regra a publicidade, ou se referirem a agentes privados que estejam representando interesses junto à Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

Enunciado CGU nº 3/2023 - Procedimentos disciplinares de militares

Aplicam-se aos pedidos de acesso a processos administrativos disciplinares conduzidos no âmbito das Forças Armadas as mesmas regras referentes aos servidores civis, cabendo restrição a terceiros somente até o seu julgamento (art. 7º, §3º), sem prejuízo da proteção das informações pessoais (art. 31) ou legalmente sigilosas (art. 22), nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Enunciado CGU nº 4/2023 - Segurança do Presidente da República e familiares

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Durante o mandato presidencial, a classificação de informações sob o fundamento de que sua divulgação ou acesso irrestrito pode colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as), nos termos do art. 24, § 2º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deve restringir-se estritamente às informações que, de fato, se enquadram nessa categoria, devendo as autoridades competentes para classificação do sigilo atentar-se para o cumprimento do princípio geral da Lei de Acesso à Informação de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção.

Enunciado CGU nº 5/2023 - Sigilo de licitações, contratos e gastos governamentais

Informações sobre licitações, contratos e gastos governamentais, inclusive as que dizem respeito a processos conduzidos pelas Forças Armadas e pelos órgãos de polícia e de inteligência, são em regra públicas (art. 7º, VI) e eventual restrição de acesso somente pode ser imposta quando o objeto a que se referem estritamente se enquadrar em uma das hipóteses legais de sigilo (art. 22) ou forem classificadas, nos termos do art. 23 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Enunciado CGU nº 6/2023 - Abertura de informações desclassificadas

Transcorrido o prazo de classificação da informação ou consumado o evento que consubstancie seu termo final, a informação tornar-se-á automática e integralmente de acesso público (art. 24, § 4º), ressalvadas eventuais outras hipóteses legais de sigilo (art. 22) e a proteção de dados pessoais (art. 31), devendo o órgão ou entidade pública registrar tal desclassificação no rol de informações classificadas, que é de publicação obrigatória na Internet, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Enunciado CGU nº 7/2023 - Títulos acadêmicos e currículos de agentes públicos

Informações sobre currículos de agentes públicos, como títulos, experiência acadêmica e experiência profissional, são passíveis de acesso público, uma vez que são utilizadas para a avaliação da capacidade, aptidão e conhecimento técnico para o exercício de cargos e funções públicas.

Enunciado CGU nº 8/2023 - Provas e concursos públicos

A divulgação de documentos e informações relacionados a candidatos aprovados em seleções para o provimento de cargos públicos, inclusive provas orais, são passíveis de acesso público, visto que a transparência dos processos seletivos está diretamente relacionada à promoção dos controles administrativo e social da Administração Pública, ressalvadas as informações pessoais sensíveis.

Enunciado CGU nº 9/2023 - Telegramas, despachos telegráficos e as circulares telegráficas produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores

Os telegramas, despachos e circulares telegráficas produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores são documentos que devem ter seu acesso restringido somente quando o objeto a que se referem estritamente se enquadrar em uma das hipóteses legais de sigilo. A proteção das negociações e das relações diplomáticas do País não pode ser utilizada como fundamento geral e abstrato para se negar acesso a pedidos de informação. Havendo informações pessoais no documento ou processo que não podem ser disponibilizadas, aplica-se o disposto no § 2º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, assegurando-se o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

Enunciado CGU nº 10/2023 - Informações financeiras a respeito de programas e benefícios sociais

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação

Informações referentes a valores de benefícios pagos e a identificação de beneficiários de programas sociais, mesmo que operados por instituições financeiras, são de acesso público, em razão do disposto no art. 29, § 2º, XII, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, desde que respeitado a privacidade dos dados pessoais e dos dados sensíveis, sem prejuízo dos demais requisitos elencados, conforme a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Tais dados não são protegidos pelo sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional ou industrial, de que trata o art. 6º, I, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Enunciado CGU nº 11/2023 - Restrições de acesso em virtude da desarrazoabilidade ou desproporcionalidade do pedido

Pedidos de acesso à informação somente podem ser negados sob o fundamento da "desarrazoabilidade" se o órgão ou entidade pública demonstrar haver risco concreto associado à divulgação da informação ou se a contextualização do pedido de acesso não for real ou quando os fatos que consubstanciarem o pedido não estiverem expostos conforme a verdade; e, por sua vez, somente podem ser negados sob o fundamento da "desproporcionalidade" se o órgão evidenciar não possuir recursos, humanos ou tecnológicos, para atender o pedido. Para as duas situações, não podem tais argumentos serem utilizados como fundamento geral e abstrato para a negativa de acesso. Além disso, quando restar configurada a desproporcionalidade do pedido, o órgão ou entidade deve disponibilizar os meios para que o cidadão realize a consulta in loco, para efetuar a reprodução ou obter os documentos desejados, em conformidade com o disposto no art. 11, §1º, I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Enunciado CGU nº 12/2023 - Informação pessoal

O fundamento "informações pessoais" não pode ser utilizado de forma geral e abstrata para se negar pedidos de acesso a documentos ou processos que contenham dados pessoais, uma vez que esses podem ser tratados (tarjados, excluídos, omitidos, descaracterizados etc.) para que, devidamente protegidos, o restante dos documentos ou processos solicitados sejam fornecidos, conforme preceitua o § 2º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, assegurando-se o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. Além disso, a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser, nos termos do art. 31, § 3º, inciso V da Lei n. 12.527, de 2011, e dos arts. 7º, § 3º, e 23, caput, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.

Ministério da Fazenda

Receita Federal

Nota SIC Cetad/Coest nº 046/2025, de 05 de março de 2025.

Assunto: Estudos, pareceres e notas técnicas que expliquem as alíquotas e faixas de renda do IRPF.

SDSIC: 104.166
NUP: 18800.044936/2025-59
e-dossiê: 10265.067301/2025-22

A presente Nota SIC tem por objetivo analisar a solicitação de informações feita com base na Lei nº 12.527, de 2011.

2. Em seu pedido o requerente fez a solicitação abaixo transcrita, cuja enumeração dos parágrafos foi realizada por este CETAD.

> *"1 Prezado (a) Servidor do Ministério da Fazenda, boa tarde. Espero encontrá-lo (a) bem. Sou pesquisador de programa de pós-graduação em universidade brasileira e pesquiso a progressividade e capacidade contributiva no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Física.*
>
> *2 Gostaria de saber existe algum estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, desde a Constituição de 1988, do Ministério da Fazenda, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou da Receita Federal, ou de algum órgão correlato, que justifique a escolha das alíquotas e faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual?*
>
> *3 Algum estudo, parecer técnico, ou nota técnica, que explique o motivo pelo qual foram escolhidas as alíquotas de 7,5%, 15%, 22,5%, 27,5%. Por que não foram escolhidas, por exemplo, 5%, 10%, 15%, 20%, 25%? Por que só existe essa quantidade de alíquotas e não mais 10, por exemplo?*
>
> *4 Por que a alíquota mais alta escolhida foi de 27,5% e não 30%, 40%, ou outro valor maior ou menor? Por que a faixa de isenção vai até R$ 2.259,20/mensais e não outro valor maior ou menor, como R$ 5.000, por exemplo? O que justifica escolherem as alíquotas incidentes sobre as faixas de renda respectivas?*
>
> *5 Algum estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, que indique qual seria uma tributação mais adequada a ser incorporada na tabela progressiva do imposto de renda pessoa física, de acordo com as previsões de progressividade e capacidade contributiva da constituição? Mesmo que o estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, não tenha virado Medida Provisória ou Lei. Mas que indique o que o Ministério da Fazenda, Receita Federal, ou Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, ou órgão correlato, entenderia como adequado.*
>
> *6 O que encontrei foram as Exposições de Motivos das Medidas Provisórias que alteram as alíquotas, como por exemplo, a exposição de motivos da MP 1.206 de 06.02.2024, que promoveu a última alteração das alíquotas. Gostaria de saber se existe estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, com justificativas mais detalhadas a respeito escolha das alíquotas e faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual?"*

Cópia autenticada administrativamente

3. Em atendimento às solicitações dos parágrafos 2, 3, 4 e 6, informe-se que não há, no âmbito deste Centro de Estudos, pareceres, estudos, ou notas técnicas que justifiquem a escolha das alíquotas e das faixas de renda constantes da tabela progressiva de imposto de renda pessoa física atual.

4. Em atendimento à solicitação do parágrafo 5, informe-se que, à exceção de documentos destinados a subsidiar minutas de atos ainda preparatórios[1], este CETAD não possui estudo, parecer técnico, nota técnica, ou equivalente, que indique qual seria a tributação mais adequada a ser incorporada na tabela progressiva do imposto de renda pessoa física, de acordo com as previsões de progressividade e capacidade contributiva da Constituição Federal.

5. São estas as informações que o CETAD/RFB dispõe e que encaminha em resposta à solicitação do cidadão.

Atenciosamente,

Responsável pela resposta: Centro de Estudos da Receita Federal do Brasil – RFB

[1] O Decreto 7.724/2012 define, em seu art. 3º, inciso XII, o conceito de documento preparatório, como sendo todo aquele documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas. Esse decreto prevê, no art. 20, caput, que o acesso a tais documentos será assegurado a partir da edição do ato. O presente caso trata se de uma minuta de projeto de lei, nesse sentido, os documentos solicitados poderão ser disponibilizados quando da promulgação e publicação da lei.

Cópia autenticada administrativamente

Anexo 2

DADOS DISTRIBUIÇÃO DE RENDA CENTIS 2022			SIMULAÇÃO 40%		SIMULAÇÃO 35%		SIMULAÇÃO 30%		SIMULAÇÃO 25%		TRIBUTAÇÃO OFICIAL	
Centil	Soma da Renda do Centil	Média da Renda do Centil Mensal	Alíquota Efetiva Proposta	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)	Alíquota Efetiva Proposta	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)	Alíquota Efetiva Proposta	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)	Alíquota Efetiva Proposta	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)	Alíquota Efetiva Propost a	Imposto Devido Proposta (Arrecadação)
Nº	[R$]	[R$]	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$
1	0,00	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00		62.031,10
2	0,00	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00		30.406,02
3	14.466.931,69	2,97	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,178%**	25.795,38
4	1.083.685.301,02	222,60	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,012%**	134.614,74
5	3.759.912.322,60	772,32	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,004%**	137.934,12
6	5.644.828.848,30	1.159,49	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,002%**	95.850,64
7	6.162.502.150,59	1.265,83	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,002%**	94.163,05
8	7.121.096.079,23	1.462,73	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,003%**	200.305,18
9	8.230.495.691,59	1.690,61	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,003%**	217.242,87
10	9.109.339.192,55	1.871,13	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,003%**	304.827,20
11	9.761.715.582,91	2.005,13	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,004%**	411.293,17
12	10.354.648.598,73	2.126,93	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,005%**	494.294,05
13	10.901.742.273,44	2.239,30	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,005%**	572.399,08
14	11.303.901.270,99	2.321,91	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,004%**	437.930,44
15	11.536.181.743,86	2.369,62	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,002%**	238.923,83
16	11.678.224.814,24	2.398,80	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,023%**	2.718.440,07
17	12.004.088.261,02	2.465,73	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,048%**	5.775.475,81
18	12.331.771.423,84	2.533,04	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,057%**	7.060.530,88
19	12.625.056.528,82	2.593,29	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,081%**	10.230.842,06
20	12.822.108.004,77	2.633,76	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,117%**	15.001.293,49
21	13.052.265.500,67	2.681,04	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,180%**	23.444.761,07
22	13.291.576.569,48	2.730,19	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,232%**	30.870.063,73
23	13.536.257.928,67	2.780,45	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,292%**	39.466.404,85
24	13.781.408.337,26	2.830,81	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,343%**	47.255.143,29
25	14.030.612.841,00	2.882,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,395%**	55.468.564,87
26	14.279.994.136,08	2.933,22	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,455%**	64.903.599,10
27	14.533.072.092,34	2.985,21	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,553%**	80.438.161,56
28	14.773.514.313,46	3.034,60	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,569%**	84.133.301,82
29	15.039.245.111,83	3.089,17	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	ISENÇÃO	0,00	**0,621%**	93.451.356,39

30	15.312.896.455,12	3.145,39	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,672%**	102.946.184,87
31	15.591.396.811,62	3.202,59	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,727%**	113.414.529,16
32	15.873.310.509,05	3.260,50	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,778%**	123.530.295,94
33	16.158.197.775,18	3.319,01	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,820%**	132.454.028,62
34	16.445.220.696,06	3.377,98	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,870%**	143.052.848,08
35	16.747.124.392,04	3.439,99	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,916%**	153.336.058,67
36	17.048.531.679,20	3.501,89	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**0,990%**	168.720.227,11
37	17.356.057.258,94	3.565,07	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,020%**	177.063.037,11
38	17.671.541.268,29	3.629,87	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,090%**	192.588.236,79
39	17.991.238.880,64	3.695,54	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,112%**	200.092.548,46
40	18.321.708.077,99	3.763,41	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,175%**	215.275.964,45
41	18.666.363.519,13	3.834,22	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,244%**	232.195.584,32
42	19.024.988.196,13	3.907,88	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,319%**	250.908.327,94
43	19.388.286.370,55	3.982,50	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,448%**	280.825.669,27
44	19.748.383.731,91	4.056,47	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,478%**	291.875.799,18
45	20.132.303.612,86	4.135,33	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,546%**	311.263.347,26
46	20.519.627.635,96	4.214,89	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,649%**	338.347.098,48
47	20.926.010.741,25	4.298,36	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,736%**	363.358.818,24
48	21.343.857.260,50	4.384,20	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,808%**	385.840.944,58
49	21.772.365.735,34	4.472,21	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,878%**	408.910.285,65
50	22.204.316.317,35	4.560,94	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**1,931%**	428.798.044,99
51	22.663.294.252,03	4.655,21	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,061%**	467.019.075,35
52	23.139.087.589,32	4.752,95	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,148%**	496.954.069,14
53	23.628.322.355,78	4.853,44	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,233%**	527.720.661,07
54	24.129.442.959,71	4.956,36	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,347%**	566.369.265,84
55	24.614.517.959,30	5.056,01	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,459%**	605.319.816,54
56	25.152.030.465,85	5.166,42	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,564%**	644.956.345,12
57	25.704.993.871,04	5.280,01	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,684%**	689.871.160,64
58	26.268.408.082,38	5.395,72	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**2,792%**	733.476.051,03
59	26.859.132.334,19	5.517,08	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,015%**	809.781.268,20
60	27.479.907.379,70	5.644,59	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,136%**	861.661.500,46
61	28.126.251.393,61	5.777,34	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,296%**	926.993.955,67
62	28.797.835.930,16	5.915,30	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,481%**	1.002.478.453,21
63	29.488.286.044,46	6.057,12	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,659%**	1.079.059.589,33
64	30.208.914.753,21	6.205,15	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,723%**	1.124.710.798,19
65	30.963.273.695,35	6.360,08	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**3,969%**	1.228.867.611,04
66	31.751.440.156,75	6.521,99	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**ISENÇÃO**	0,00	**4,140%**	1.314.371.741,48
67	32.554.124.726,66	6.686,87	**2,79%**	908584593,75	**2,44%**	795.011.519,53	**2,09%**	681438445,31	**1,74%**	567865371,09	**4,200%**	1.367.364.247,23
68	33.395.522.707,44	6.859,68	**2,86%**	956155973,77	**2,51%**	836.636.477,05	**2,15%**	717116980,32	**1,79%**	597597483,60	**4,590%**	1.532.724.958,85
69	34.295.299.151,54	7.044,52	**2,94%**	1008376029,37	**2,57%**	882.329.025,70	**2,21%**	756282022,03	**1,84%**	630235018,35	**4,876%**	1.672.102.479,31
70	35.244.793.585,60	7.239,56	**3,02%**	1064984446,45	**2,64%**	931.861.390,65	**2,27%**	798738334,84	**1,89%**	665615279,03	**5,048%**	1.779.304.066,07

71	36.256.199.968,12	7.447,31	**3,11%**	1126984360,71	**2,72%**	986.111.315,62	**2,33%**	845238270,53	**1,94%**	704365225,45	**5,229%**	1.895.735.777,58
72	37.322.280.683,16	7.666,27	**3,20%**	1194231716,93	**2,80%**	1.044.952.752,31	**2,40%**	895673787,70	**2,00%**	746394823,08	**5,550%**	2.071.217.969,76
73	38.457.211.187,65	7.899,41	**3,30%**	1267969761,72	**2,88%**	1.109.473.541,50	**2,47%**	950977321,29	**2,06%**	792481101,07	**5,716%**	2.198.199.040,78
74	39.658.738.963,47	8.146,21	**3,40%**	1348438437,93	**2,98%**	1.179.883.633,19	**2,55%**	1011328828,44	**2,13%**	842774023,70	**6,009%**	2.383.026.328,37
75	40.947.624.214,63	8.410,96	**3,51%**	1437509555,89	**3,07%**	1.257.820.861,40	**2,63%**	1078132166,92	**2,19%**	898443472,43	**6,266%**	2.565.653.530,37
76	42.332.474.195,61	8.695,40	**3,63%**	1536383224,28	**3,18%**	1.344.335.321,24	**2,72%**	1152287418,21	**2,27%**	960239515,17	**6,518%**	2.759.131.866,16
77	43.826.919.590,88	9.002,39	**3,76%**	1646778606,26	**3,29%**	1.440.931.280,48	**2,82%**	1235083954,69	**2,35%**	1029236628,91	**6,769%**	2.966.741.139,29
78	45.441.501.578,61	9.334,04	**3,90%**	1770348103,38	**3,41%**	1.549.054.590,46	**2,92%**	1327761077,54	**2,43%**	1106467564,61	**7,100%**	3.226.467.814,87
79	47.184.783.718,64	9.692,10	**4,05%**	1908781377,42	**3,54%**	1.670.183.705,24	**3,03%**	1431586033,06	**2,53%**	1192988360,89	**7,354%**	3.469.957.549,19
80	49.065.454.971,77	10.078,43	**4,21%**	2063977615,57	**3,68%**	1.805.980.413,62	**3,15%**	1547983211,68	**2,63%**	1289986009,73	**7,671%**	3.763.733.560,94
81	51.104.210.226,72	10.497,20	**4,38%**	2239064912,51	**3,83%**	1.959.181.798,45	**3,29%**	1679298684,39	**2,74%**	1399415570,32	**7,937%**	4.055.920.572,80
82	53.314.656.984,31	10.951,25	**4,57%**	2436949677,03	**4,00%**	2.132.330.967,40	**3,43%**	1827712257,77	**2,86%**	1523093548,14	**8,299%**	4.424.341.725,65
83	55.700.167.090,16	11.441,22	**4,78%**	2659899622,28	**4,18%**	2.327.412.169,50	**3,58%**	1994924716,71	**2,98%**	1662437263,93	**8,447%**	4.704.877.476,71
84	58.324.592.044,74	11.980,33	**5,00%**	2916464818,48	**4,38%**	2.551.906.716,17	**3,75%**	2187348613,86	**3,13%**	1822790511,55	**8,797%**	5.130.974.029,78
85	61.111.767.648,29	12.552,83	**5,24%**	3201864978,50	**4,58%**	2.801.631.856,19	**3,93%**	2401398733,87	**3,27%**	2001165611,56	**8,953%**	5.471.038.829,71
86	64.283.527.874,99	13.204,31	**5,51%**	3542840962,92	**4,82%**	3.099.985.842,56	**4,13%**	2657130722,19	**3,44%**	2214275601,83	**9,244%**	5.942.308.967,76
87	67.818.688.321,78	13.930,49	**5,81%**	3943229861,70	**5,09%**	3.450.326.128,99	**4,36%**	2957422396,28	**3,63%**	2464518663,57	**9,515%**	6.453.216.939,53
88	71.743.676.892,45	14.736,71	**6,15%**	4412864411,95	**5,38%**	3.861.256.360,46	**4,61%**	3309648308,97	**3,84%**	2758040257,47	**9,635%**	6.912.479.419,45
89	76.109.804.002,12	15.633,55	**6,53%**	4966318055,50	**5,71%**	4.345.528.298,56	**4,89%**	3724738541,62	**4,08%**	3103948784,69	**9,900%**	7.535.172.539,39
90	81.170.434.779,06	16.673,00	**6,96%**	5648693316,04	**6,09%**	4.942.606.651,53	**5,22%**	4236519987,03	**4,35%**	3530433322,52	**9,869%**	8.010.710.134,06
91	87.194.262.212,76	17.910,38	**7,48%**	6518221837,02	**6,54%**	5.703.444.107,39	**5,61%**	4888666377,77	**4,67%**	4073888648,14	**9,934%**	8.661.802.185,02
92	94.348.235.051,38	19.379,86	**8,09%**	7631692847,35	**7,08%**	6.677.731.241,43	**6,07%**	5723769635,51	**5,06%**	4769808029,59	**10,07%**	9.506.195.474,29
93	102.765.203.518,66	21.108,72	**8,81%**	9054082035,74	**7,71%**	7.922.321.781,28	**6,61%**	6790561526,81	**5,51%**	5658801272,34	**10,18%**	10.463.069.222,68
94	113.087.607.220,31	23.229,08	**9,70%**	10964361664,28	**8,48%**	9.593.816.456,25	**7,27%**	8223271248,21	**6,06%**	6852726040,18	**10,22%**	11.566.513.619,20
95	126.055.623.615,88	25.892,81	**10,81%**	13623157350,83	**9,46%**	11.920.262.681,98	**8,11%**	10217368013,13	**6,75%**	8514473344,27	**10,02%**	12.641.247.656,74
96	143.239.803.824,77	29.422,57	**12,28%**	17590604224,78	**10,75%**	15.391.778.696,69	**9,21%**	13192953168,59	**7,68%**	10994127640,49	**9,940%**	14.238.210.951,57
97	167.208.511.199,55	34.345,85	**14,34%**	23970053967,66	**12,54%**	20.973.797.221,70	**10,75%**	17977540475,75	**8,96%**	14981283729,79	**9,777%**	16.348.038.493,70
98	204.008.134.639,14	41.904,86	**17,49%**	35681926316,54	**15,30%**	31.221.685.526,97	**13,12%**	26761444737,41	**10,93%**	22301203947,84	**9,518%**	19.418.391.513,01
99	278.390.119.673,00	57.183,51	**23,87%**	66444793755,11	**20,88%**	58.139.194.535,72	**17,90%**	49833595316,33	**14,92%**	41527996096,95	**8,052%**	22.415.734.771,67
100.1	278.390.119.673,00	74.140,31	**30,9450%**	11169441214,69	**27,07%**	9.773.261.062,85	**23,2088%**	8377080911,02	**19,3406%**	6980900759,18	**6,935%**	2.503.095.275,30
100.2	36.094.469.899,74	79.445,18	**31,1664%**	12054270805,32	**27,27%**	10.547.486.954,65	**23,3748%**	9040703103,99	**19,4790%**	7533919253,32	**6,625%**	2.562.215.514,14
100.3	38.677.089.058,34	85.868,90	**31,4184%**	13134296387,74	**27,49%**	11.492.509.339,28	**23,5638%**	9850722290,81	**19,6365%**	8208935242,34	**6,190%**	2.587.602.885,68
100.4	41.804.417.636,92	94.182,64	**31,7226%**	14545063279,23	**27,75%**	12.726.930.369,33	**23,7920%**	10908797459,43	**19,8266%**	9090664549,52	**6,061%**	2.778.887.663,75
100.5	45.850.746.652,70	105.281,12	**32,0965%**	16451055163,89	**28,08%**	14.394.673.268,41	**24,0723%**	12338291372,92	**20,0603%**	10281909477,43	**5,633%**	2.887.243.986,39
100.6	51.255.060.448,77	120.847,08	**32,5710%**	19162559904,73	**28,49%**	16.767.239.916,64	**24,4283%**	14371919928,55	**20,3569%**	11976599940,46	**5,296%**	3.115.664.151,12
100.7	58.833.192.846,39	144.437,46	**33,2068%**	23349769825,86	**29,05%**	20.431.048.597,63	**24,9051%**	17512327369,40	**20,7543%**	14593606141,16	**4,838%**	3.402.210.374,59
100.8	70.316.198.673,87	185.342,45	**34,1472%**	30811777755,34	**29,87%**	26.960.305.535,92	**25,6104%**	23108833316,51	**21,3420%**	19257361097,09	**4,247%**	3.832.549.089,68
100.9	90.232.120.676,06	276.414,79	**35,8251%**	48209814013,64	**31,34%**	42.183.587.261,94	**26,8689%**	36157360510,23	**22,3907%**	30131133758,53	**3,666%**	4.933.237.929,77
100.10.1	134.569.774.365,66	378.957,64	**37,1542%**	6854636396,07	**32,50%**	5.997.806.846,56	**27,8656%**	5140977297,05	**23,2214%**	4284147747,54	**3,407%**	628.649.449,58
100.10.2	18.449.173.779,57	410.656,65	**37,1852%**	7434225709,54	**32,53%**	6.504.947.495,84	**27,8889%**	5575669282,15	**23,2408%**	4646391068,46	**3,012%**	602.107.233,74
100.10.3	19.992.408.415,90	449.672,92	**37,2206%**	8148281789,05	**32,56%**	7.129.746.565,42	**27,9154%**	6111211341,79	**23,2629%**	5092676118,16	**3,303%**	723.150.707,12

100.10.4	21.891.876.394,44	500.651,85	**37,2628%**	9082328501,25	**32,60%**	7.947.037.438,59	**27,9471%**	6811746375,93	**23,2892%**	5676455313,28	**3,167%**	772.003.393,46
100.10.5	24.373.734.586,83	567.360,25	**37,3124%**	10306200129,53	**32,64%**	9.017.925.113,34	**27,9843%**	7729650097,15	**23,3203%**	6441375080,96	**3,117%**	860.972.554,78
100.10.6	27.621.366.531,18	660.434,17	**37,3736%**	12016585063,56	**32,70%**	10.514.511.930,61	**28,0302%**	9012438797,67	**23,3585%**	7510365664,72	**3,066%**	985.773.608,31
100.10.7	32.152.577.216,79	799.755,55	**37,4525%**	14582231535,52	**32,77%**	12.759.452.593,58	**28,0894%**	10936673651,64	**23,4078%**	9113894709,70	**2,791%**	1.086.768.410,21
100.10.8	38.935.299.241,14	1.035.141,67	**37,5627%**	18929662287,76	**32,86%**	16.563.454.501,79	**28,1720%**	14197246715,82	**23,4767%**	11831038929,85	**2,824%**	1.423.188.351,27
100.10.9	50.394.836.894,61	1.523.785,95	**37,7400%**	27997053571,65	**33,02%**	24.497.421.875,19	**28,3050%**	20997790178,74	**23,5875%**	17498158482,28	**2,487%**	1.845.225.241,15
100.10.10	74.183.995.252,33	10.648.656,87	**40%**	207265457384,7	**35%**	181.357.275.211,6	**30%**	155449093038,52	**25%**	129540910865,44	**0,662%**	3.431.031.226,30
	518.163.643.461,74			**760.579.573.403,9**		**663.416.505.608,12**		**582.978.406.774,65**		**485.815.338.978,88**		**277.171.014.241,93**

Anexo 3

DADOS RFB SOBRE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR CENTIS 2022		TRIBUTAÇÃO ATUAL		TRIBUTAÇÃO PROPOSTA SIMULAÇÃO 40%			
Centil	**Média da Renda Mensal do Centil**	**Alíquota Efetiva Atual**	**Imposto Devido Atual (Arrecadação)**	**Alíquota Proposta**	**Diferença Alíquota Proposta e Atual**	**Imposto Devido Proposta (Arrecadação)**	**Diferença de Imposto Devido (Proposta - Atual)**
Nº	**[R$]**	**%**	**[R$]**	**%**	**%**		
1	0,00		62.031,10	**ISENÇÃO**	0,000%	0,00	-62.031,10
2	0,00		30.406,02	**ISENÇÃO**	0,000%	0,00	-30.406,02
3	2,97	**0,178%**	25.795,38	**ISENÇÃO**	-0,177%	0,00	-25.795,38
4	222,60	**0,012%**	134.614,74	**ISENÇÃO**	0,080%	0,00	-134.614,74
5	772,32	**0,004%**	137.934,12	**ISENÇÃO**	0,319%	0,00	-137.934,12
6	1.159,49	**0,002%**	95.850,64	**ISENÇÃO**	0,482%	0,00	-95.850,64
7	1.265,83	**0,002%**	94.163,05	**ISENÇÃO**	0,527%	0,00	-94.163,05
8	1.462,73	**0,003%**	200.305,18	**ISENÇÃO**	0,608%	0,00	-200.305,18
9	1.690,61	**0,003%**	217.242,87	**ISENÇÃO**	0,703%	0,00	-217.242,87
10	1.871,13	**0,003%**	304.827,20	**ISENÇÃO**	0,778%	0,00	-304.827,20
11	2.005,13	**0,004%**	411.293,17	**ISENÇÃO**	0,833%	0,00	-411.293,17
12	2.126,93	**0,005%**	494.294,05	**ISENÇÃO**	0,883%	0,00	-494.294,05
13	2.239,30	**0,005%**	572.399,08	**ISENÇÃO**	0,929%	0,00	-572.399,08
14	2.321,91	**0,004%**	437.930,44	**ISENÇÃO**	0,965%	0,00	-437.930,44
15	2.369,62	**0,002%**	238.923,83	**ISENÇÃO**	0,987%	0,00	-238.923,83
16	2.398,80	**0,023%**	2.718.440,07	**ISENÇÃO**	0,978%	0,00	-2.718.440,07
17	2.465,73	**0,048%**	5.775.475,81	**ISENÇÃO**	0,981%	0,00	-5.775.475,81
18	2.533,04	**0,057%**	7.060.530,88	**ISENÇÃO**	1,000%	0,00	-7.060.530,88
19	2.593,29	**0,081%**	10.230.842,06	**ISENÇÃO**	1,001%	0,00	-10.230.842,06
20	2.633,76	**0,117%**	15.001.293,49	**ISENÇÃO**	0,982%	0,00	-15.001.293,49
21	2.681,04	**0,180%**	23.444.761,07	**ISENÇÃO**	0,939%	0,00	-23.444.761,07
22	2.730,19	**0,232%**	30.870.063,73	**ISENÇÃO**	0,907%	0,00	-30.870.063,73
23	2.780,45	**0,292%**	39.466.404,85	**ISENÇÃO**	0,869%	0,00	-39.466.404,85
24	2.830,81	**0,343%**	47.255.143,29	**ISENÇÃO**	0,839%	0,00	-47.255.143,29
25	2.882,00	**0,395%**	55.468.564,87	**ISENÇÃO**	0,808%	0,00	-55.468.564,87
26	2.933,22	**0,455%**	64.903.599,10	**ISENÇÃO**	0,770%	0,00	-64.903.599,10
27	2.985,21	**0,553%**	80.438.161,56	**ISENÇÃO**	0,692%	0,00	-80.438.161,56
28	3.034,60	**0,569%**	84.133.301,82	**ISENÇÃO**	0,697%	0,00	-84.133.301,82
29	3.089,17	**0,621%**	93.451.356,39	**ISENÇÃO**	0,668%	0,00	-93.451.356,39
30	3.145,39	**0,672%**	102.946.184,87	**ISENÇÃO**	0,641%	0,00	-102.946.184,87
31	3.202,59	**0,727%**	113.414.529,16	**ISENÇÃO**	0,609%	0,00	-113.414.529,16
32	3.260,50	**0,778%**	123.530.295,94	**ISENÇÃO**	0,583%	0,00	-123.530.295,94
33	3.319,01	**0,820%**	132.454.028,62	**ISENÇÃO**	0,566%	0,00	-132.454.028,62
34	3.377,98	**0,870%**	143.052.848,08	**ISENÇÃO**	0,540%	0,00	-143.052.848,08
35	3.439,99	**0,916%**	153.336.058,67	**ISENÇÃO**	0,520%	0,00	-153.336.058,67
36	3.501,89	**0,990%**	168.720.227,11	**ISENÇÃO**	0,472%	0,00	-168.720.227,11
37	3.565,07	**1,020%**	177.063.037,11	**ISENÇÃO**	0,468%	0,00	-177.063.037,11
38	3.629,87	**1,090%**	192.588.236,79	**ISENÇÃO**	0,425%	0,00	-192.588.236,79
39	3.695,54	**1,112%**	200.092.548,46	**ISENÇÃO**	0,430%	0,00	-200.092.548,46
40	3.763,41	**1,175%**	215.275.964,45	**ISENÇÃO**	0,396%	0,00	-215.275.964,45
41	3.834,22	**1,244%**	232.195.584,32	**ISENÇÃO**	0,356%	0,00	-232.195.584,32
42	3.907,88	**1,319%**	250.908.327,94	**ISENÇÃO**	0,312%	0,00	-250.908.327,94
43	3.982,50	**1,448%**	280.825.669,27	**ISENÇÃO**	0,214%	0,00	--280.825.669,27
44	4.056,47	**1,478%**	291.875.799,18	**ISENÇÃO**	0,215%	0,00	-291.875.799,18
45	4.135,33	**1,546%**	311.263.347,26	**ISENÇÃO**	0,180%	0,00	-311.263.347,26
46	4.214,89	**1,649%**	338.347.098,48	**ISENÇÃO**	0,110%	0,00	-338.347.098,48

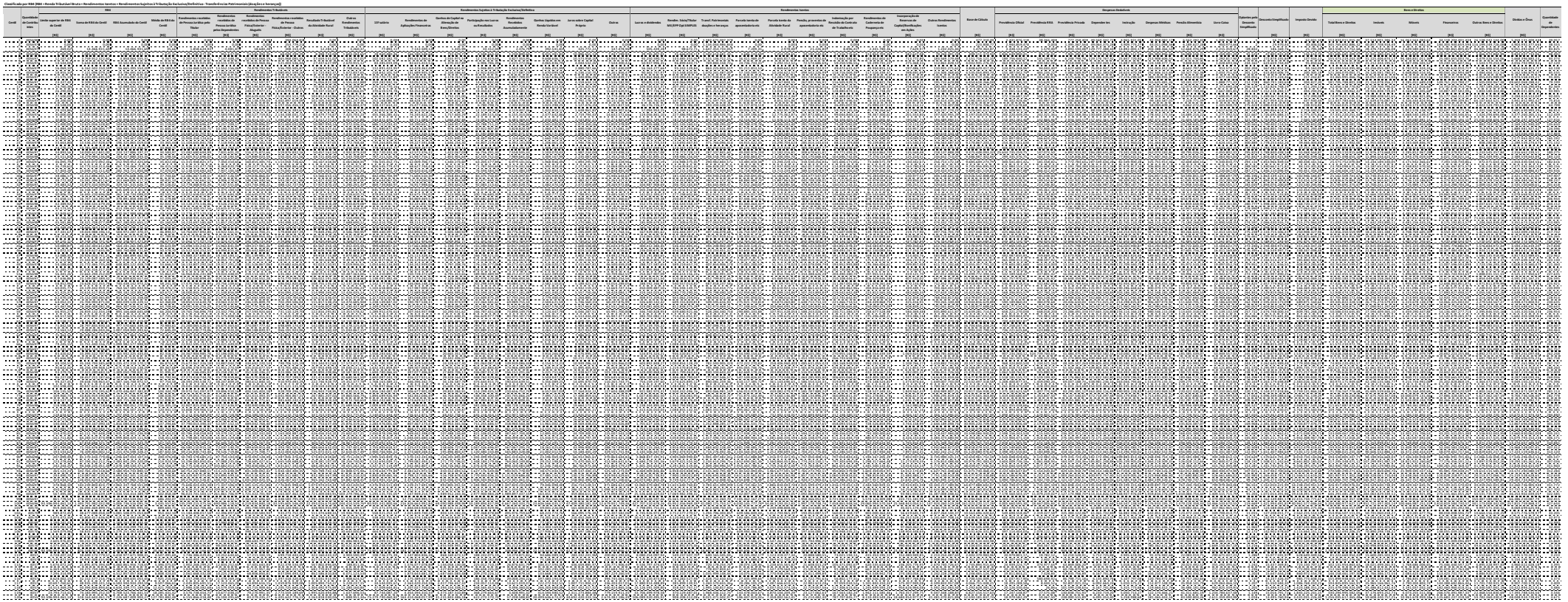
47	4.298,36	**1,736%**	363.358.818,24	**ISENÇÃO**	0,058%	0,00	-363.358.818,24
48	4.384,20	**1,808%**	385.840.944,58	**ISENÇÃO**	0,022%	0,00	-385.840.944,58
49	4.472,21	**1,878%**	408.910.285,65	**ISENÇÃO**	-0,011%	0,00	-408.910.285,65
50	4.560,94	**1,931%**	428.798.044,99	**ISENÇÃO**	-0,027%	0,00	-428.798.044,99
51	4.655,21	**2,061%**	467.019.075,35	**ISENÇÃO**	-0,118%	0,00	-467.019.075,35
52	4.752,95	**2,148%**	496.954.069,14	**ISENÇÃO**	-0,164%	0,00	-496.954.069,14
53	4.853,44	**2,233%**	527.720.661,07	**ISENÇÃO**	-0,208%	0,00	-527.720.661,07
54	4.956,36	**2,347%**	566.369.265,84	**ISENÇÃO**	-0,279%	0,00	-566.369.265,84
55	5.056,01	**2,459%**	605.319.816,54	**ISENÇÃO**	-0,349%	0,00	-605.319.816,54
56	5.166,42	**2,564%**	644.956.345,12	**ISENÇÃO**	-0,408%	0,00	-644.956.345,12
57	5.280,01	**2,684%**	689.871.160,64	**ISENÇÃO**	-0,480%	0,00	-689.871.160,64
58	5.395,72	**2,792%**	733.476.051,03	**ISENÇÃO**	-0,540%	0,00	-733.476.051,03
59	5.517,08	**3,015%**	809.781.268,20	**ISENÇÃO**	-0,712%	0,00	-809.781.268,20
60	5.644,59	**3,136%**	861.661.500,46	**ISENÇÃO**	-0,780%	0,00	-861.661.500,46
61	5.777,34	**3,296%**	926.993.955,67	**ISENÇÃO**	-0,884%	0,00	-926.993.955,67
62	5.915,30	**3,481%**	1.002.478.453,21	**ISENÇÃO**	-1,012%	0,00	-1.002.478.453,21
63	6.057,12	**3,659%**	1.079.059.589,33	**ISENÇÃO**	-1,131%	0,00	-1.079.059.589,33
64	6.205,15	**3,723%**	1.124.710.798,19	**ISENÇÃO**	-1,133%	0,00	-1.124.710.798,19
65	6.360,08	**3,969%**	1.228.867.611,04	**ISENÇÃO**	-1,314%	0,00	-1.228.867.611,04
66	6.521,99	**4,140%**	1.314.371.741,48	**ISENÇÃO**	-1,417%	0,00	- 1.314.371.741,48
67	6.686,87	**4,200%**	1.367.364.247,23	**2,79%**	-1,409%	908584593,75	- 458.779.653,48
68	6.859,68	**4,590%**	1.532.724.958,85	**2,86%**	-1,726%	956155973,77	- 576.568.985,08
69	7.044,52	**4,876%**	1.672.102.479,31	**2,94%**	-1,935%	1008376029,37	- 663.726.449,94
70	7.239,56	**5,048%**	1.779.304.066,07	**3,02%**	-2,027%	1064984446,45	- 714.319.619,62
71	7.447,31	**5,229%**	1.895.735.777,58	**3,11%**	-2,120%	1126984360,71	- 768.751.416,87
72	7.666,27	**5,550%**	2.071.217.969,76	**3,20%**	-2,350%	1194231716,93	- 876.986.252,83
73	7.899,41	**5,716%**	2.198.199.040,78	**3,30%**	-2,419%	1267969761,72	- 930.229.279,06
74	8.146,21	**6,009%**	2.383.026.328,37	**3,40%**	-2,609%	1348438437,93	- 1.034.587.890,44
75	8.410,96	**6,266%**	2.565.653.530,37	**3,51%**	-2,755%	1437509555,89	- 1.128.143.974,48
76	8.695,40	**6,518%**	2.759.131.866,16	**3,63%**	-2,888%	1536383224,28	- 1.222.748.641,88
77	9.002,39	**6,769%**	2.966.741.139,29	**3,76%**	-3,012%	1646778606,26	- 1.319.962.533,03
78	9.334,04	**7,100%**	3.226.467.814,87	**3,90%**	-3,204%	1770348103,38	- 1.456.119.711,49
79	9.692,10	**7,354%**	3.469.957.549,19	**4,05%**	-3,309%	1908781377,42	- 1.561.176.171,77
80	10.078,43	**7,671%**	3.763.733.560,94	**4,21%**	-3,464%	2063977615,57	- 1.699.755.945,37
81	10.497,20	**7,937%**	4.055.920.572,80	**4,38%**	-3,555%	2239064912,51	- 1.816.855.660,29
82	10.951,25	**8,299%**	4.424.341.725,65	**4,57%**	-3,728%	2436949677,03	- 1.987.392.048,62
83	11.441,22	**8,447%**	4.704.877.476,71	**4,78%**	-3,671%	2659899622,28	- 2.044.977.854,43
84	11.980,33	**8,797%**	5.130.974.029,78	**5,00%**	-3,797%	2916464818,48	- 2.214.509.211,30
85	12.552,83	**8,953%**	5.471.038.829,71	**5,24%**	-3,713%	3201864978,50	- 2.269.173.851,21
86	13.204,31	**9,244%**	5.942.308.967,76	**5,51%**	-3,733%	3542840962,92	- 2.399.468.004,84
87	13.930,49	**9,515%**	6.453.216.939,53	**5,81%**	-3,701%	3943229861,70	- 2.509.987.077,83
88	14.736,71	**9,635%**	6.912.479.419,45	**6,15%**	-3,484%	4412864411,95	- 2.499.615.007,50
89	15.633,55	**9,900%**	7.535.172.539,39	**6,53%**	-3,375%	4966318055,50	- 2.568.854.483,89
90	16.673,00	**9,869%**	8.010.710.134,06	**6,96%**	-2,910%	5648693316,04	- 2.362.016.818,02
91	17.910,38	**9,934%**	8.661.802.185,02	**7,48%**	-2,458%	6518221837,02	- 2.143.580.348,00
92	19.379,86	**10,076%**	9.506.195.474,29	**8,09%**	-1,987%	7631692847,35	- 1.874.502.626,94
93	21.108,72	**10,182%**	10.463.069.222,68	**8,81%**	-1,371%	9054082035,74	- 1.408.987.186,94
94	23.229,08	**10,228%**	11.566.513.619,20	**9,70%**	-0,532%	10964361664,28	- 602.151.954,92
95	25.892,81	**10,028%**	12.641.247.656,74	**10,81%**	0,779%	13623157350,83	981.909.694,09
96	29.422,57	**9,940%**	14.238.210.951,57	**12,28%**	2,340%	17590604224,78	3.352.393.273,21
97	34.345,85	**9,777%**	16.348.038.493,70	**14,34%**	4,558%	23970053967,66	7.622.015.473,96
98	41.904,86	**9,518%**	19.418.391.513,01	**17,49%**	7,972%	35681926316,54	16.263.534.803,53
99	57.183,51	**8,052%**	22.415.734.771,67	**23,87%**	15,816%	66444793755,11	44.029.058.983,44
100	1	74.140,31	**6,935%**	2.503.095.275,30	**30,9450%**	24,010%	11169441214,69	7.270.165.787,55
	2	79.445,18	**6,625%**	2.562.215.514,14	**31,1664%**	24,542%	12054270805,32	7.985.271.440,51
	3	85.868,90	**6,190%**	2.587.602.885,68	**31,4184%**	25,229%	13134296387,74	8.904.906.453,60
	4	94.182,64	**6,061%**	2.778.887.663,75	**31,7226%**	25,662%	14545063279,23	9.948.042.705,58
	5	105.281,12	**5,633%**	2.887.243.986,39	**32,0965%**	26,463%	16451055163,89	11.507.429.282,02
	6	120.847,08	**5,296%**	3.115.664.151,12	**32,5710%**	27,275%	19162559904,73	13.651.575.765,52
	7	144.437,46	**4,838%**	3.402.210.374,59	**33,2068%**	28,368%	23349769825,86	17.028.838.223,04

	8		185.342,45	**4,247%**	3.832.549.089,68	**34,1472%**	29,900%	30811777755,34	23.127.756.446,24
	9		276.414,79	**3,666%**	4.933.237.929,77	**35,8251%**	32,159%	48209814013,64	37.250.349.332,17
		1	378.957,64	**3,407%**	628.649.449,58	**37,1542%**	33,747%	6854636396,07	5.369.157.396,98
		2	410.656,65	**3,012%**	602.107.233,74	**37,1852%**	34,174%	7434225709,54	5.902.840.262,10
		3	449.672,92	**3,303%**	723.150.707,12	**37,2206%**	33,917%	8148281789,05	6.406.595.858,30
		4	500.651,85	**3,167%**	772.003.393,46	**37,2628%**	34,095%	9082328501,25	7.175.034.045,13
		5	567.360,25	**3,117%**	860.972.554,78	**37,3124%**	34,195%	10306200129,53	8.156.952.558,56
		6	660.434,17	**3,066%**	985.773.608,31	**37,3736%**	34,308%	12016585063,56	9.528.738.322,30
		7	799.755,55	**2,791%**	1.086.768.410,21	**37,4525%**	34,661%	14582231535,52	11.672.684.183,37
		8	1.035.141,67	**2,824%**	1.423.188.351,27	**37,5627%**	34,739%	18929662287,76	15.140.266.150,52
		9	1.523.785,95	**2,487%**	1.845.225.241,15	**37,7400%**	35,253%	27997053571,65	22.652.196.634,04
		10	10.648.656,87	**0,662%**	3.431.031.226,30	**40%**	39,338%	207265457384,70	177.926.243.985,31
					277.171.014.241,93			**760.579.573.403,89**	**483.408.559.161,96**
Imposto devido com a faixa de proteção ao mínimo existencial ->>>>								**758.065.596.381,62**	**480.894.582.139,69**

Anexo 4

A Tabela constante do Anexo 4, na página seguinte, consiste na Tabela "RBV, da Distribuição de Rendas por Centis Ano Calendário 2022", divulgada pela Receita Federal, que considera para a análise da renda a "renda RB4" com a seguinte composição: Renda Tributável Bruta + Rendimentos Isentos + Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva - Transferências Patrimoniais (Doações e Heranças), como comentado e explicado ao longo da pesquisa, especialmente na Seção 3.

Os Dados de Distribuição de Renda, disponibilizados em tabela, podem ser melhores visualizados no link: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023. (Acesso em: 11 nov 2024.) Na versão digital desta tese, também é possível, ampliando a imagem com *zoom*, visualizar melhor a tabela.



Receita Federal
Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Previdenciários
Tabela 5 - Informações da DIRPF 2022 (Ano-Calendário 2021) agrupadas por Centil
Classificado por RAB 2021 - Renda Tributável Bruta + Rendimentos Isentos + Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva - Transferências Patrimoniais (doação e herança)

RAB | Rendimentos Tributáveis | Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva | Rendimentos Isentos | Base de Cálculo | Despesas Dedutíveis | Imposto Devido | Bens e Direitos | Dívidas e Ônus | Quantidade de Dependentes

Centil	Quantidade de Contribuintes	Limite superior do RAB do Centil	Soma de RAB do Centil	RAB Acumulado do Centil	Média de RAB do Centil	Rendimentos recebidos de Pessoa Jurídica pelo Titular	Rendimentos recebidos de Pessoa Jurídica dependentes	Rendimentos recebidos de Pessoa Física/Exterior Alugueis	Rendimentos recebidos de Pessoa Física/Exterior - Outros	Resultado Tributável da Atividade Rural	Outros Rendimentos Tributáveis	13º salário	Rendimentos de Aplicações Financeiras	Ganhos de Capital na Alienação de Bens/Direitos	Participação nos Lucros ou Resultados	Rendimentos Recebidos Acumuladamente	Ganhos Líquidos em Renda Variável	Juros sobre Capital Próprio	Outros	Lucros e dividendos	Rendim. Isento/Não Tributável/PGBL/FAPI	Transf. Patrimoniais - Doações e heranças	Parcela isenta de aposentadoria etc	Parcela isenta da Atividade Rural	Pensão, proventos de aposentadoria etc	Indenização por Rescisão de Contrato de Trabalho/FGTS	Rendimentos de Sociedade de Profissionais	Incorporação Reservas de Capital/Reavaliação em Ajustes	Outros Rendimentos Isentos		Previdência Oficial	Previdência RRA	Previdência Privada	Dependentes	Instrução	Despesas Médicas	Pensão Alimentícia	Livro Caixa	Ganho de capital Desconto Simplificado	Desconto Simplificado	Imposto Devido	Total Bens e Direitos	Imóveis	Móveis	Financeiros	Outros Bens e Direitos		
[A1]	[A2]	[A3]	[A4]	[A5]	[A6]	[A7]	[A8]	[A9]	[A10]	[A11]	[A12]	[A13]	[A14]	[A15]	[A16]	[A17]	[A18]	[A19]	[A20]	[A21]	[A22]	[A23]	[A24]	[A25]	[A26]	[A27]	[A28]	[A29]	[A30]	[A31]	[A32]	[A33]	[A34]	[A35]	[A36]	[A37]	[A38]	[A39]	[A40]	[A41]	[A42]	[A43]	[A44]	[A45]	[A46]	[A47]	[A48]

ANEXO IV - DADOS DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR CENTIS 2022 (RFB)

APÊNDICE

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

- No presente APÊNDICE foi realizada uma análise da tramitação da legislação vigente, desde a promulgação da Constituição de 1988, que 1) alterou as deduções existentes na tributação do IRPF; 2) alterou as isenções previstas na tributação do IRPF; 3) alterou as alíquotas da tabela progressiva do IRPF. Entre Leis, Medidas Provisórias e Decretos, foram analisados mais de 50 atos normativos.

- Conforme exposto ao longo do trabalho, a progressividade e a capacidade contributiva são afetadas na tributação do IRPF majoritariamente pelas alíquotas, pelas deduções e pelas isenções. Assim, visando cumprir os objetivos da presente pesquisa, é importante observar que justificativas foram apresentadas pelo legislador ordinário no momento de fazer as escolhas no âmbito do IRPF que impactariam diretamente na progressividade e na capacidade contributiva do contribuinte.

- Foi analisado de forma mais específica se o legislador se preocupou em justificar as escolhas que estavam sendo realizadas de acordo com as escolhas constitucionais que regem a tributação do IRPF, isto é, os princípios da progressividade, da capacidade contributiva, da generalidade, da universalidade, da isonomia, entre outros, que comentamos ao longo da pesquisa. Foi analisado também se a justificativa com base no Texto Constitucional, caso existente, se foi dada de forma criteriosa, baseada em estudos e demonstrando os impactos a serem experimentados pelo contribuinte.

- Para tanto, serão analisados dois documentos específicos durante a aprovação de um ato normativo: 1) Exposição de Motivos (quando a proposição se origina do Poder Executivo) ou a Justificativa (quando apresentada por um parlamentar) da legislação que foi aprovada; e 2) o Parecer de Constitucionalidade, que, a depender do trâmite legislativo da proposição, pode ser emitido por diferentes comissões. Na Câmara, esse parecer pode ser emitido pela Comissão de Constituição, Justiça, e de Cidadania ou por Comissão Especial quando for o caso ou por um deputado designado para tanto em plenário, em caso de ser aprovado Regime de Urgência durante a tramitação da proposição legislativa e não haver parecer para apreciação pelo plenário. No Senado, chamado de parecer terminativo, a análise de constitucionalidade, é dada pela Comissão designada para tal ou por um senador designado para tanto em plenário, em caso de ser aprovado Regime de Urgência durante a tramitação da proposição legislativa e não haver parecer para apreciação pelo plenário. No Congresso Nacional (quando apreciado pelas duas Casas em conjunto como é o caso das Medidas Provisórias), o parecer de constitucionalidade é dado pela Comissão Mista de senadores e deputados formada para apreciar a matéria, ou por um parlamentar designado para tanto em plenário, em caso de a matéria estar em regime de urgência e não haver parecer para apreciação pelo plenário.

- A análise das Exposições de Motivo (EM), Justificativas e Pareceres de Constitucionalidade que não se fundamentam nos princípios constitucionais estão com o fundo na cor vermelha. As análises de documentos que mencionam os princípios

constitucionais em sua fundamentação, mas não o fazem de forma criteriosa, transparente, e demonstrando os dados que explicam a escolha, estão com o fundo em amarelo. Análises de documentos oriundos de atos normativos anteriores à Constituição de 1988 estão com o fundo em brando. Como, pode ser observado nas tabelas analíticas abaixo, dos mais de 50 atos normativos analisados, somente 3 atos normativos fundamentam as escolhas realizadas (em torno das alíquotas, das isenções e das deduções) de forma direta nos princípios constitucionais que regem o IRPF: a Lei 7.713/1988 (PL 1064/1988), a Lei 8687/1993 (PL 1189/1988) e a Lei 8.848/1994 (MP 400/1993). E, mesmo assim, de forma insuficiente. Não apresentam dados que baseiem suas explicações, estudos ou pesquisas prévias.

- As melhores fundamentações observadas foram as das duas primeiras Leis acima indicadas. Acredita-se que essa fundamentação mais preocupada com o Texto Constitucional pode ter ocorrido no caso dessas duas Leis, pelo fato de seus PL's terem sido apresentados em 1988, isto é, mesmo ano em que a Constituição foi promulgada. As demais, mais distantes daquele momento de promulgação, de Assembleia Constituinte, acabaram se distanciado das escolhas previstas no Texto Constitucional.

- Algumas proposições legislativas que não tinham as isenções, deduções e alíquotas como tema central sequer chegaram a justificar ou a ter a constitucionalidade das isenções, deduções e alíquotas efetivamente analisadas de forma específica. Outras, chegaram a justificar as isenções, deduções e alíquotas, com outros fundamentos que não constitucionais, como, por exemplo, "incentivar a poupança", "incentivar a infraestrutura", "permitir o desenvolvimento tecnológico". Em nenhum ato normativo analisado, foi observada a demonstração de dados, impactos econômicos e efeitos que justificassem as escolhas que estavam sendo realizadas em torno das isenções, deduções e alíquotas.

- Os casos em que se observou a apresentação de algum dado foi geralmente em relação ao impacto arrecadatório, e não algum dado que visasse demonstrar o cumprimento dos princípios constitucionais. Nenhum dado que demonstrasse que o mínimo existencial estaria sendo alcançado, que a capacidade contributiva estivesse sendo respeitada, ou que evidenciasse que a progressividade estaria concretamente sendo observada.

- O Parecer de Constitucionalidade emitido pela Comissão Mista da MPV 812/1994, que deu origem à Lei 8.981/1995, de relatoria do Dep. Mussa Demes (PFL-PI), traz um bom retrato da fundamentação e discussão de constitucionalidade que ocorre em nosso parlamento em relação as escolhas realizadas no âmbito do IRPF. Em seu voto, o Dep. Relator Mussa Demes admite que o debate parlamentar existente não é adequado, não é democrático, que está sendo feito de forma atropelada, apresentado no apagar das luzes do ano legislativo, feito somente para fechar o Caixa (fim arrecadatório) e de forma superficial. O Relator ainda põe em dúvida os números apresentados que não são sequer analisados por ele próprio. Ao final, contraditoriamente, pronuncia-se pela constitucionalidade da MPV 812/1994 em um gesto de confiança "ao governo debutante". Não faz qualquer análise dos princípios constitucionais que regem o IRPF. Rejeitou em bloco 87 emendas sem qualquer análise.

- Não foram encontrados alguns pareceres de constitucionalidade nos sites da Câmara, Senado ou Congresso Nacional, ou ainda no Diário do Congresso Nacional. Referidos pareceres foram solicitados ao arquivo do Senado Federal, todavia, ainda sem resposta.

- Abaixo, seguem as tabelas analíticas, separadas em blocos: DEDUÇÕES, ISENÇÕES e ALÍQUOTAS DA TABELA PROGRESSIVA.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO QUE ALTEROU AS DEDUÇÕES

DEDUÇÕES				
Dedução	**Ato Normativo**	**Justificativa/Exp. Motivos**	**Parecer de Constitucionalidade**	**Fundamentação de acordo com as orientações constitucionais (progressividade, capacidade contributiva, universalidade, generalidade etc.)?**
• Contribuições previdenciárias • Despesas escrituradas no livro caixa • Dos Dependentes • Da pensão alimentícia • Despesas Médicas • Despesas com Instrução • Das contribuições previdenciárias e aos Fundos de Aposentadoria Programada Individual	**Lei nº 9.250/1995 (PL 1236/1995 e PLC 135/1995)** • art.4º, caput, incisos I, II, III, IV, V e VII • 8º, caput, inciso II, alínea "a", "b", "d", "e" e "i".	E.M 411 MF Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de lei que altera a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas com o objetivo de, sem prejuízo da progressividade do imposto, simplificá-la e compatibilizá-la com a tributação das Pessoas Jurídicas, bem assim de eliminar distorções geradoras de elisão e evasão fiscais. (...) 5. As providências consubstanciadas nos arts. 4°, inciso V, 8°, inciso li, alínea "e", 27 e 30 visam adequar a tributação dos benefícios recebidos de entidades de previdência privada, relativamente à contribuição cujo ônus tenha sido do participante, à tributação conferida aos benefícios da previdência oficial. 5.1. De acordo com a legislação vigente, as contribuições para a previdência oficial são deduzidas da base de cálculo do imposto, tributando-se, em contrapartida, os benefícios quando do seu recebimento. Contrariamente, as	**PARECER DO RELATOR DESIGNADO PELA MESA EM SUBSTITUIÇÃO À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO** **O SR. NEY LOPES** (Bloco/PFL-RN. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – (...) Examinando a matéria sob o ângulo da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nada temos a opor, uma vez que a proposta atende aos pressupostos enunciados.(...) O Substitutivo (...), cotejado com o projeto original, tem como principais inovações o seguinte: - elimina a alíquota de 35%; - fixa limite para atraso na restituição; - isenta benefícios previdenciários relativos a contribuições feitas antes de 10 de janeiro de 1996; - aumenta o limite de dedução de despesas com instrução escolar; - aumenta a faixa de isenção para a microempresa de, aproximadamente, setenta mil e quatrocentos reais para cento e vinte mil reais de receita bruta; - isenta rendimentos recebidos por pessoas físicas de pessoas jurídicas com as quais mantenham vínculo empregatício a título de participação em resultados ou lucros; - amplia a possibilidade de uso do desconto simplificado; inclui a possibilidade de dedução de prótese dentária; - isenta aposentadoria ou pensão paga por entidades	Nem a Exposição de Motivos 411/1995, nem o Parecer do Dep. Ney Lopes se fundam nos princípios constitucionais que devem reger o IRPF, para explicar as deduções. Ambos são bastante descritivos em relação a evidenciar o que as alterações irão fazer, mas não justificam as escolhas realizadas de acordo com a Constituição. A EM 411 fala somente em simplificação e compatibilização da tributação do IRPF com o IRPJ A E.M 411/1995 chega a registrar em seu início que a progressividade não irá ser afetada, mas não faz qualquer demonstração nesse sentido, em um projeto que propõe deduções, isenções e extingue a alíquota máxima até então existente (35%). O Parecer do Dep. Ney Lopes é meramente descritivo e não justifica em que medida os princípios constitucionais que regem o IRPF estão sendo respeitados.

		contribuições para a previdência privada, embora gerando benefícios análogos aos da previdência oficial, não são dedutíveis da base de cálculo, estando isentos de tributação os benefícios recebidos. 5.2. O tratamento fiscal diferenciado não se justifica, razão pela qual se busca conferir tratamento tributário equitativo entre as duas situações. 5.3. Assim sendo, admite-se a dedução na base de cálculo do imposto dos gastos I efetuados pelo contribuinte para entidades de previdência privada que tenham como objetivo gerar. para a pessoa física, benefícios complementares assemelhados aos da previdência oficial. Em contrapartida. esses benefícios, como ocorre na previdência pública, passam a ser integralmente tributados, à exceção (...) O art. 8° estabelece a base de cálculo do imposto devido na declaração, discriminando as hipóteses de dedução. Em relação às deduções, as principais alterações propostas na legislação vigente são: a) inclusão no conceito de despesas médicas dos gastos efetuados com próteses e aparelhos ortopédicos, o que, em virtude do caráter extraordinário desses dispêndios, frequentemente comprometem o orçamento familiar~ b) redefinição da abrangência das despesas com educação admitidas como dedução na base de cálculo do imposto na declaração de rendimentos, limitando-as àquelas	de previdência privada até o limite de novecentos reais; - mantém a forma particular de tributação das sociedades CIVIS; - inclui entre os dependentes, quando menores de 24 anos, estudantes das escolas técnicas de 20 grau, conforme tratamento dispensado aos estudantes universitários; - simplifica procedimentos de comprovação de moléstia para fins de isenção de aposentadoria e pensões, com ampliação da lista de moléstia; - obriga a declaração de bens e investimentos de valores iguais ou superiores a cinco mil reais, respectivamente, só no caso de bens e investimentos adquiridos ou realizados a partir de 10 de janeiro de 1996; - mantém a simples prova documental para comprovar rendimentos agrícolas até o limite de cinquenta e seis mil reais; - preserva a forma de tributar-se a atividade rural exercida no exterior; - estende a dedução de despesas com instrução às despesas realizadas com pagamento de creche, jardim de infância e assemelhados. Estas inovações propostas pelo eminente Relator da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado Antônio Kandir, em nada conflitam com as exigências de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pelo que, Sr. Presidente, também com relação ao Substitutivo, o nosso parecer é favorável. Parecer integrante do “Dossiê Digitalizado” do PL 1236/95, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25196. Acesso em 20.05.2025.	O parecer do Sen. Ney Suassuna (PMDB-PB) sobre o PLC 135/1995 fala em irretroatividade, legalidade, anterioridade, diminuição da carga tributária, compatibilização da tributação do IRPF e IRPJ, mas nada diz sobre a progressividade e a capacidade contributiva.

		realizadas com ensino regular de 1°, 2° e 3° graus. (...) 21. Tendo em vista que a legislação tributária. em especial a que trata de imposto de renda, deve obediência aos princípios da anterioridade e da anualidade. encareço, seja solicitada a urgência prevista no art. 64, § 1°, da Constituição, para exame deste Projeto de Lei. Respeitosamente, Pedro Malan Ministro da Fazenda EM 411 integrante do "Dossiê Digitalizado" do PL 1236/95, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25196. Acesso em 20.05.2025.	Parecer do Senador Ney Suassuna (PMDB-PB) sobre o PLC 135/1995 disponível: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20210?sequencia=129. Acesso em 20.05.2025 Disponível também em: Diário do Senado Federal n° 210 de 1995; Sessão: 14/12/1995 | Publicação: 15/12/1995; fl.5923 e ss.	
• Contribuições previdenciárias	**LC nº 109/ 2001 (PLP 10/1999 e PLC 63/1999)** • art. 69, caput	Exposição de Motivos nº 28, de 15 de março de 1999, integrante do "Inteiro Teor" da MSC 359/1999, disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/42831., Acesso em 20.05.2025	PARECER Nº 85, DE 2001, Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 63, de 1999 – COMPLEMENTAR (nº 10, de 1999, na origem), que "Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências". Relator: Senador Francelino Pereira, disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/42831. Acesso em 20.05.2025."	Nem a Exposição de Motivos 28/1999, nem o Parecer nº 85 da CCJ se fundam nos princípios constitucionais que devem reger o IRPF, para explicar a dedução da contribuição previdenciária. Ambos os documentos somente se preocupam em explicar a importância do incentivo à previdência privada.
• Despesas escrituradas no livro caixa	**Lei nº 8.134, de 1990 (MPV 284/1990)** • art. 6º	Exposição de Motivos 635 (...) 5. Adicionalmente, aperfeiçoa-se o critério para deduções e abatimentos. A legislação em vigor, visando	PARECER DA COMISSÃO MISTA: O SR. FRANCISCO DORNELLES (PFL -RJ. Para emitir parecer.) Sr. Pres1dente, Sras. e Srs. Congressistas, a Medida Provisória nº 284 modifica a sistemática do Imposto de Renda, transformando o sistema de base corrente em	EM 635/1990 somente justifica as alterações pela simplificação. Fala brevemente em isonomia fiscal, sem demonstrar efetivamente como ela seria atingida. Seu conteúdo é

		racionalizar e simplificar procedimentos de cálculos e dispensar a guarda de volumosa documentação pelo contribuinte, optou por incorporar deduções e abatimentos quando da determinação das faixas da tabela progressiva para cálculo do imposto. Utilizou-se, para tanto, o resultado de levantamento estatístico realizado sobre o universo de declarações anteriores ao exercício de 1980. 6. Por este motivo, atualmente estão vedados os lançamentos de deduções, ao mesmo tempo em que se admite abatimentos referentes a pensão alimentícia, dependentes e despesas médicas, estas apenas quando excedentes a cinco por cento do rendimento percebido pelo contribuinte, no mês. 7. Conquanto tenham sido atingidos os propósitos mencionados, notaram-se distorções, em determinados casos, que embora mínimas e afetando pequenas parcelas de contribuintes, devem ser corrigidas em prol da isonomia fiscal. Para tanto, altera-se a norma vigente, para admitir o lançamento de determinadas despesas por parte de algumas categorias de contribuintes não assalariados, condicionado, entretanto, o abatimento, à existência de registros e documentação que comprovem as despesas efetuadas. Admite-se também o abatimento da contribuição previdenciária, no caso de contribuinte	sistema de cálculo anual. Ela estabelece um coeficiente único de correção na fonte, que, sendo base de uma média, pode trazer, em alguns casos, algumas diferenças. No total, apoio a medida e voto favoravelmente à sua admiss1bilidade e mérito. Parecer Oral do Dep. Francisco Dornelles, disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 92 de 1990 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 92 de 1990; Sessão: 17/12/1990 | Publicação: 18/12/1990 ; fls.5921, C-31	majoritariamente descritivo e não justifica as deduções.

		que recebe rendimentos do trabalho assalariado. 8. Também com vistas à racionalização dos procedimentos de determinação do imposto devido, altera-se o critério para apuração da base de cálculo mensal sujeita à incidência do imposto, a depender da frequência com que ocorrem as despesas. Assim, abatimentos que se repetem a cada mês continuam a ser considerados no cálculo do imposto a ser pago mensalmente, enquanto outras despesas admissíveis, porém de caráter esporádico, serão computadas quando da elaboração da declaração anual. 9. Pelo critério proposto, despesas com médicos, dentistas etc., passam a ser integralmente abatidas quando da determinação da base de cálculo anual do tributo. Tal procedimento resulta em benefício do contribuinte, de vez que, presentemente, somente se admite excluir a parcela do valor do gasto mensal com despesas dessa natureza, quando excedente a cinco por cento do rendimento bruto auferido em cada mês. (...) Exposição de Motivos 635, publicada no Diário do Congresso Nacional - 15/12/1990, Página 5780 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-284-		

		14-dezembro-1990-370752-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025		
• Da dedução de despesas com informatização pelos titulares de serviços de registros públicos	**Lei nº 12.024/2009 (MPV 460/2009)** • art. 3º	EM nº 40/MF "O art. 3º cria incentivos tributários para que os titulares de serviços de registros de imóveis efetuem os gastos necessários para efetivação do registro eletrônico, dando-lhes a possibilidade de deduzirem da base de cálculo do imposto de renda, até o exercício de 2014, ano-calendário de 2013, os investimentos e demais gastos necessários à efetivação do disposto na Medida Provisória nº 459, de 2009." Exposição de Motivos 40/2009, publicada no Diário da Câmara dos Deputados - 15/4/2009, Página 12782 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EM-40-MF-09-Mpv-460.htm. Acesso em 20.05.2025	"O art. 3º da MP institui dedução na base de cálculo mensal e anual do imposto de renda pessoa física dos custos de aquisição de hardware e software e de instalação de rede necessários para a implementação do registro eletrônico de imóveis previsto pela Medida Provisória nº 459, de 2009. Essa MP estabelece, nos arts. 41 a 44, as regras para que os registros de imóveis, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituam sistema de registro eletrônico. Adicionalmente, os mesmos dispositivos determinam que os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sejam inseridos no sistema de registro eletrônico no prazo de até cinco anos." Parecer proferido em Plenário do Dep. André Vargas, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=428250. Acesso em 20.05.2025	Nem a Exposição de Motivos 40/2009, nem o Parecer do Dep. André Vargas se fundam nos princípios constitucionais que devem reger o IRPF, para explicar a dedução das despesas em questão, possuindo caráter unicamente descritivo no ponto.
• Das contribuições previdenciárias e aos Fundos de Aposentadoria Programada Individual	**Lei nº 9.532/1997 (MPv 1602/1997)** • **Art. 11**	14. O art. 11 trata das contribuições para a previdência privada, limitando as deduções das pessoas físicas a até doze por cento do seu rendimento bruto no período a que corresponder as contribuições.	PARECER DA COMISSÃO MISTA: Voto do Relator quanto a constitucionalidade: Atendidos que foram os pressupostos de urgência e relevância e tendo em vista que texto sob exame não dispõe sobre matéria que seja citada na Constituição como impossível de ser tratada em medida provisória, somos pela constitucionalidade da Medida Provisória nº 1.602, de 1997. Quanto ao	A EM 644 não justifica, somente descreve a dedução prevista. Muito menos utiliza fundamentação constitucional para isso. O parecer da comissão mista não cita de forma direta os princípios constitucionais, mas de forma reflexa mostra uma certa preocupação com o princípio da igualdade ao falar do limite da dedução:

		Relativamente à parcela das contribuições cujo ônus seja da pessoa jurídica instituidora, o limite estabelecido é o de até o dobro do valor suportado pelos empregados e dirigentes da empresa. Referidos limites compatibilizam-se com os que atualmente são praticados pela esmagadora maioria das empresas que proporcionam este tipo de benefício a seus empregados e dirigentes, notadamente aquelas com participação societária do setor público. Essa medida, ao mesmo tempo que em nada prejudica o setor da previdência privada, coloca uma trava na possibilidade, hoje existente, de postergação do pagamento do imposto de renda mediante a constituição de planos de previdência no encerramento dos períodos de apuração, com resgates previstos para prazos curtos, com a finalidade única e exclusiva de obter vantagens de natureza fiscal. EM 644, publicada no Diário do Congresso Nacional - 2/12/1997, Página 18021 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1602-	mérito, faremos a seguir a análise da Medida Provisória, artigo por artigo, ou por bloco de artigos que tratem de assunto conexo, juntamente com a análise das respectivas emendas, lembrando que, no relatório, já foi apresentada a descrição do conteúdo dos artigos e das emendas. (...) O art. 11, fixa, em caráter permanente, limite proporcional, de 12%, para as deduções das contribuições às entidades de previdência privada e ao Fapi. O dispositivo parece-nos oportuno, seja por fixar um limite proporcional, que é mais adequado do que o limite sem valor absoluto, como é o caso atual das deduções das contribuições ao Fapi, limitadas em R$ 2.400,00. A inexistência de limite para dedução das contribuições às entidades de previdência privada tem favorecido os contribuintes de mais alta renda, que fazem contribuições de valor elevado a essas entidades, podendo assegurar aposentadoria mais confortáveis, com redução do imposto de renda, quando a maioria dos contribuintes não têm condições de fazê-lo. Convém lembrar ainda que a falta de limite facilita que, em alguns casos, os contribuintes de maior renda possam fazer contribuições de valor elevado até com o propósito de dilatar o pagamento do imposto para a ocasião do resgate das contribuições. Estamos retificando a parte final da redação do caput do artigo para especificar com mais clareza a base de cálculo do limite estabelecido, que é o valor dos rendimentos tributados na declaração de rendimentos (excluídos, pois, os ganhos de capital, os rendimentos tributados exclusivamente na fonte e os rendimentos isentos). O § 2º do	"A inexistência de limite para dedução das contribuições às entidades de previdência privada tem favorecido os contribuintes de mais alta renda, que fazem contribuições de valor elevado a essas entidades, podendo assegurar aposentadoria mais confortáveis, com redução do imposto de renda, quando a maioria dos contribuintes não têm condições de fazê-lo." Não há, entretanto, menção direta ao referido princípio ou a qualquer outro. Não há também análise do impacto dessa dedução na progressividade.

		14-novembro-1997-368955-norma-pe.h. Acesso em 20.05.2025	dispositivo estabelece, também, limite para a dedução, na determinação do lucro real e da base de cálculo da contribuição social, das contribuições às entidades de previdência privada, até o dobro do valor das contribuições pagas pelos empregados ou dirigentes da empresa. O parâmetro para essa limitação das empresas é impróprio, pois há empresas que não transferem o ônus da contribuição ao empregado, situação em que essas não poderiam fazer dedução alguma. Estamos, pois, alteração a redação do § 2º, para estabelecer a limitação em função do valor da folha do pagamento. Rejeitamos as emendas 074 e 075, que suprimem o artigo; as emendas 073, 076, 077, 078 e 080, que suprimem parte ou partes do artigo; as emendas 079 e 081 a 084, que alteram a redação do artigo. Parecer proferido em Plenário do Dep. André Vargas, disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 27 de 1997 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 27 de 1997 Sessão: 02/12/1997 | Publicação: 03/12/1997 | fl. 18519	
	Medida Provisória 2.158-35/2001 • art. 61	EM 00163 EM REEDIÇÃO MPV 2158-34; Brasília, 22 de agosto de 2001; Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Submeto à apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de alteração da Medida Provisória nº	Não existe parecer disponibilizado nos sites do Congresso Nacional. A EC 32/2001 permitiu a vigência das MPVs anteriores à ela.	Não há na Exposição de Motivos uma justifica específica sobre o art. 61, de acordo com os princípios constitucionais que regem o IRPF. Há uma justificativa de "crescimento sustentado do setor", em

		2.158-34, de 27 de julho de 2001, que "altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social – COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências", mediante alteração do art. 2º e introdução dos arts. 76 a 90, renumerando-se para 91 a 93 os atuais arts. 76 a 78, com alteração do novo art. 91. (...)1. Registre-se que as deduções propostas permitem o crescimento sustentado do setor e, por consequência, da arrecadação decorrente, compensando as teóricas perdas, o que torna a proposta em consonância com o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (...) PEDRO MALAN Ministro de Estado da Fazenda EM publicada no Diário do Congresso Nacional - 9/10/2001, Página 20650 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1602-14-novembro-1997-368955-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025.		que se faz uma análise somente da perspectiva arrecadatória e da LRF.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO QUE ALTEROU AS <u>ISENÇÕES</u>

ISENÇÕES				
Isenção	**Ato Normativo**	**Justificativa/Exp. Motivos**	**Parecer de Constitucionalidade**	**Fundamentação de acordo com as orientações constitucionais (progressividade, capacidade contributiva, universalidade, generalidade etc.)?**
• Alimentação, transporte e uniforme fornecidos gratuitamente ou com subsídio • Diárias exclusivamente para alimentação e pousada fora da sede • Ajuda de custo para remoção com despesas de transporte/ frete/locomoção,	**Lei 7.713/1988 (PL 1064/1988 e PLC 64/1988)** • art. 6º, I • art. 6º, II • art. 6º, XX • art. 6º, X • art. 6º, VIII • art. 6º, VI • art. 6º, XXIII • art. 6º, XIV • art. 6º, XXI • art. 6º, XII • art. 6º, XI • art. 6º, VII • art. 6º, IV • art. 6º, V • art. 22, § único • art. 6º, IX • art.18 • art.6º III • art 6º XVI • art 6º XIII • art. 6º, XXII	"EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 351, DE 14 DE OUTUBRO DE 1988, DO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA. Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que altera a legislação do Imposto de Renda, especialmente aquela aplicável às pessoas físicas. 2. A legislação tributária brasileira, em particular a que diz respeito ao Imposto de Renda das pessoas físicas, atingiu um tal grau de sofisticação e complexidade que passou a exigir excessivo esforço e tempo do contribuinte para o correto cumprimento da obrigação tributária. Essa complexidade, da forma como está hoje estruturando o Imposto de Renda, atinge tanto aqueles contribuintes de elevados rendimentos, quanto os pequenos assalariados. Em respaldo dessa afirmação está o fato de que sessenta por cento dos declarantes do imposto são responsáveis por apenas três por cento da arrecadação proveniente das pessoas físicas (cerca de 5 milhões de contribuintes). Não menos	OSMUNDO REBOUÇAS- (PMDB- CE), profere o seguinte PARECER 1. O PROJETO (...) A essência do projeto. de acordo com a Exposição de Motivos n' 351, que o acompanha, é: a) simplificar as normas que regem a sua incidência; b) reduzir a carga tributária das pessoas que auferem rendimentos do trabalho; e c) tratar igualmente. em termos fiscais, os rendimentos do trabalho e do capital, na tendência moderna de redução do número de alíquotas e alargamento da base tributável, diminuindo abatimentos e deduções. (...). Uma característica importante do projeto é a eliminação das atuais deduções e abatimentos e a extinção da classificação por cédulas dos rendimentos e ganhos de capital, mudando-se a tradição da sistemática do imposto de renda no Brasil. Somente alguns abatimentos e deduções permanecem, tais como: a) pagamentos de alimentos e pensões; b) despesas com ações judiciais necessárias à percepção dos rendimentos; c) despesas com saúde que excedam a 5% do rendimento bruto; d) ganhos de capital apurados na verdade um único imóvel possuído pelo contribuinte. desde que não tenha realizado operação semelhante nos últimos 5 anos; e) heranças c doações em adiantamentos	Tanto na E.M 351/1988, quanto no Parecer do Dep. Osmundo Rebouças existe a citação expressa e preocupação em justificar o PL de acordo com os princípios da capacidade contributiva, da progressividade, da universalidade e da generalidade. Vários dispositivos e emendas foram justificados com base nos referidos princípios. O projeto exalta a diminuição das deduções e o parecer rejeitou vários isenções e deduções em prol da universalidade, generalidade e progressividade. Algumas das isenções e deduções rejeitadas, passaram posteriormente, em outras leis e hoje são vigentes. Destaque-se as seguintes passagens de justificação da EM e do Parecer, que mostram a preocupação ali existente com os princípios Constitucionais: "A legislação em vigor é produto de periódicas adaptações conjunturais - casuísticas mesmo - que, ao longo do

Contribuições ao PAIT • Contribuições patronais a previdência privada de empregados/dirigentes • Valores creditados em contas PIS/PASEP, Vale-cultura • Proventos aposentadoria por acidente em serviço ou moléstia grave • Proventos por moléstia grave ou acidente • Pensão por moléstia grave		importante é o problema da desigualdade na distribuição da carga tributária. Em função de variados mecanismos atualmente presentes na legislação, os rendimentos e ganhos são gravados diferentemente dos rendimentos e ganhos de capital. Essa situação induz à crescente insatisfação do contribuinte assalariado contra as normas reguladoras do imposto e tornam desconfortáveis as relações entre físico e contribuinte. 3. As elevadas alíquotas estimulam o contribuinte a buscar os mais variados meios para escapar à tributação. A existência de uma legislação complexa, por força, especialmente, da multiplicidade de abatimentos e deduções, favorece procedimentos que reduzem indevidamente o imposto, muitas vezes sem que o contribuinte o faça conscientemente, mas porque simplesmente desconhece a infinidade de normas que regem cada item de sua declaração. 4. A legislação em vigor é produto de periódicas adaptações conjunturais - casuísticas mesmo - que, ao longo do tempo, desfiguraram a tributação dos rendimentos e ganhos de capital, por inserções desvirtuadoras dos princípios básicos que devem reger essa forma de obtenção de recursos orçamentários. 5. Á vista dos fortes inconvenientes até aqui apontados, os objetivos básicos do anexo anteprojeto de lei são: (1) a simplificação das normas que regem a incidência do imposto; (2) a redução da carga tributária das pessoas que auferem rendimentos do trabalho; e (3) tratamento fiscal de igualdade entre rendimentos do trabalho e do capital. Apesar de possuir características próprias e adaptadas à realidade brasileira, o projeto	destas: f) ganhos de capital obtidos na alienação de bens de pequeno valor, definido pelo Poder Executivo. Propõe-se, no projeto, o tratamento especial (mais rigoroso que o atual ou mantendo as mesmas concessões existentes) dos seguintes rendimentos: a) dos serviços de transporte; b) dos garimpeiros; c) dos serviços notariais e de registro; d) 13' salário; e) auferidos por brasileiros residentes no exterior: f) dos servidores diplomáticos de governos estrangeiros e dos servidores de organismos internacionais; g) correspondentes a ganhos líquidos de operações realizadas em bolsas; h) das operações financeiras de curto prazo; i) de cadernetas de poupança; j) de atividades agrícolas e pastoris. O projeto apresenta, também, uma lista de rendimentos tributados exclusivamente na fonte, à alíquota de 25%: a) prêmios pagos aos proprietários e criadores de cavalos de corrida; b)benefícios de títulos de capitalização; c) resgate, pecúlio ou renda periódica pagas por entidades de previdência privada; d) valores resgatados dos Planos de Poupança e Investimento (PAlT);e) lucro líquido apurado pelas pessoas jurídicas e atribuídos à pessoa física, ainda que não distribuído- alíquota de 8%; f) rendimento real de aplicações financeiras de prazo superior a 29 dias; g) rendimentos e ganhos de capital pagos a beneficiário não identificado- alíquota de 30%. O artigo 6' apresenta uma extensa lista de 10 itens relativos a rendimentos que ficam isentos; praticamente todos já gozam atualmente desse favor fiscal: diárias, valor locativo do imóvel ocupado pelo proprietário, indenizações por acidentes de trabalho etc. (...) 2. O MÉRITO O primeiro objetivo do projeto é a	tempo, desfiguraram a tributação dos rendimentos e ganhos de capital, por inserções desvirtuadoras dos princípios básicos que devem reger essa forma de obtenção de recursos orçamentários" Acreditamos que a proximidade da Lei e seu PL com a promulgação da Constituição em 1988 tenha gerado essa maior preocupação e justificação com o Texto Constitucional. A própria E.M fala isso: "A futura Carta Magna preceitua que a carga fiscal, sempre que possível, atue mais acentuadamente segundo a capacidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que determina a adoção dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. O princípio da isonomia fiscal tem o seu destaque ao ser enunciada a vedação do 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." Poderia haver somente um estudo dos impactos das deduções e isenções rejeitadas e acolhidas. O parecer também chega a rejeitar alteração nas alíquotas mencionando

• Pensões de ex-combatentes • Pecúlio por trabalho após aposentadoria (até 1994) • Seguros pagos por morte ou invalidez permanente • Indenização por acidente de trabalho, Indenização e aviso prévio por despedida ou rescisão + FGTS • Desapropriação para reforma agrária • Resgates do PAIT referentes a contribuiçõ		segue a tendência mundial de redução do número de alíquotas e alargamento da base tributável, eliminando abatimentos e deduções. Está em consonância, inclusive, com as diretrizes insertas no texto da reforma constitucional. A futura Carta Magna preceitua que a carga fiscal, sempre que possível, atue mais acentuadamente segundo a capacidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que determina a adoção dos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. O princípio da isonomia fiscal tem o seu destaque ao ser enunciada a vedação do 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. (...) 8. O artigo 3º dispõe que o imposto incidirá sobre o rendimento bruto, sem qualquer dedução, ressalvados casos especiais especificados no projeto. Para que a legislação se torne realmente simples é imprescindível a eliminação de todos os abatimentos, deduções e reduções do imposto. Qualquer exceção a essa regra, uma vez que implicaria na criação de controles, vale dizer, regras, papéis e formulários, que se quer por todas as formas evitar. Em contrapartida à eliminação dos abatimentos e deduções, as alíquotas são sensivelmente reduzidas. Essa providência, aliada a criação de uma parcela isenta, equivalente ao valor de 60 Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, provoca a substancial redução da carga tributária das pessoas físicas, em especial na daquelas com rendimentos inferiores a Cz$	simplificação das normas, o que parece que vai ser alcançado com a redução do número de alíquotas e extinção de deduções, de abatimentos e da declaração anual de rendimentos na forma completa em que atualmente se exige. (...) A eliminação pura e simples de deduções e abatimentos pode prejudicar o atendimento do princípio da equidade horizontal, por ignorar diferenças entre contribuintes que, embora tendo o mesmo rendimento bruto, possuem capacidade contributiva diferente (caso do solteiro comparado ao casado, se ficar proibido o abatimento por dependentes). Para atenuar esses problemas o projeto concede o abatimento geral de 60 OTN por mês, fato que, segundo o Governo. Reduz de 8,3 milhões para 3,2 milhões o número de contribuintes. (...) O terceiro objetivo do projeto (tratar igualmente, em termos fiscais, os rendimentos do trabalho e os do capital) é parcialmente alcançado na medida em que passa a cobrar, em bases correntes, lucros que só geravam recolhimento do imposto muitos meses e até mais de um ano depois de efetivada a transação. Ganhos de capital financeiros, lucros nos mercados futuros, nas vendas de imóveis. etc. passam a carrear mais arrecadação que compensará. pelo menos em parte a queda do tributo recolhido pelo assalariado. (...) No que se refere às outras propostas constantes da Emenda nº 4, sua acolhida não se configura viável, na medida em que toda a estrutura do projeto pressupõe rígidas restrições à instituição de abatimentos e deduções. Sua acolhida implicaria aumentos de alíquotas, desfigurando o projeto proposto. Além disso, abriria claro precedente para instituição de abatimentos, deduções e	que vários estudos e levantamentos foram realizados para se chegar a conclusão de que as alíquotas escolhidas seriam as adequadas. Todavia, não apresenta esses estudos, o que deveria ser feito, em prol do princípio da transparência e para permitir o debate, bem como entender melhor os objetivos das escolhas das alíquotas. O parecer do Sen. Raimundo Lira, por outro lado, só foca em simplificação, redução da carga tributária e tratamento isonômico entre renda do capital e do trabalho. Não analise os impactos que o PLC 64/88 poderá ter nos princípios constitucionais que regem o IRPF.

es do participante • Redução por aquisição até 1988 (percentual fixo) • Valor locativo do imóvel ocupado pelo proprietário ou cedido a cônjuge/parente • Bens recebidos por doação ou herança • Capital de apólice de seguro por morte ou prêmios restituídos • Valor de sinistro, furto ou roubo do objeto segurado		1,5 milhão de hoje, mesmo afastadas as deduções e abatimentos atualmente permitidos. Os parágrafos regulam a tributação mais abrangente dos rendimentos e ganhos de capital. A generalidade, a universalidade e a progressividade previstas no futuro texto constitucional indicam que os rendimentos a considerar têm o seu campo de abrangência ampliado, e que a contribuição será progressiva. A generalidade impõe a revogação de isenções atualmente concedidas a diversos tipos de rendimentos e ganho de capital, especialmente os conferidos a determinadas categorias profissionais. A universalidade recomenda a incidência do imposto sobre todos os rendimentos decorrentes de atividades lucrativas. A progressão das alíquotas propostas e com a admissão das parcelas isentas. (...) 11. O artigo 6º regula a isenção de alguns rendimentos, cuja natureza econômica ou social aconselha a sua manutenção. A universalidade recomenda incidência sobre todos os rendimentos, mas não impede tratamento diferenciado para alguns deles, pois uma igualdade aparente pode comprometer a aplicação do princípio da capacidade contributiva do contribuinte. A enumeração constante do artigo 6º do projeto é exaustiva. Significa dizer que todos os rendimentos e ganhos de capital são tributados, executados apenas os expressamente ali relacionados. (...) 18. Os artigos 15 a 22 do projeto tratam da declaração de bens e incorporação, ao Imposto de Renda, do projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional, em 1987, dispondo sobre a tributação dos ganhos	isenções de todo gênero. (...) Aposentadoria por Moléstias Graves Com relação ao inciso XIV do art. 6º, deixamos de acolher a Emenda nº 13, visto que a isenção do Imposto de Renda para proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente de serviços e os percebidos por portadores de moléstias especiais constituem-se numa tradição já consolidada no nosso ordenamento jurídico. Indenizações por sinistros, roubos ou furtos. Em relação ao inciso IV do art. 6º, acolhemos parcialmente as Emenda nº 15 e 51, na forma do substitutivo, onde se isentam do Imposto de Renda as indenizações referentes a desapropriações apenas para fins de reforma agrária, bem como as decorrentes de sinistros, roubos e furtos de objetos segurados, conforme a redação dada ao parágrafo único do artigo 22. (...) A emenda nº 23 propõe a inclusão de novo inciso ao art. 6" isentando do Imposto de Renda o valor pago a título de ajuda de custo. Manifestamo-nos pela sua acolhida, nos termos da redação proposta no substitutivo, aprovando parcialmente, em relação ao mesmo dispositivo, a Emenda n' 23-A, que discrimina a fonte pagadora do referido rendimento. Salário-família A emenda nº 24 também propõe a inserção de novo inciso no art. 6", isentando o salário-família da incidência do Imposto, Deixamos de acolhê-la por quanto, além de tratar-se de um rendimento efetivo. está a hipótese implicitamente embutida no limite geral de isenção (...). Despesas com saúde A Emenda nº 32 propõe a supressão do art. 14 e seus parágrafos, que prevê abatimento para despesas com saúde. Rejeitamo-la visto entendermos possam tais gastos vulnerar a capacidade econômica do contribuinte. No que	

		de capital auferidos pelas pessoas físicas na alienação de bens de diversas naturezas. (...) 26. Segundo o projeto, serão tributados os ganhos de capital decorrentes da alienação de bens e direitos diversos. Para se proceder à passagem da sistemática anterior, para a pretendida, o artigo 18 preserva o direito de se considerar, como redução da base tributável, o percentual de 5% por ano de posse do bem, para os imóveis possuídos até 31/12/88. (...) 31. O artigo 22 procura preservar o objetivo do Governo de melhor distribuição de carga fiscal e de atenção para com aspectos sociais envolvidos. Neste sentido, exclui de tributação o ganho de capital auferido na alienação do único imóvel do contribuinte, desde que este não tenha realizado outra alienação nos últimos 5 anos. Fica também assegurada a não incidência do imposto sobre as indenizações por desapropriação ou liquidação de sinistro relativo a objeto segurado, e nas transferências "*mortis causa*" e doações em adiantamento da legítima. Com essas considerações submeto à apreciação de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei, renovando os protestos do meu mais profundo respeito. Mailson Ferreira da Nóbrega, Ministro da Fazenda." EM 351/1988 do PL 1064/1988, publicada no Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 21/9/1988, Página 13 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/198	concerne, ainda, ao art. 14, as Emendas números 34, 36, 37 e 38 não podem ser acolhidas, por eliminarem o piso de dedução relativo às despesas com saúde quando, notoriamente, os gastos de pequena monta com saúde estão contemplados, em princípio, na isenção geral concedida a todos os contribuintes no art. 25, inciso I. Além disso, a Emenda nº 36, ao agregar novas hipóteses submetidas a comprovação, inviabilizaria a operacionalidade do sistema e comprometeria sua simplificação. (...) Quanto ao § 1" do art. 14, deixamos de acolher as Emendas nº O, 41 e 42, que propõem a supressão ou a restrição da faculdade de abater pagamentos feitos a empresas para cobertura de despesas com saúde. Na realidade, trata-se de despesas indiretas com saúde. devendo ser consideradas para fins de abatimento do rendimento bruto do contribuinte, independentemente. inclusive, das características da pessoa jurídica prestadora do serviço. já que a consideração refere-se à capacidade contributiva da pessoa física. (...) Já no que concerne à Emenda n' 59. a redução da tributação sobre os rendimentos de ganhos de capital impediria a compensação financeira que se pretende para a nova sistemática de tributação dos rendimentos do trabalho. Relativamente à Emenda nº 98, a proposta nela contida contraria a filosofia básica do projeto, no sentido de tributar todos os ganhos de capital, quaisquer que sejam suas modalidades, razão por que somos pela sua rejeição. (...) Alíquotas do Imposto de Renda Uma série de considerações, aproximações, cálculos estatísticos, envolvendo inúmeros fatores, irão definir as alíquotas do Imposto de Renda, dentro de uma sistemática	

		8/lei-7713-22-dezembro-1988-372153-exposicaodemotivos-149532-pl.html. Acesso em 20.05.2025.	proposta com vistas a se obter, para o Erário Público, a parcela da receita tributária necessária às tarefas do Estado. As Emendas n" 66, 67, 68 e 69 propõem alterações nestas alíquotas, c caso acatadas, poriam por terra todo um trabalho integrado já executado pelos técnicos alocados ao projeto em exame. Assim, não há como acatar estas emendas. Somos pela sua rejeição. (...0 Já a Emenda nº 73, transfigurada em lei, feriria o princípio da generalidade definido pela Constituição Federal na formulação da filosofia tributária que haverá de nortear o Imposto de Renda. Somos, pois, pela sua rejeição. (...) A tributação proposta pelo projeto substitui a tributação dos dividendos, hoje em vigor. Trata-se de uma forma de tributação há muito tempo reclamada pelos agentes econômicos, bastante necessária. (...) Já a Emenda nº 85 pretende suprimir o art. 47 e seus parágrafos, o que, em última análise, implicaria em dar, indiretamente, total isenção às cadernetas de poupança. Rejeitamos a emenda por contrariar o espírito do projeto, que é o de generalizar a tributação de ganhos. Além disso, o limite para tributação constante do projeto é bastante elevado, correspondente a rendimentos reais mínimos de 60 OTN, o que significa, na prática, a tributação, apenas, das grandes somas aplicadas em caderneta. Ganho de Capital de Beneficiário não Identificado As Emendas nº 86 e 87 intentam aumentara alíquota para tributação de ganhos de capital do beneficiário não identificado. É de se ponderar que no Imposto de Renda as alíquotas são estabelecidas tendo em vista diversas variáveis visando sua melhor adequação ao fato tributável. Por esta *ratio*, entendemos que deva	

			prevalecer a alíquota fixada no projeto de lei. Somos, portanto, pela rejeição das emendas. (...) Somos pela sua aprovação parcial, na forma do substitutivo. Imposto de Renda de Pessoa Jurídica O assunto abordado na Emenda n° 103 é absolutamente estranho ao projeto em exame, pois trata de sistemática tributária de pessoa jurídica. Opinamos pela sua rejeição. Pela mesma razão, deixamos de acolher a Emenda nº 104. Deputado Osmundo Rebouças, Relator. Parecer do PL 1064/1988, publicado do Diário do Congresso Nacional, de 07.12.88 PAG 4665 COL 02, disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1064-1988. Acesso em 20.05.2025. --- Parecer do Sem. Raimundo Lira (PMDB-PB) disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/5649?sequencia=123. Acesso em 20.05.2025 Disponível também em: Diário do Senado Federal n° 131 de 1988 | Sessão: 13/12/1988 | Publicação: 14/12/1988 | fls. 4058 e ss.	

• Auxílio-alimentação em pecúnia a servidores federais	**Lei 8460/1992 (PL 3170/1992 e PLC 76/1992)** • art. 22, §§ 1º e 3º, b)	"(...) 21. Os arts. 22 e 23 corrigem inadequações de dispositivos legais que dizem respeito à remuneração dos servidores militares, tendo-se em vista, na redação do art. 23, a literalidade do § 11, do art. 42 da Constituição Federal e a circunstância de que aos conscritos e as praças especiais são concedidos, além do soldo em espécie, vantagens in natura referentes a fardamento, alimentação e instrução. Em decorrência de tal disposição, torna-se necessária a explicitação constante do art. 24." EM integrante do "Dossiê Digitalizado" do PL 3170/92, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140375&filename=Dossie-PL%203170/1992. Acesso em 20.05.2025.	O parecer nada diz sobre os dispositivos que tratam da isenção. Parecer do Dep. Roberto Magalhães, publicado em Diário CN 10.09.92 fls. 20586, coluna 3, disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-3170-1992. Acesso em 20.05.2025 --- Parecer do Sen. Cid Saboia de Carvalho (PMDB-CE), disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6415?sequencia=103. Acesso em 20.05.2025 Parecer disponível também em: Diário do Senado Federal n° 149 de 1992 | Sessão: 10/09/1992 | Publicação: 11/09/1992 | fl. 7381 e ss.	A EM e os pareceres não trazem qualquer justificativa pautada nos princípios constitucionais que regem o IRPF, no que tange à isenção prevista.
• Bolsas de estudo e pesquisa sem contraprestação ou vantagem ao doador • Venda de único imóvel até R$ 440.000 sem alienações	**Lei 9250/1995 (PL 1236/1995) (PLC 135/1995)** • art.30, § 2º • art. 25, § 4º • art. 26 • art. 22 • art. 23	EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 411/84, de 14 de novembro de 1995, do Sr. Ministro de Estado da Fazenda Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei que altera a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas com o objetivo de, sem prejuízo da proporcionalidade do imposto, simplificá-la e compatibilizá-la com a tributação das Pessoas Jurídicas, bem assim de eliminar distorções geradoras de litígios e ônus fiscais. (...)	**PARECER DO RELATOR DESIGNADO PELA MESA EM SUBSTITUIÇÃO À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO** **o SR. NEY LOPES** (Bloco/PFL-RN. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – (...) Examinando a matéria sob o ângulo da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nada temos a opor, uma vez que a proposta atende aos pressupostos enunciados.(...) O Substitutivo (...), cotejado com o projeto original, tem como principais inovações o seguinte: - elimina a alíquota de 35%; - fixa limite para atraso na restituição; - isenta benefícios previdenciários relativos a	Nem a Exposição de Motivos 411/1995, nem o Parecer do Dep. Ney Lopes se fundam nos princípios constitucionais que devem reger o IRPF, para explicar as isenções. Ambos são bastante descritivos em relação a evidenciar o que as alterações irão fazer, mas não justificam as escolhas realizadas de acordo com a Constituição. A EM 411 fala somente em simplificação e compatibilização da tributação do IRPF com o IRPJ.

nos 5 anos anteriores • Ganho de capital na alienação de bens até R$ 20.000 ou R$ 35.000 • Bolsas do Programa de Bolsas para Educação pelo Trabalho • Variação cambial de depósitos no exterior • Proventos por moléstia grave ou acidente • Proventos aposentadoria por acidente em serviço ou moléstia grave		13. Os arts. 22 a 24 tratam da tributação dos ganhos de capital na alienação de bens e direitos, elevando-se para R$ 20.000,00 o limite de isenção para bens e direitos de pequeno valor e fixando em R$ 150.000,00 a isenção do ganho de capital na alienação do único imóvel que o contribuinte possua. 14. O art. 25 disciplina com maior clareza a obrigatoriedade de o contribuinte discriminar os bens e direitos na declaração de rendimentos. Esse disciplinamento se faz necessário ao adequado registro das variações patrimoniais e à determinação da base de cálculo do imposto de renda incidente na apuração do ganho de capital quando da alienação desses bens e direitos. 14.1. Como inovação, à luz do propósito de simplificação, desobriga-se o contribuinte de discriminar determinados bens e direitos cujo valor a declarar seja inferior a limites fixados no projeto. 15. Os arts. 26 e 28 estabelecem, respectivamente, a isenção do imposto de renda para bolsas de estudo e pesquisa e para os rendimentos de prestação de serviços pagos a pessoa fisica residente ou domiciliada no exterior, por autarquias ou repartições do Governo brasileiro. (...). **Respeitosamente**, **Pedro Malan** EM 411/1995 do PL 1236/1995, disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1133348&filename=Dossie-PL%201236/1995. Acesso em 20.05.2025	contribuições feitas antes de 10 de janeiro de 1996; - aumenta o limite de dedução de despesas com instrução escolar; - aumenta a faixa de isenção para a microempresa de, aproximadamente, setenta mil e quatrocentos reais para cento e vinte mil reais de receita bruta; - isenta rendimentos recebidos por pessoas físicas de pessoas jurídicas com as quais mantenham vínculo empregatício a título de participação em resultados ou lucros; - amplia a possibilidade de uso do desconto simplificado; inclui a possibilidade de dedução de prótese dentária; - isenta aposentadoria ou pensão paga por entidades de previdência privada até o limite de novecentos reais; - mantém a forma particular de tributação das sociedades CIVIS; - inclui entre os dependentes, quando menores de 24 anos, estudantes das escolas técnicas de 20 grau, conforme tratamento dispensado aos estudantes universitários; - simplifica procedimentos de comprovação de moléstia para fins de isenção de aposentadoria e pensões, com ampliação da lista de moléstia; - obriga a declaração de bens e investimentos de valores iguais ou superiores a cinco mil reais, respectivamente, só no caso de bens e investimentos adquiridos ou realizados a partir de 10 de janeiro de 1996; - mantém a simples prova documental para comprovar rendimentos agrícolas até o limite de cinquenta e seis mil reais; - preserva a forma de tributar-se a atividade rural exercida no exterior; - estende a dedução de despesas com instrução às despesas realizadas com pagamento de creche, jardim de infância e assemelhados. Estas inovações propostas pelo eminente Relator da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado Antônio Kandir, em nada conflitam com as	A E.M 411/1995 chega a registrar em seu início que a progressividade não irá ser afetada, mas não faz qualquer demonstração nesse sentido, em um projeto que propõe deduções, isenções e extingue a alíquota máxima até então existente (35%). O Parecer do Dep. Ney Lopes é meramente descritivo e não justifica em que medida os princípios constitucionais que regem o IRPF estão sendo respeitados. O parecer do Sen. Ney Suassuna (PMDB-PB) sobre o PLC 135/1995 fala em irretroatividade, legalidade, anterioridade, diminuição da carga tributária, compatibilização da tributação do IRPF e IRPJ, mas nada diz sobre a progressividade e a capacidade contributiva.

• Bolsas do Programa Mais Médicos			exigências de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pelo que, Sr. Presidente, também com relação ao Substitutivo, o nosso parecer é favorável. (....) --- **O SR. PRESIDENTE (Luís Eduardo)** – Para oferecer parecer às emendas de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, concedo a palavra ao Deputado Ney Lopes. **O SR. NEY LOPES (Bloco/PFL-RN)** – Para emitir parecer. Sem revisão do orador. – Sr. Presidente, Srs. e Srs. Deputados, foram apresentadas dezenove emendas de Plenário ao Projeto de Lei nº 1.236, de 1995, bem como ao Substitutivo oferecido pelo eminente Relator, Deputado Antônio Kandir. Examinamos todas as dezenove emendas oferecidas e não constatamos em nenhuma delas vício que possa macular a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Nessas condições, Sr. Presidente, o nosso parecer é favorável, do ponto de vista da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa, às dezenove emendas apresentadas. **É o parecer.** Pareceres integrantes do "Dossiê Digitalizado" do PL 1236/95, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25196. Acesso em 20.05.2025.	

			Parecer do Senador Ney Suassuna (PMDB-PB) sobre o PLC 135/1995 disponível: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20210?sequencia=129. Acesso em 20.05.2025 Disponível também em: Diário do Senado Federal n° 210 de 1995; Sessão: 14/12/1995 | Publicação: 15/12/1995; fl.5923 e ss.	
• Salário-família • Indenização de transporte a servidor público por uso de veículo próprio	**Lei 8112/1990 (PL 5504/1990 e PLC 93/1990)** • Art. 200 • Art. 60	EM 32 de 1990, integrante do "Dossiê Digital" do PL 5504/1990, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1146208&filename=Dossie-PL%205504/1990. Acesso em 20.05.2025	14.11.1990 PLENÂRIO (10:00 hs) Continuação..... O Sr. Presidente designa o Dep. Genebaldo Correia para proferir parecer em substituição a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativo substitutivo do Dep. Geraldo Campos. Essa acima é a única menção ao parecer existente no "Dossie Digital" do PL 5504/1990, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1146208&filename=Dossie-PL%205504/1990. Acesso em 20.05.2025 Parecer do Senador Cid Saboia de Carvalho (PMDB-PB) disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6021?sequencia=43. Acesso em 20.05.2025 Diário do Senado Federal n° 155 de 1990 | Sessão: 14/11/1990 | Publicação: 15/11/1990 | fl. 6951 e ss.	A EM 32 não justifica as isenções concedidas. O foco do PL era o regime jurídico dos servidores públicos e a isenção não foi mencionada. O parecer proferido na Câmara dos Deputados não consta do "Dossiê Digital" do PL 5504/1990. O Parecer proferido durante o trâmite do PLC 93/1990, no Senado Federal, não analisou a constitucionalidade dos temas ligados ao IRPF de forma individualizada, pois o tema central do PLC era outro.

• Contribuições patronais ao FAPI • Resgates FAPI para renda ou novo fundo	**Lei 9477/1997 (PL 1838/1996 e PLC 71/1996)** • Art.12	EM nº 111 de 29.03.1996 "(...) a tributação do IRPF será plena ao final do tempo de capitalização, o participante terá direito a retirada total ou parcial dos recursos capitalizados, acrescidos do rendimento das aplicações financeiras, ou ainda a adquirir renda, se assim desejar, por período determinado, junto às instituições de sua escolha que operam com esse sistema" EM 111/1996, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1133793&filename=Dossie-PL%201838/1996. Acesso em 20.05.2025	"Plenário Tratamento fiscal conferido ao Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) do é o de deferimento da tributação do IRPF para as aplicações, limitadas anualmente a R$ 2.400.00 (dois mil e quatro centos reais) para as pessoas físicas e a 10% do salário bruto de cada empregado ou administrador, no caso das contribuições do empregador, a tributação do IRPF será plena ao final do tempo de capitalização, o participante terá direito a retirada total ou parcial dos recursos capitalizados, acrescidos do rendimento das aplicações financeiras, ou ainda a adquirir renda, se assim desejar, por período determinado, as instituições de sua escolha junto que operam com esse sistema ; Voto do Relator: Examinando a proposição em exame, considero boa a técnica legislativa e contempla os	Não há justificativas para as isenções concedidas. Comentários meramente descritivos, tanto na EM 111, quanto no parecer do Dep. Nilson Gibson e do Sen. Romeu Tuma. O ponto central do PL era a instituição do Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual, e dá outras providências.

			requisitos essenciais de juridicidade e constitucionalidade, o nosso voto." Parecer do Dep. Nilson Gibson integra o "Dossiê Digital" do PL 1838/1996, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1133793&filename=Dossie-PL%201838/1996. Acesso em 20.05.2025. Parecer do Sen. Romeu Tuma disponível em: |https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13533?sequencia=22. Acesso em 20.05.2025 Parecer disponível também em: Diário do Senado Federal n° 119 de 1997 | Sessão: 08/07/1997 | Publicação: 09/07/1997 | fl. 13382 e ss.	
• CPR com liquidação financeira no mercado • Remuneração de LCI, CRI, LH Remuneração de LCA, CDA, CRA, CDCA etc.	**Lei 11033/2004 (MPV 206/2004)** • Art. 3º, I, II, III, IV, V	EM Nº 00111/2004 – MF Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Brasília, 6 de agosto de 2004. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória, que "Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais, institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária - REPORTO, e dá outras providências". (...) "2. Relativamente à tributação do mercado financeiro, o objetivo primordial desta regulamentação é criar condições que melhore a estrutura do mercado financeiro e	PARECER: Comissão Mista Plenário Para transformar a atual melhoria no panorama econômico num período longo de crescimento sustentado, o país precisa elevar sua taxa de poupança interna. Grande parte desta poupança é formada no âmbito do mercado financeiro, cujas regras de tributação são fundamentais para as decisões de investimento. (...) Tampouco verificamos vícios de inconstitucionalidade nas matérias tratadas na MP. O ordenamento jurídico foi respeitado, não se verificando máculas aos princípios da legalidade, da anterioridade, do não confisco, da isonomia e demais princípios constitucionais normalmente aplicáveis à questão tributária. (...) Assim sendo, entendo que	Tanto a EM 111/2004, quanto o parecer do Dep. Luiz Sérgio não se pautam por fundamentação oriunda da Constituição. Ambos os documentos justificam as isenções concedidas com a finalidade de "modernizar" o mercado financeiro, "incentivar" a poupança e determinados setores da economia como a infraestrutura. O parecer do Dep. Luiz Sérgio fala em isonomia, não confisco, mas de forma muito abstrata.

• Ganhos líquidos com ações e ouro até R$ 20 mil/mês • Rendimentos de FII's listados em bolsa		promova um incentivo à poupança de longo prazo, mediante concessão de estímulos tributários. A readequação da carga tributária sobre os ativos financeiros auxiliará o crescimento sustentado da economia, com maior geração de emprego e renda, além de propiciar, para o Tesouro Nacional, o alongamento do prazo médio e a redução dos custos da Dívida Pública. 3. Em relação às aplicações já realizadas em 2004, foi mantida a regra de tributação vigente até 31 de dezembro, mas incentivando o alongamento dos prazos que será considerado computado no resgate efetuado a partir de 2005. 4. Os fundos de investimentos, exceto em ações, permanecem sujeitos à tributação semestral à menor alíquota da tabela, porém sujeitos a uma tributação complementar se houver resgates antes do prazo, permanecendo os fundos de ações sujeitos à tributação no resgate de quotas. 5. Quanto à aplicação em bolsas ou assemelhadas, a alíquota proposta é de 15%, mantida a alíquota de 20% nas operações de day trade. 6. Buscando estimular a capitalização de empresas nacionais, acreditamos ser adequada a redução da alíquota de IR para 15% nas operações realizadas em bolsa de valores, como também a ampliação do nível de isenção mensal de R$ 4.143,00 para R$ 20.000,00, hoje aplicável aos ganhos de capital na alienação de ações negociadas no mercado de balcão. O ganho apurado na alienação de ações, fora de bolsa, segue a regra de isenção determinada pela Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, ou seja,	a Medida Provisória nº 206, de 2004, e as emendas a ela propostas não exibem vícios de inconstitucionalidade ou de técnica legislativa, e passo a apreciar a questão da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. (...) A nosso ver, a Medida Provisória nº 206, de 2004, ajudará sobremaneira a construção de um ambiente de incentivo à poupança de longo prazo e ao investimento em infra-estrutura, necessário ao crescimento do país de forma sustentada. (...) De fato, o conjunto de iniciativas constantes da MP é amplamente meritório. A alteração das alíquotas do imposto de renda na fonte sobre aplicações financeiras, de forma a graduá-las pelo prazo de resgate, é medida que vai na direção certa, uma vez que induz o alongamento das aplicações, propiciando aumento na taxa de poupança e alongamento da dívida pública. (...) Pelos motivos acima expostos, concluo pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, voto pela aprovação desta Medida Provisória e das Emendas nº 9, 19, 20, 26, 27, 34, 35, 36, 38 e 40, nos termos do Projeto de Lei de Conversão em anexo, e pela rejeição das demais emendas apresentadas Sala das Sessões, em Deputado Relator LUIZ SÉRGIO Parecer do Dep. Luiz Sérgio disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=254839&filename=T	

		limite de isenção no valor de R$ 20.000, 00 e alíquota de 15%." A EM 111/2004 da MPV 206/2004 está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=236458&filename=Tramitacao-MPV%20206/2004. Acesso em 20.05.2025	ramitacao-PPP%201%20MPV20604%20=%3E%20MPV%20206/2004. Acesso em 20.05.2025.	
• Diferença entre valor de mercado e capital declarado em devolução de capital social • Aumento de capital por incorporação de reservas/lucros desde 1996 • Lucros/dividendos apurados desde 1996	**Lei 9249/1995 (PL 913/1995 e PLC 126/1995)** • art. 22, § 4º • art. 10	Exposição de Motivos Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Submeto à considerado de Vossa Excelência Projeto de Lei que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e dá outras providências.(...0 2. A reforma objetiva simplificar a apuração do imposto, reduzindo as vias de planejamento fiscal, uniformizar o tratamento tributário dos diversos tipos de renda, integrando a tributação das pessoas e jurídicas, ampliar o campo de incidência do tributo, com vistas a alcançar os rendimentos auferidos no exterior por contribuintes estabelecidos no País e, finalmente, articular a tributação das empresas com o Plano de Estabilização Econômica.(...) 12. Com relação à tributação dos lucros e dividendos, estabelece-se a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica, tributando-se esses rendimentos exclusivamente na empresa e isentando-se quando do recebimento pelos beneficiários. Além de simplificar os controles e inibir a evasão, esse procedimento estimula, em razão da equiparação de tratamento e das alíquotas aplicáveis, o	PARECER DO RELATOR DESIGNADO PELA MESA EM SUBSTITUIÇÃO À COMISSÃO DE - - CONSTITUIÇAO E JUSTIÇA E DE REDAÇAO AO PROJETO o SR. VILMAR ROCHA (Bloco/PFL-GO. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, conforme anunciado pela Mesa, trata-se da votação do Projeto de Lei n° 913-A, de 1995, que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido e dá outras providências. Sr. Presidente, o projeto foi exaustivamente discutido na Comissão de Finanças e Tributação, que aprovou o substitutivo, bem elaborado, do Deputado Antônio Kandir, em votação unânime naquela Comissão. Esgotado o prazo e vindo a matéria ao plenário, analisei o substitutivo e conversei com o Deputado Antônio Kandir. Estou absolutamente convencido de que não há inconstitucionalidade, nem injuridicidade e a técnica legislativa é boa. Por via de consequência, atendendo ao Regimento Interno, nosso parecer, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, é pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela boa técnica legislativa.	Como visto na Exposição de Motivos do PL 913/1995, assinado pelo Min. Pedro Malan a medida proposta visava estimular a economia, simplificar a tributação, integrar definitivamente o IRPF com o IRPJ e inibir a evasão. O art. 22, § 4º, sequer foi justificado de forma específica, somente havendo uma descrição da alteração que estava sendo proposta. Não houve em qualquer momento uma justificativa com base nos princípios constitucionais que regem o IRPF. O Parecer do Dep. Vilmar Rocha não faz qualquer análise de constitucionalidade efetiva, restringindo-se a falar que está "absolutamente convencido de que não há inconstitucionalidade, nem injuridicidade e a técnica legislativa é boa.".

		investimento nas atividades produtivas. (...) 16. Os arts. 17, 18 e 21 a 23 adequam às alterações promovidas pelo Projeto de Lei, dispondo, respectivamente, sobre a incorporação, fusão e cisão de sociedades (art. 21); sobre a tributação de ganhos de capital e a avaliação de bens entregues a sócio ou acionista como devolução de participação no capital societário (arts 17, 18 e 22); e sobre o tratamento das omissões de receita (art. 23). Respeitosamente, PEDRO MALAN Exposição de Motivos publicada no Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 7/9/1995, Página 21485 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html; Acesso em 20.05.2025	Parecer do Dep. Vilmar Rocha integra o "Dossiê Digitalizado" do PL 913/1995 disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=184392. Acesso em 20.05.2025. Parecer do Sen. Ney Suassuna (PMDB-PB) disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20210?sequencia=98. Acesso em 20.05.2025 Parecer disponível também em: Diário do Senado Federal n° 210 de 1995; Sessão: 14/12/1995 | Publicação: 15/12/1995	Essa Lei foi uma das que mais alterou a progressividade da tributação do IRPF até os dias atuais. Quase nenhum país isenta lucros e dividendos. O Parecer do Sen. Ney Suassuna somente demonstrou atenção à simplificação e aumento da arrecadação.
• Redução do ganho de capital com FR1 e FR2 • Venda de imóvel com reinvestimento em outro imóvel residencial (180 dias)	**Lei 11196/2005 (MPV 255/2005)** • Art. 40 • Art. 39	EMI 00022 MPS/MF disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=331291&filename=Tramitacao-MPV%20255/2005. Acesso em 20.05.2025.	DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA A Medida Provisória é inquestionavelmente relevante, na medida em que o Governo Brasileiro pretende corrigir distorções existentes e omissões verificadas quando da edição da Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004, relativa à tributação de planos de previdência complementar, seguros de vida com cláusula de cobertura por sobrevivência e Fundos de Aposentadoria Programada Individual (FAPI). (...) Em termos substanciais, não se vislumbram vícios de inconstitucionalidade nas matérias tratadas na Medida Provisória. O ordenamento jurídico foi respeitado, não se verificando máculas aos princípios da legalidade, da	A EM 22 não justificativa nada com base na Constituição, em relação a isenção concedida. O Parecer do Dep. Benedito Dias não faz qualquer análise de constitucionalidade de forma efetiva.

			anterioridade, do não-confisco, da isonomia e demais princípios constitucionais normalmente aplicáveis à questão tributária. Em relação à técnica legislativa, também não são encontrados óbices aos dispositivos da Medida Provisória. Os aspectos formais do texto analisado estão em consonância com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. (...)Pelos motivos acima expostos, votamos: a) pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; bem como pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 255, de 2004. Sala da Comissão, em de Deputado Dr. BENEDITO DIAS Relator 2005_10974_Dr Benedito Dias de 2005. Parecer do Dep. Benedito Dias integrante do "Inteiro Teor" da MPV/255/2005, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=300824. Acesso em 20.05.2025	
• Rendimentos de condomínios residenciais até R$ 24 mil/ano com regras específicas	**Lei 12973/2014 MPV 627/2013** • art. 3º, I ao IV	Exposição de motivos: disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2013/medidaprovisoria-627-11-novembro-2013-777412-exposicaodemotivos-144169-pe.html. Acesso em 20.05.2025.	PARECER DA COMISSÃO MISTA: (...) Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa Não há dúvida alguma de que os assuntos tratados pela presente MP são da mais alta importância e, dada a sua natureza, precisam receber a atenção e a celeridade proporcionada pelo mecanismo da Medida Provisória. Não se observam, outrossim, vícios de	A Exposição de Motivos não justificou nada em relação as isenções e o parecer não fez a análise de constitucionalidade das isenções de forma efetiva.

			constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa no texto da proposição principal, nem das emendas apresentadas. Parecer disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=610525. Acesso em 20.05.2025	
• Bolsas do Programa de Bolsas para Educação pelo Trabalho • Bolsas do Programa Mais Médicos	**Lei 12871/2013 (MPV 621/2013)** • Art 29	EM 24/2013 integrante da Mensagem MSC 276/2013 (Plenário), disponível em "Inteiro Teor": https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=584020. Acesso em 20.05.2025	PARECER nº 58, de 2013-CN, da Comissão Mista da MPV 621/2013, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=584020. Acesso em 20.05.2025	Não fala nada nos princípios constitucionais que regem o IRPF, a EM justifica a proposta com base na necessidade de estimular a formação e distribuição de médicos pelo país. O parecer não fala nada também e justifica com a necessidade de estimular a formação e distribuição de médicos pelo país, e não analisa a isenção de IRPF concedida.
• Rendimentos distribuídos por fundos da Lei 11.478/2007	**Lei 11478/2007 (MPV 348/2007)** • Art. 2º, §3º	EM nº 12/MF, Brasília, 18 de janeiro de 2007. Excelentíssimo Senhor Presidente da República Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de medida provisória que institui o Fundo de Investimento em Infra-Estrutura (FIP-IE) e dá outras providências. 2. A criação do FIP-IE constitui importante medida de fomento ao investimento privado em infra-estrutura no País, por possibilitar a captação de recursos de investidores privados para a aquisição de valores mobiliários emitidos por Sociedades de Propósito	PARECER DEP. ARMANDO MONTEIRO "O § 3º do art. 2° da Medida Provisória isenta do Imposto de Renda na fonte e na declaração de ajuste anual os rendimentos distribuídos às pessoas físicas, caso tenha transcorrido o prazo de 5 anos da aquisição da cota pelo investidor. Os Fundos de Investimento em Participações existentes, pelas suas características, são pouco atrativos aos investidores pessoas físicas. A isenção do Imposto de Renda visa, justamente, tornar o FIP-IE um instrumento de incentivo à captação de recursos da pessoa física, ampliando os valores disponíveis para investimento em infraestrutura no País."	A EM 12/MF justifica a isenção para incentivar a infraestrutura sem falar nada dos princípios constitucionais que devem regular o IRPF. O Parecer emitido pela Comissão Mista no Plenário, em substituição à CCJ, não analisa qualquer princípio constitucional que rege o IRPF para registrar seu entendimento, somente focando também na justificativa de incentivo à infraestrutura.

		Específico (SPE), constituídas para a execução de novos projetos de infra-estrutura em energia, transporte, água e saneamento em território nacional (...) 4. De sorte a tornar os FIP-IE mais atrativos, como opção de investimento, é proposta isenção de Imposto de Renda (IR) sobre os rendimentos distribuídos pelo fundo ao investidor pessoa física que mantiver os recursos nele aplicado por mais de cinco anos. Pela perspectiva econômica, essa isenção é plenamente justificável, dado o elevado prazo de maturação dos investimentos e os riscos a ele inerentes, bem como a finalidade ao qual os recursos se destinam, que são investimentos em infra-estrutura, fundamentais para o desenvolvimento sustentável de longo prazo. Atualmente, os fundos de investimento em participação são tributados à alíquota de 15% e os fundos de investimento, regra geral, dentro de uma faixa de alíquotas entre 22,5% e 15%, a depender da maturidade da carteira e do prazo de aplicação. Portanto, a isenção que estará sendo concedida aos investidores do FIP-IE é substancial e deverá atuar como forte incentivo à capitalização desse fundo. 5. Visando evitar desvios de utilização do fundo, em especial, no que concerne à isenção tributária, proponho também sua composição com, no mínimo, 10 cotistas, cuja participação individual não será superior a 20% do patrimônio do fundo. O prazo mínimo para liquidação do fundo é de 8 anos, período plenamente compatível com a natureza do mais longo dos projetos que se busca fomentar. 6. Vale ressaltar que a	Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Armando Monteiro (PTB-PE), pela Comissão Mista, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=339847 . Acesso em 20.05.2025.	

		concessão da isenção de IR ao FIP-IE não implica renúncia de receita, atendendo, portanto, ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, por se tratar de nova modalidade de aplicação financeira, na medida em que não alcança as modalidades de investimento existentes, sobre cujo resgate, mesmo que para aplicação em FIP-IE, permanecem sendo aplicadas as regras de tributação vigentes. 7. A relevância da medida decorre da importância da criação de instrumentos de mobilização de recursos que financiem de forma adequada o novo ciclo de investimentos que está se consolidando no País. Sua urgência é justificada pelo risco do adiamento de decisões de investimento caso se postergue a implementação da medida. 8. Diante do exposto, reitero que, com a adoção da medida provisória em tela, estará sendo criado um importante instrumento de capitalização do investimento de infra-estrutura em território nacional, com a necessária segurança e focalização desse investimento em áreas de grande importância estratégica para o desenvolvimento do País. Respeitosamente, Guido Mantega Exposição de Motivos 12/MF disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Exm/EM-12-MF.htm. Acesso em 20.05.2025		
• Valores pagos a portadores da	**Lei 7070/1982 (PL 6368/1982 e PLC 125/1982)**	E. M 018/1982 (...) 6. Bem por isso, sensíveis à incerteza do futuro, que de outra sorte estariam	PARECER: "O projeto sob exame conta com amparo expressamente previsto em nossa Lei Magna. Além disso, não viola princípio de ordem jurídica, nem qualquer regra da técnica de	Nem a EM 18/1982, nem os pareceres se baseiam nos princípios constitucionais que analisam-se na presente pesquisa, todavia, importante

Síndrome da Talidomida (exceto pensão especial) • Pensão especial – Síndrome da Talidomida	• arts. 1º e 4º-A	condenadas, vimos propor a Vossa Excelência meios para que tenham minorados os seus sofrimentos, como outras que obtiveram socorro do Estado, quando atingidas por catástrofes que não podiam ser previstas ou evitadas. 7. Entre as diversas alternativas para atender a esse propósito, optamos pela concessão de uma pensão especial, mensal e vitalícia, em valores variáveis, conforme o grau e a natureza da dependência de cada um, entre o mínimo de meio e o máximo de quatro salários-mínimos. (...) 10. As demais disposições do projeto seguem a técnica de leis já sancionadas de idêntico sentido e dizem respeito a princípios observados na Administração Pública aplicáveis genericamente a todos os casos da espécie. EM 18/1982 disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1171130&filename=Dossie-PL%206368/1982. Acesso em 20.05.2024	redação das leis. Isso posto, opinamos por sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa" Parecer integrante do "Dossiê Digitalizado" do PL 6368/1982 disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1171130&filename=Dossie-PL%206368/1982. Acesso em 20.05.2025 --- Os Pareceres 967-CS e 968-CF estão publicados no DCN seção II de 04/11/1982 à página 4551	frisar que este ato normativo é de 1982, anterior à CFRB de 1988.
• Remuneração de LCA, CDA, CRA, CDCA etc.	**Lei 11311/2006 (PLV 9/2006 – MPV 280/2006)** • Art.7º	Exposição de Motivos 14/2006-MF integrante do "Inteiro Teor" da MPV 280/2006, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=387556&filename=Tramitacao-PLV%209/2006%20=%3E%20MPV%20280/2006. Acesso em 20.05.2025	Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Murilo Zauith (PFL-MS), pela Comissão Mista: (...) "Preocupados com a situação atual da agropecuária, buscamos também trazer avanços para a atividade, sobretudo a busca de avanços realmente modernizadores, que permitissem ao setor privado tornar mais sustentável o setor. Nesse sentido, elaboramos em conjunto com a Secretaria da Receita Federal, à semelhança do que já se aplica ao setor imobiliário, uma nova estrutura tributária que isenta do pagamento do	A EM 14/2006 não faz qualquer justificativa específica da isenção concedida. O projeto se volta centralmente a incentivar o agronegócio. O Parecer da Comissão Mista, proferido pelo Dep. Murilo Zauith, não faz qualquer análise constitucional pautada pelos princípios que regem o IRPF. Foca

			IR as aplicações em Certificados de Depósito Agropecuário — CDA, Warrant Agropecuário — WA, Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio —CDCA, Letra de Crédito do Agronegócio — LCA, Certificado de Recebíveis do Agronegócio — CRA e Cédula de Produto Rural — CPR. Assim, quanto ao aspecto formal e material, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 280, de 2006, na forma do Projeto de Lei de Conversão abaixo, que tanto já acata a revogação do art. 4º feita pela Medida Provisória nº 283, quanto as demais alterações tratadas acima. Quanto às emendas, acato parcialmente a de nº 28 e voto pela rejeição das restantes no mérito." Parecer disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=314558. Acesso em 20.05.2025	também no incentivo e modernização do financiamento do agronegócio.
• Dano moral – Talidomida	**Lei 12190/2010 (PLS 156/2006-PL 1165/2007)** • Arts.1º e 2º	Justificação do PLS 156/2006 constante do documento "Texto inicial - PLS 156/2006", disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77872. Acesso em 20.05.2025	PARECER DO RELATOR, DEP. MENDES RIBEIRO FILHO (PMDB-RS) "(....) No que tange à juridicidade, o projeto e as emendas aprovadas pela Comissão de Finanças e Tributação estão em inteira conformidade com o ordenamento jurídico vigente, não havendo qualquer impedimento à aprovação de todos. (...) Em face do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.165, de 2007, e das emendas aprovadas pela Comissão de	A justificação não menciona a isenção. É inteiramente voltada para o apoio às vítimas da Talidomida. Todavia, a justificação apresenta uma estimativa do impacto orçamentário que a indenização vai gerar (R$ 34.587.262,50) e quantas pessoas irão ser contempladas (277), o que poderia ajudar em uma justificativa que pretendesse, por exemplo, apontar a ausência de impacto na progressividade estrutural da

			Finanças e Tributação. Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2009. Deputado MENDES RIBEIRO FILHO Relator" Parecer do Relator, Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=353058. Acesso em 20.05.2025 --- Parecer Sen. José Jorge disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/362?sequencia=125. Acesso em 20.05.2025 Parecer disponível também em: Diário do Senado Federal n° 63 de 2007 | Sessão: 08/05/2007 | Publicação: 09/05/2007 | fl. 13670 e ss.	tributação do IRPF e dá transparência aos efeitos a serem experimentados pela alteração proposta. O Parecer do Dep. Mendes Ribeiro e do Sen. José Jorge não fazem qualquer análise constitucional efetiva.
• Indenização a anistiados políticos	**Lei 10559/2002 (MPV 65/2002)** • Art. 9º, § único.	Exposição de Motivos 283, publicada no Diário da Câmara dos Deputados - 9/10/2002, Página 43737 (Exposição de Motivos), disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2002/medidaprovisoria-65-28-agosto-2002-463729-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 20.05.2025	**PARECER DO DEP. LUIZ EDUARDO GREENLAGH** **O SR. LUIZ EDUARDO GREENHALGH** (PT-SP. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – (...) A medida provisória ostenta todos os requisitos constitucionais. É urgente e relevante, porque a Constituição da República foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e somente agora, em novembro de 2002, estamos regulamentando os direitos dos anistiados. Sr. Presidente, Srs. Deputados, este é o melhor dos textos de leis de anistia que o Brasil já teve. Lembro aos colegas que tivemos a Lei nº 6.683,	Nem a Exposição de Motivos, nem o Parecer do Dep. Luiz Eduardo Greenlagh falam nada sobre a isenção e princípios constitucionais que regem o IRPF, sendo o objeto central do dispositivo em questão a indenização dos anistiados políticos.

			de 29 de agosto de 1979; a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985; e, finalmente, o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Foi feito um acordo com a base do Governo para aprovação do texto original. Portanto, considero prejudicadas as emendas apresentadas à medida provisória e recomendo sua aprovação na totalidade. Este é o parecer da Comissão Mista. Parecer Proferido em Plenário, Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh, em substituição à Comissão Mista do Congresso Nacional, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=68925. Acesso em 20.05.2025	
• Indenização a beneficiários de desaparecidos políticos	**Lei 9140/1995 (PL 869/1995 e PLC 110/1995)** • Art.11	EM 352/1995 – MJ disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134822&filename=Dossie-PL%20869/1995. Acesso em 20.05.2025	PARECER DO RELATOR DESIGNADO PELA MESA -" EM SUBSTITUIÇÃO A COMISSÃO DE -- CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO DEP. Vilmar Rocha, integrante do "Dossiê Digitalizado" do PL 869/1995, fls. 54 PDF, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134822&filename=Dossie-PL%20869/1995. Acesso em 20.05.2025 O Parecer da CCJ (relator José Ignácio Ferreira) está publicado no DCN seção II de 10/11/1995	Nem a EM 352/1995, nem os pareceres falam nada sobre a isenção e princípios constitucionais que regem o IRPF, sendo o objeto central da Lei a indenização às famílias dos desaparecidos políticos.
• Prêmio único de R$ 100 mil aos campeões	**Lei 12663/2012 (PL 2330/2011 e PLC 10/2012)** • Art. 37, I	EM 15/2011 disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947586&filename=Tramitacao-PL+2330%2F2011. Acesso em 20.05.2025	Pareceres, substitutivos e reformulações disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=520245.Acesso em 20.05.2025	EM 15/2011 não fala nada sobre a isenção do prêmio. Nenhum dos pareceres comenta nada da isenção concedida ao prêmio único de R$ 100.000,00.

das Copas (58,62,70)	• Art. 38 • Art. 39 • Art. 41 • Art. 71, § único		O Parecer do Sen. Vital do Rego (PMDB-PB) está disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/10833?sequencia=131. Aceso em 20.05.2025 O parecer foi publicado em> Diário do Senado Federal n° 64 de 2012; Sessão: 09/05/2012 | Publicação: 10/05/2012; fl. 16709	A Lei 12663/2012 trata de "medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014", de modo que o prêmio não foi discussão central da tramitação do PL 2330/2011.
• Prêmios de loteria até o limite da faixa de isenção mensal do IRPF	**Lei 11941/2009 (MPV 449/2008)** • Art. 56	JUSTIFICAÇÃO "47. O art. 52 visa corrigir o limite de isenção do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os pagamentos de prêmios lotéricos. O limite atual é de apenas R$ 11,10 (onze reais e dez centavos), passando a corresponder ao valor da 1ª Pessoa Física - IRPF. (primeira) faixa da tabela de incidência mensal do Imposto de Renda da" Justificação está no "Inteiro Teor", disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=419290. Acesso em 20.05.2025	Parecer PPP 1 MPV44908 => MPV 449/2008, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=419290. Acesso em 20.05.2025	A Justificação explica que está aumentando o valor da isenção porque é muito baixo. Não se fundamenta diretamente nos princípios constitucionais que regem o IRPF. O fato de aumentar para a o piso da faixa de isenção do IRPF é positivo, demonstra coerência e uniformiza a tributação como um todo, apesar, de como explicado na tese, a faixa de isenção atual não corresponder ao mínimo existência. O parecer, entretanto, não comenta nada acerca da isenção alterada.
• Ganho de capital com ações de empresas	**Lei 13043/2014 (MPV 651/2014)** • Art. 16 e 17	"EM 93/2014, MSC 186/2014 Incentivo à captação de recursos por empresas de pequeno e médio portes (...) 26. — Outra medida ainda aplicável ao mercado de capitais, refere-se ao incentivo à Captação	"5. Isenção do imposto de renda, até 31 de dezembro de 2023, para o ganho de capital auferido pela pessoa física que alienar, no mercado a vista da bolsa de valores, ações de empresas de pequeno e médio porte (com valor de mercado inferior a R$ 700 milhões e receita	EM 93/201 não fala nos princípios constitucionais e justifica a proposição baseado no incentivo à captação de recursos para pequenas empresas.

do art. 16 e 17 da Lei 13.043/2014		de Recursos por empresas pequenas e médias, chamadas PME. De modo a incentivar a capitalização dessas empresas, produzindo efeitos positivos sobre a atividade econômica e o nível de emprego, a presente minuta de Medida Provisória também propõe alterações em dispositivos da legislação tributária de forma a isentar de imposto sobre a renda o ganho de capital na alienação de ações emitidas dentro do programa de incentivo à captação de recursos por essas empresas, inclusive em fundos de investimentos constituídos com essas ações." (..) "28. É candidato ao incentivo o investidor pessoa física que realizar a compra direta das ações de empresas elegíveis ou o realizar por meio da aquisição de cotas de fundo de investimento que tenha como alvo da política de investimentos as referidas ações" EM 93/2014, MSC 186/2014, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=619878. Acesso em 20.05.2025	bruta anual inferior a R$ 500 milhões). (...) Também ficam desonerados os rendimentos auferidos por pessoa física no resgate de cotas de fundos de investimento em ações (denominados FIA-Mercado de Acesso) que, dentre outras obrigações, mantenham no mínimo 67% do patrimônio aplicado em ações de empresas alcançadas pela mencionada isenção (arts. 16 a 19)." (...) "O palestrante do Brasil+Competitivo afirmou que as bandeiras do movimento, composto por 205 entidades, inclusive duas centrais sindicais, haviam sido consolidadas em projeto de lei apresentado pelo Dep. Otávio Leite e que parte das propostas foram incluídas na MP nº 651. Pregou, no entanto, pela aprovação das Emendas nº 144, 145, 146 e 243, ressaltando a importância de incentivar a oferta de ações, mediante a concessão de crédito presumido de um terço das despesas com o lançamento dos títulos. Afirmou que apenas 1,6% dos brasileiros adquirem ações, enquanto esse percentual alcança 35% no Canada e Austrália e 20% nos Estados Unidos." (...) "Ainda com respeito ao mercado financeiro, aprovamos a Emenda nº 310, que desonera do imposto de renda os investidores estrangeiros que apliquem nos Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE) e Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I), que carreiam recursos para os tão necessários investimentos em infraestrutura e tecnologia de ponta." Parecer 34, de 2014-CN, da Comissão Mista da MPV 651/204, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/pro	O Parecer 34, de 2014-CN, da Comissão Mista da MPV 651/204, não analisa os referidos princípios e é meramente descritivo. A justificativa dada no parecer para isenção é no sentido de incentivar a infraestrutura e tecnologia de ponta, quando deveria ser efetivamente analisada a constitucionalidade da medida.

			p_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=619878. Acesso em 20.05.2025	
• Auxílios: doença, desemprego, acidente, natalidade, funeral	**Lei 8541/1992 (PL 3425/1992 e PLC 141/1992)** • Art. 48	E.M 447/1992, integrante do "Dossiê Digitalizado" do PL 3425/1992, fls. 41 do PDF, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138019&filename=Dossie-PL%203425/1992. Acesso em 20.05.2025	O parecer do Ep. Nilson Gibson, integrante do "Dossiê Digitalizado" do PL 3425/1992, fls. 517 do PDF, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138019&filename=Dossie-PL%203425/1992. Acesso em 20.05.2025 Parecer do Senador Valmir Campelo (PTB-DF) disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6483?sequencia=41. Acesso em 20.05.2025 Diário do Senado Federal n° 217 de 1992; Sessão: 18/12/1992 | Publicação: 19/12/1992; fl. 10.645	Não há na EM 447/1992 justificativa específica das isenções. Não há nos pareceres de ambas as casas do Congresso Nacional qualquer análise da isenção de forma específica.
• Pensão/pecúlio a pessoa com deficiência mental	**Lei 8687/1993 (PL 1189/1988 e PLC 19/1993)** • Art. 1º	**JUS T I F I C A Ç Ã O** A Constituição da República Federativa do Brasil , preceitua, no § 22 do art. 153, que "o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei", e que "não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho". E, no 150, 11, veda à União "instituir tratamento desigual entre	**11 - VOTO DO RELATOR** Na forma regimental, cabe a esta Comissão, em caráter preliminar e terminativo, o exame da admissibilidade Projeto, quanto à constitucionalidade e juridicidade, da técnica legislativa. A competência da União, e especificamente do Congresso Nacional, para dispor sobre a matéria, e a iniciativa A do Autor, tem respaldo no art. 153, inciso 111, combinado com o art. 48, inciso I, e no art. 61, respectivamente, da Lei Maior. No que tange a proibição de desigualdade de tratamento entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, contida no art. 150, inciso 11, da Carta Magna, a proposta merece uma análise	Tanto na Justificação, quanto no Parecer do Dep. Carlos Vinagre existe a citação expressa e preocupação em justificar o PL de acordo com os princípios da capacidade contributiva, da progressividade, isonomia, da universalidade e da generalidade. Destaque-se as seguintes passagens de justificação da EM e do Parecer, que mostram a preocupação ali existente com os princípios Constitucionais. Na justificação: "*Ao propormos, no presente projeto de lei, a. isenção do imposto de renda para benefícios de caráter*

		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 e títulos ou direitos". Ao propormos, no presente projeto de lei, a. isenção do imposto de renda para benefícios de caráter previdenciário recebidos por deficientes mentais, acreditamos não estar contrariando os dispositivos constitucionais acima aludidos , eis que, conferida a isenção por lei, ela terá caráter genérico e se aplicará a todos os contribuintes que sejam deficientes mentais, independentemente do grau de deficiência e da idade , ou seja, a todos os que se encontrarem em situação equivalente à da definição constante do parágrafo único do art. 12 do projeto. A presente proposição, se devidamente analisada não cuida de atribuir tratamento tributário privilegiado para pessoas físicas determinadas, em legislação esparsa, alterando princípios assentes à tradicional incidência do imposto de renda, e aos princípios de isonomia insertos na nova constituição. Colima por um objetivo justo e oportuno de criar para pessoas incapacitadas para o trabalho o afastamento da incidência do imposto de renda, relativamente a rendimentos oriundos da previdência social ou de entidades de previdência privada, pois a substância de ordem econômico-social de tais casos há de se sobrepor à mera roupagem jurídica que disciplina o caráter de abrangência da Cédula "C", que inclusive e feita mediante exaustiva enumeração das	criteriosa. A vedação estabelecida no mencionado art. 150, inciso II, certamente aboliu os antigos privilégios de categorias profissionais (militares, magistrados e parlamentares), ao proibir expressamente qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função exercida pelo contribuinte, independentemente da denominação jurídica dos títulos ou direitos. Rendimentos. No caso da Proposição, entretanto, não se pode falar em rendimentos decorrentes de atividade profissional ou de função exercida, mas sim, de benefício previdenciário, não havendo, portanto, incompatibilidade entre a isenção a ser concedida e a parte final da norma em discussão. Resta saber, porém, se a referida isenção afronta a vedação contida no enunciado inicial da norma, que proíbe estabelecimento de desigualdade de tratamento entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Não nos parece correto supor que os mentais estejam em situação equivalente à dos demais contribuintes do imposto. A deficiência em si constitui a característica que os distingue dos demais, requerendo condições especiais de atendimento e tratamento, para que possam participar, normalmente, da vida em comunidade. Uma interpretação menos benigna do princípio implicaria no absurdo de considerar-se o legislador, tanto na esfera federal, quanto na estadual ou municipal, impedido de conceder toda e qualquer isenção tributária. A Proposição insere-se, por outro laco, de harmônica, no contexto do Direito Tributário, sem ferir forma as normas constitucionais nem os princípios gerais de direito. Pelo exposto, pronunciamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e técnica	*previdenciário recebidos por deficientes mentais, acreditamos não estar contrariando os dispositivos constitucionais acima aludidos , eis que, conferida a isenção por lei, ela terá caráter genérico e se aplicará a todos os contribuintes que sejam deficientes mentais, independentemente do grau de deficiência e da idade , ou seja, a todos os que se encontrarem em situação equivalente à da definição constante do parágrafo único do art. 12 do projeto. A presente proposição, se devidamente analisada não cuida de atribuir tratamento tributário privilegiado para pessoas físicas determinadas, em legislação esparsa, alterando princípios assentes à tradicional incidência do imposto de renda, e aos princípios de isonomia insertos na nova constituição. Colima por um objetivo justo e oportuno de criar para pessoas incapacitadas para o trabalho o afastamento da incidência do imposto de renda, relativamente a rendimentos oriundos da previdência social ou de entidades de previdência privada, pois a substância de ordem econômico-social de tais casos há de se sobrepor à mera roupagem jurídica que disciplina o caráter de abrangência da Cédula "C", que inclusive e feita mediante exaustiva enumeração das hipóteses, deixando de lado a definição de salário, ou de vencimento ou remuneração."*

		hipóteses, deixando de lado a definição de salário, ou de vencimento ou remuneração. O nosso projeto constitui-se num abrandamento dos rigores da lei - a benigna e humana interpretação da lei maior, para sua aplicação à maneira da "Equity" do direito inglês que corrige ou modifica benignamente os rigores da "Corrmon Law". Elimina a iníqua incidência do imposto sobre pseudos rendimentos, pois imperioso é admitir-se que tais quantias não constituem renda. Na verdade, em razão de sua incapacidade, os deficientes têm nas pensões e em outros benefícios previdenciários que recebem sua fonte de sobrevivência, as mais das vezes a única. Finalmente, e de se acentuar que esta proposta está em consonância com o princípio da capacidade contributiva, que retorna ao texto constitucional brasileiro, após ter sido dele extirpado em 1965, com a Emenda constitucional nº 18. Segundo tal postulado, que, aliás, é corolário do princípio da isonomia, os contribuintes devem participar da formação da receita pública para suportar o sacrifício fiscal. em razão e na medida de sua aptidão. Por todo o exposto, esperamos ver aprovada econômica para que se faça justiça a urna categoria de pessoas carentes de solidariedade humana também no campo tributário. Sala das Sessões. Dep. Airton Cordeiro. Justificação do PL 1189/1988, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1154690&file	legislativa do Projeto de Lei n. 1.189, de 1988. Sala da Comissão, 9 de novembro de 1989. Deputado CARLOS VINAGRE O parecer da CCRJ integra o "Dossie Digitalizado" do PL 1189/1988 e está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1154690&filename=Dossie-PL%201189/1988. Acesso em 20.05.2025 --- Parecer do Senador Ronan Tito disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6614?sequencia=2. Acesso em 20.05.2025 Diário do Senado Federal n° 97 de 1993; Sessão: 07/06/1993 | Publicação: 08/06/1993; fl. 5236 e ss.	No parecer: "*Resta saber, porém, se a referida isenção afronta a vedação contida no enunciado inicial da norma, que proíbe estabelecimento de desigualdade de tratamento entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Não nos parece correto supor que os mentais estejam em situação equivalente a dos demais contribuintes do imposto. A deficiência em si constitui a característica que os distingue dos demais, requerendo condições especiais de atendimento e tratamento, para que possam participar, normalmente, da vida em comunidade. (...) A Proposição insere-se, por outro laco, de harmônica, no contexto do Direito Tributário, sem ferir forma as normas constitucionais nem os princípios gerais de direito*" Acreditamos que a proximidade do PL, que é de 1988, com a promulgação da Constituição em 1988 tenha gerado essa maior preocupação e justificação com o Texto Constitucional. A justificação inclusive faz questão de ressaltar o retorno do princípio da capacidade contributiva à Constituição:

		name=Dossie-PL%201189/1988. Acesso em 20.05.2025		"*É de se acentuar que esta proposta está em consonância com o princípio da capacidade contributiva, que retorna ao texto constitucional brasileiro, após ter sido dele extirpado em 1965, com a Emenda constitucional nº 18*." O Parecer do Senador Ronan Tito foi fundamentado também em relação à capacidade contributiva: *"O tratamento tributário diferenciado que se propõe em favor dos deficientes mentais, inobstante as elevadas razões humanitárias que inspiraram o ilustre Autor do Projeto e estiveram presentes no Relatório rejeitado por esta Comissão, não pode prosperar. O princípio da capacidade contributiva -que é clássico em matéria de política tributária -está explícito na Constituição vigente, ao dispor, no § 1" do art. 145, que, tanto quanto possível, "os impostos(...) serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte". Esse mandamento constitucional, aliás, é reforçado pelo princípio;> da isonomia tributária, que, na Carta Magna, tem sede nas limitações ao poder de tributar, poís, segundo o art. 150, Il, é vedado "instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente". Ora, o deficiente mental, como o deficiente físico ou qualquer pessoa*

				afetada em sua higidez física ou mental, pode ter capacidade contributiva muito maior que a de outro cidadão, cuja saúde seja excelente, mas cuja situação econômica seja precária. Também poderá, sem dúvida, ocorrer o inverso. Mas, nesse caso, o deficiente mental deverá ser tratado, pela legislação do Imposto de Renda, consoante as pessoas de situação econômico-financeira equivalente. Vale dizer, a faixa de rendimentos considerada indispensável à sobrevivência é isenta do Imposto de Renda, para todas as pessoas físicas, sejam ou não deficientes mentais. Alterar esse critério para beneficiar determinada categoria de contribuintes, indenpentemente de sua capacidade econômica, além de injusto e inconstitucional, agravaria as notórias dificuldades fiscais do Erário." O que poderia ser somente apresentado a mais é o impacto econômico da medida, que não foi apresentado nem nesse parecer, nem no parecer da Comissão de Finanças e Tributação, de autoria do Dep. Luiz Alberto Rodrigues, que registrou somente que o impacto seria irrisório sem apresentar números concretos.
• Indenização por	**Lei 1298/2014 (MPV 632/2013)**	EMI nº 00152/2012 MP MJ MF	PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO	A EM 152/2012 não justifica as isenções de acordo com os princípios

exercício em local estratégico	• Arts. 1º a 4º	"A referida indenização é imprescindível para promover o fortalecimento institucional do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao reduzir os óbices para a fixação e ampliação do quantitativo de servidores em localidades estratégicas para a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços." EMI nº 00152/2012 MP MJ MF integra o "Inteiro Teor" do PL 4264/2012 e está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1016520&filename= PL%204264/2012. Acesso em 20.05.2025	O SR. MAURO BENEVIDES (PMDB-CE. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, diante da competência regimental da nossa Comissão de Constituição e Justiça, proclamo a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica legislativa. Esta é a nossa manifestação, Sr. Presidente. Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Mauro Benevides (PMDB-CE), pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=552476. Acesso em 20.05.2025	constitucionais. Fala apenas que o objetivo é fortalecer institucionalmente o Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e incentivar a ampliação do quantitativo de servidores em locais estratégicos. O Parecer do Dep. Mauro Benevides não faz qualquer análise da isenção de forma específica.
• Incentivo em pecúnia a servidor licenciado conforme MP	**Lei 12855/2013 (PL 4264/2012 e PLC 47/2013)** • Arts. 25	EM 285/2013 integra a MSC 582/2013, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=614591. Acesso em 20.05.2025	Parecer nº 18 de 2014, da Comissão Mista da MPV 632/2013 disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=605327. Acesso em 20.05.2025 Parecer do Senador Sérgio Petecão disponível em:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3403645&ts=1630444000940&disposition=inline. Acesso em 20.05.2025	Nem EM 285/2013, nem pareceres justificam isenção de acordo com os princípios constitucionais que regem o IRPF.
• Isenção a FIAGROS	**Lei 14.130/2021 (PL 5191/2020)**	JUSTIFICATIVA O crédito rural é uma ferramenta indispensável à consecução do objetivo de manter a agropecuária brasileira entre as mais produtivas do mundo. O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) tem desempenhado um papel fundamental na	PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO "No tocante ao tratamento tributário conferido aos Fiagro, o substitutivo ora apresentado incorpora no texto do PL 5191/2020, o mesmo tratamento tributário concedido aos Fundos	Na Justificativa do PL 5191/2013 a isenção se justifica como forma de desenvolver mecanismos de financiamento para agropecuária. No pareceres de ambas as casas, a isenção não é explicada, ou analisada

		evolução da agropecuária brasileira, ajudando a levar o país da condição de importador líquido de alimentos à de potência exportadora mundial. No entanto, as restrições fiscais enfrentadas pelo Governo Federal e a evolução da agropecuária brasileira requerem modificações nesse sistema. (...) Além disso, os instrumentos financeiros beneficiados por isenção fiscal sobre seus rendimentos serão vinculados à atividade agropecuária e não ao mercado imobiliário. O segundo ponto de diferença entre o regime tributário do FIAGRO e do FII adequa as isenções tributárias sobre rendimentos de aplicações financeiras geridas pelo FIAGRO ao objetivo explícito de desenvolvimento dos mecanismos privados de financiamento agropecuário no Brasil. (..) Dessa forma, assim como os fundos de investimento imobiliário podem aplicar seu patrimônio em papeis associados ao desenvolvimento do mercado imobiliário, os Fundo de Investimento para o Setor Agropecuário - FIAGRO poderão investir títulos do agronegócio. Justificativa integrante do "Inteiro Teor" do PL 5191/2020: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2265295. Acesso em 20.05.2025	Imobiliários de que tratam os arts. 16-A da Lei nº 8.668, de 1993, em relação à tributação do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre as aplicações em renda fixa ou variável. (...) Na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n. 5.191 de 2020, e do substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Sala das Sessões, em dezembo de 2020. Dep. Christino Áureo RELATOR Parecer disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268004. Acesso em 20.05.2025 --- PARECER Nº 8, DE 2021-PLEN/SF "(...)Outrossim, destacamos que a previsão de tratamento tributário assemelha-se à de outro instrumento de mercado que já se provou frutuoso para o fim que se propõe. Qual seja, o de incentivar a captação de recursos para um setor econômico específico, como é o caso dos fundos de investimento imobiliário criados pela já citada Lei no 8.668, de 1993." PARECER Nº 8, DE 2021-PLEN/SF do relator, Senador Carlos Favaro disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-	constitucionalmente. É citada de forma meramente descritiva. Nem a Justificativa do PL 5191/2013, nem o Parecer do Dep. Christino Áureo fundamentam nada de acordo com os princípios constitucionais que regem o IRPF. No parecer do Senador Carlos Favaro, menciona-se o tratamento tributário igual aos dos fundos imobiliários, a fim de incentivar a captação de recursos. Nada foi dito sobre os princípios constitucionais que regem o IRPF.

			getter/documento?dm=8925102&ts=1723038280953&disposition=inline. Acesso em 20.05.2025	
• Rendimentos de caderneta de poupança • Remuneração de LCI, CRI, LH • Ganhos líquidos com ações e ouro até R$ 20 mil/mês	**Lei 8.981/1995 (MPV 812/1994)** • art. 68, III • art. 72, § 8º	**EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS** Excelentíssimo Senhor Presidente da República: Submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa Medida Provisória que modifica a legislação tributária federal a partir de 1º de janeiro de 1995, ajustando-a aos objetivos do Plano de Estabilização Econômica, que preconiza a desindexação gradual da economia brasileira bem como o incremento de arrecadação necessário ao cumprimento das metas estabelecidas para o ano de 1995. (...) Em relação ao mercado de renda variável, tributado de acordo com o previsto na Seção II deste Capítulo (arts. 72 a 75), o anteprojeto prevê isenção do imposto sobre os ganhos líquidos em operações realizadas no mercado à vista de bolsa e com ouro, ativo financeiro, cujo valor das alienações realizadas em cada mês seja igual ou inferior a 5.000,00 UFIR. Tal previsão objetiva isentar os pequenos investidores que atuam nesse mercado e se aplica apenas às pessoas físicas. (...) Nos artigos 65 a 82 estão previstas as regras sobre a tributação, pelo imposto de renda, das operações financeiras realizadas nos mercados de renda fixa e de renda variável, destacando-se a eliminação da tributação em separado dos rendimentos derivados dessas operações, no caso de pessoa jurídica tributada com base no lucro real Em relação ao mercado de renda fixa, tributado de acordo com o disposto nos artigos 65 a 71, o anteprojeto amplia o	**II - VOTO DO RELATOR** Antes de mais nada, cumpre registrar nossa condenação veemente e sublinhar nosso mais vivo repudio à maneira atabalhoada e antidemocrática com que o Poder Executivo insiste em cultivar a tradição famigerada, que remonta aos tempos do autoritarismo, de despejar sobre o Legislativo, no apagar das luzes de um exercício financeiro e de um Governo, o tradicional "pacote" fiscal de fim de ano. Tornou-se usual que tais "pacotes", urdidos em segredo por tecnocratas supostamente "iluminados", frequentemente inservíveis aos clamores da sociedade e muitas vezes pouco afeitos à experiência concreta, limitem-se a tecer remendos de última hora a um sistema fiscal caótico, voltados predominantemente a suprir lacunas imediatas de Caixa, descurando do ajuste estrutural do sistema que há muito reclama mais racionalidade. Nos "pacotes" fiscais recentes, a superficialidade das medidas e a seu alcance imediatista, ao descuido jurídico-redacional e a baixa: qualidade global de suas construções conceituais, acresce a costumeira chantagem, hoje inaceitável, pressionando o Congresso a engolir cruas as propostas em bloco, sob pena de tornar inviável a gestão econômica do País. Como hoje as circunstâncias mudaram, é surpreendente a continuidade de um estilo agora inadequado aos tempos atuais; pois se os supremos mandatários do Executivo, tanto o que sai como o que entra, entoam loas ao estágio de maturidade que nossa democracia teria alcançado, seria de esperar-se que sua constatação não se exaurisse no discurso e se	A EM 443/MF da MPV 812/1994 não fala nada sobre os princípios constitucionais. Descreve mais o que está sendo proposto do que propriamente justifica. Naquilo que justifica, diz que é para incentivar o pequeno investidor de ouro e ações. O voto do Dep. Relator Mussa Demes no parecer de constitucionalidade é um retrato caricato da crítica de nossa pesquisa. Admite que o debate não é adequado, não é democrático, que está sendo feito de forma atropelada, apresentado no apagar das luzes do ano legislativo, feito somente para fechar o Caixa (fim arrecadatório) e de forma superficial. O Relator ainda põe em dúvida os números apresentados que não são sequer analisados por ele próprio. Ao final, contraditoriamente, pronuncia-se pela constitucionalidade da MPV 812/1994 em um gesto de confiança “ao governo debutante”. Não faz qualquer análise dos princípios constitucionais que regem o IRPF. Rejeitou em bloco 87 emendas sem qualquer análise.

		universo das operações realizadas nesse segmento, sujeitando à retenção do imposto na fonte os resultados das operações conjugadas, conhecidas como box, e das operações de transferência de dívidas. São também considerados como de renda fixa, quaisquer rendimentos obtidos pela entrega de recursos a pessoa jurídica, independentemente de ser ela instrução financeira ou não. Como medida simplificadora, propõe-se alterar o regime de incidência do imposto nos Fundos de Aplicação Financeira - FAF, que são atualmente tributados à alíquota de cinco por cento sobre o rendimento bruto apropriado diariamente ao quotista. Pela nova regra, os rendimentos do FAF passam a ser tributados de forma idêntica ao dos demais fundos de renda fixa, padronizando-se, assim, a tributação dos investimentos coletivos existentes nesse segmento do mercado. (...) Estabelece a apropriação pro rata-tempore dos rendimentos auferidos até 31 de dezembro de 1994 e a sua consequente tributação nos termos da legislação vigente. E importante observar, que o imposto apurado naquela data somente será cobrado por ocasião do resgate da aplicação, e que os respectivos rendimentos serão agregados ao custo original de aquisição, como forma de evitar a bitributação desses rendimentos. (...) Outra regra de transição prevê a exclusão dos rendimentos auferidos em aplicações iniciadas antes de: 1995 no cômputo do adicional do imposto de renda das pessoas jurídicas. Tal exclusão se justifica, pois, até 1994, os referidos rendimentos estavam sujeitos ao regime de tributação exclusiva,	manifestasse em práticas efetivamente democráticas. Com efeito, é sabido que nas democracias ostentadas pelos países do chamado "primeiro mundo", a cujos padrões o Brasil aspira legitimamente altear-se, a discussão pública da fiscalidade e do orçamento se perfaz durante a parcela mais substancial da legislatura, junto ao foro de eleição para esse fim, que é a Assembleia Nacional; é nesse foro que se esmiúçam com grande transparência aos feitos financeiros do Governo e que se decidem prioridades e parâmetros da gestão econômico-fiscal; é no exercício acentuadamente intenso dessa discussão que se exprime preferencialmente a cidadania, sob a égide do princípio da "*no taxation without representation*", esteio primeiro da democracia. Já que estamos conquistando nosso amadurecimento democrático, não é mais admissível que o Poder Executivo trate o Congresso como um bando de fantoches a quem caberia referendar cegamente as iniciativas do Governo, sobretudo em matéria fiscal; ainda menos aceitável é esse procedimento abrupto quando o próprio Governo acentua a continuidade da gestão econômica e a permanência da identidade da equipe responsável; como a equipe atual já se encontrava a postas, não há justificação para a pressa, o atropelo, o isolamento, o segredo, a aversão ao dialogo doravante, as questões fiscais devem tratar-se colegiadamente pelas instâncias administrativa e legislativa, como convém a qualquer democracia que se preze. A Medida Provisória n° 812, de 1994, sob foco, não destoa do estilo agora francamente inconveniente dos antigos "pacotes fiscais", padecendo dos defeitos tradicionais decorrentes do assoberbamento, do	

		não sendo incorporados ao lucro real das empresas. (...) Pelas razões expostas, justifica-se a adoção desta Medida Provisória por se tratar de matéria relevante e urgente de interesse nacional. Exposição de Motivos 443/MF publicada em Diário do Congresso Nacional - 19/1/1995, Página 355 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-812-30-dezembro-1994-377315-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025	isolamento e da visão de curto alcance; as principais inconsistências e impropriedades redacionais e as façanhas juridicamente duvidosas mais gritantes já foram esmiuçadas pelos especialistas e já ganharam amplamente a imprensa, valendo pois dispensarmo-nos de comentá-las; é certo que se trata de mais um "remendo" com finalidades arrecadatórias, ao qual se colam alguns ajustes de menor expressão e compatibilizações com a evolução do contexto econômico rumo a padrões inflacionários mais saudáveis. Entendemos que é muito discutível a justificação desses procedimentos à luz do argumento de que o ajuste fiscal duradouro não é atingível, sem uma reforma constitucional vista como panaceia; parece-nos que, ao contrário, esse argumento diversionista não exime o governo de sua inapetência em explorar mais a fundo do que tem feito as vastas potencialidades da legislação ordinária. Sem apelar para a convicção da boa doutrina segundo a qual a Medida Provisória não é veículo adequado à matéria tributária, salta aos olhos, entretanto, que o diploma excepcional sob análise exorbita na acumulação de dispositivos absolutamente impermeáveis aos critérios de urgência e de relevância, como p. ex. a abrupta vedação, após mais de quinze anos de vigência pacífica, do diferimento da tributação do lucro inflacionário. Por outro lado, algumas inovações mais importantes e discutíveis, entre as quais se destacam o critério proporcional de compensação de prejuízos, as restrições à dedutibilidade de créditos duvidosos, o engessamento das contribuições patronais às entidades de previdência privada, a implacabilidade dos novos prazos de escrituração irrealisticamente exíguos, entre	

			outras matérias, algumas das quais objeto de diversas emendas, deveriam merecer debate mais democrático e amadurecimento mais longo. Todavia, é forçoso que a análise de mérito desta Medida Provisória desborde da dimensão técnica e se submeta a critério eminentemente político. Admitidos os reparos que já fizemos, é preciso, no entanto, não desprezarmos as aflições que a equipe econômica vem testemunhando com aparente sinceridade, bem como as intenções meritórias que apregoam nesse início auspicioso de uma nova era prometida de estabilidade com desenvolvimento e justiça social. Segundo as estimativas da Receita Federal, as inovações renderiam, a muito custo, não mais do que a metade das receitas propiciadas pelo extinto e malsinado IPMF e, na convicção da equipe econômica, tais expectativas seriam irrenunciáveis em vista das pressões catastróficas do desequilíbrio das finanças públicas sobre a estabilidade almejada, que é por sua vez pressuposto do desenvolvimento e da justiça social. Ainda segundo os cálculos da Receita Federal, as medidas são globalmente benéficas para a grande maioria dos contribuintes, concentrando-se apenas em cerca de duas mil empresas de grande porte um aumento marginal da carga tributária muito moderado e perfeitamente absorvível, não superior a alguns poucos pontos percentuais. É verdade que os cálculos citados não exibem a transparência desejável e são objeto de vivas contestações por parte de diversos consultores conceituados do setor privado; não obstante, embora ressaltando mais uma vez a recomendação de que a administração tributária federal se abra muito mais ao diálogo com o público e com seus representantes no Congresso, parece-nos que as	

			alegações da Receita poderiam ser acolhidas, em princípio, dando-se um crédito de confiança ao Governo debutante, já que seus representantes tiveram a grandeza de reconhecer as críticas fundadamente levantadas contra o "pacote" fiscal e se comprometeram a fazer editar, simultaneamente à aprovação desta Medida Provisória, outra na qual serão corrigidas ou desativadas as principais inovações mais gritantemente contestadas, às quais nos referimos acima. Mas não é possível ocultar a técnica pouco criativa de todo o pacote: numa atmosfera intelectual de unanimidade quanto ao diagnóstico de que o setor formal já é sobretaxado e que é preciso alargar as bases tributáveis, é inconcebível que o Governo, mais uma vez, insista em extrair a mais-valia de que necessita sobretaxando outra vez o setor formal, habitual pagador de impostos; aliás, é provável que o esforço tributário adicional exigido as duas mil empresas de porte reportadas pela Receita Federal, não seja neutro do ponto de vista econômico, quando se sabe que, em contextos imperfeitamente competitivos, tais empresas costumam repassar aos preços a quase totalidade ou mesmo a totalidade dos custos fiscais adicionais de operação dos negócios, algumas conseguindo mesmo, a esse pretexto, aumentar suas margens, de sorte que, em suma, o "pacote" engendrado é potencialmente inflacionário. Isso posto, insistindo no cultivo de procedimentos de elaboração legislativa-fiscal mais democráticos e qualitativamente menos imperfeitos, admitindo que algumas inovações são inaceitáveis e serão imediatamente corrigidas, entendemos que cabe uma demonstração de indulgência e colaboração construtiva com o novo Governo. Assim, para não vulnerar a integridade da peça sob análise,	

			evitando questionamentos jurídicos relacionados com os princípios da anterioridade e da anualidade, enunciamos nosso **VOTO DE MÉRITO pela APROVAÇÃO INTEGRAL** do texto da Medida Provisória nº 812, de 1994, bem como pela **REJEIÇÃO EM BLOCO** das 87 emendas correlacionadas. **Sala das Sessões, em [] de [] de 1995. Deputado MUSSA DEMES - Relator** Voto se encontra no Dossiê Digitalizado da MPV 812/2014, disponível em https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8574#:~:text=Medida%20Provis%C3%B3ria%20n%C2%B0%20812%2C%20de%201994&text=Ementa%3A%20SUBMETE%20A%20APRECIA%C3%87%C3%83O%20DO,FEDERAL%20E%20DA%20OUTRAS%20PROVIDENCIAS. Acesso em 20.05.2025.	
• Auxílio-moradia substitutivo a imóvel funcional	**MP 2.158-35/2001** • art. 25	EM 00163 EM REEDIÇÃO MPV 2158-34 disponível em: Diário do Congresso Nacional - 9/10/2001, Página 20650 (Exposição de Motivos). Acesso em 20.05.2025	Não existe parecer disponibilizado nos sites do Congresso Nacional. A EC 32/2001 permitiu a vigência das MPVs anteriores à ela.	A EM 163/2001 não apresenta qualquer justificativa sobre a isenção prevista no art. 25. Não era tema central da MPV.
• Auxílio-transporte em pecúnia para servidores públicos	**MP 2.165-36/2001** • art. 1º, § 2º	A Exposição de Motivos n. 255/2011 integra o "Inteiro Teor" da MP 2165-36/2001, disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/48034. Acesso em 20.05.2025 EM da MP 2165-34/2001 (Diário do Congresso Nacional - 22/8/2001, Página 15690 (Exposição de Motivos)que tem a EM original, está disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpr	Não existe parecer disponibilizado nos sites do Congresso Nacional. A EC 32/2001 permitiu a vigência das MPVs anteriores à ela.	Nem a EM 255/2011, nem a EM da MP 2165-34/2001, que foi a MP original reeditada posteriormente, justificam a isenção prevista. O tema central da justificativa e da análise é o auxílio-transporte.

		o/2001/medidaprovisoria-2165-34-28-junho-2001-335332-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025		
• Indenização de transporte a servidor público por uso de veículo próprio	**Lei 8852/94 (MPV 409/1994)** • art. 1º, III	Exposição de Motivos publicada no Diário do Congresso Nacional - 19/1/1994, Página 501 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-409-6-janeiro-1994-373784-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 20.05.2025	Parecer disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 7 de 1994 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025. Diário do Congresso Nacional n° 7 de 1994 | Sessão: 03/02/1994 | Publicação: 04/02/1994 | Fls. 784-785	A EM e o Parecer só justificam as alterações nas remunerações dos servidores, não falando nada em específico sobre a isenção prevista.
• Indenização de transporte a servidor público por uso de veículo próprio	**Lei 9.003/95 (MP nº 898/1995)** • art. 7º	Não encontrada nos sites do Congresso Nacional.	O SR. ARNALDO MADEIRA (PSDB - SP. Para proferir parecer. Sem revisão do orador.) - O parecer da Comissão é favorável ao mérito da medida provisória e contrário à emenda apresentada. (...) Parecer disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 6 de 1995 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025. Diário do Congresso Nacional n° 6 de 1995 | Sessão: 09/03/1995 | Publicação: 10/03/1995 | fls. 1628	O parecer de constitucionalidade não faz qualquer menção aos dispositivos constitucionais.
• Salário-família	**Lei 8.218/1991 (MPV 298/1991)** • art. 25	EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS "O art. 26 elimina desencontro hoje existente sobre o tratamento tributário a ser dado ao salário-família; para tanto, tornar-se isento do imposto de renda, independentemente da natureza da fonte pagadora." Exposição de Motivos foi publicada no Diário do Congresso Nacional - 21/8/1991, Página 2443 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpr	Parecer disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 60 de 1991 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 60 de 1991 Sessão: 06/08/1991 | Publicação: 07/08/1991| fl. 2401 e 2438	A Exposição de Motivos não menciona qualquer princípio constitucional que rege o IRPF, só justifica falando em eliminar "desencontro hoje existente sobre o tratamento tributário a ser dado ao salário-família", sem fazer qualquer esclarecimento sobre o que seria esse "desencontro". O parecer de constitucionalidade não menciona qualquer princípio.

		o/1991/medidaprovisoria-298-29-julho-1991-370573-norma-pe.html . Acesso em 20.05.2025		
• Contribuições ao PAIT	**DL 2.292/1986** • Art. 12, III	E.M. n.º 380/86 Brasília, 20 de novembro de 1986. Excelentíssimo Senhor Presidente da República: Os grandes objetivos da política econômica, tais como altas taxas de crescimento, elevação dos níveis de renda e emprego, estabilidade de preços, boa distribuição de renda e conste aumento do padrão de vida, estão intimamente ligados aos processos de formação de capital, ou seja, aos meios de liberação de recursos do consumo (poupança) para serem utilizadas na formação de capital (investimento). (...) De outra parte, a importância com que efetivamente contribuir o trabalhador para a formação do patrimônio PAIT poderá, observadas certas condições, ser abatida da renda bruta do titular (item I do art. 12) e os rendimentos produzidos pelos bens integrantes do patrimônio PAIT serão tributados apenas por ocasião de seu Resgate (inciso IV do art. 12). Além disso, os rendimentos produzidos pelos bens integrantes dos patrimônios, clubes e fundos de investimentos PAIT não estarão sujeitos a incidência de imposto sobre a renda na fonte, note-se que esse tratamento não acarretar perda fiscal, mas sim, um deferimento, já que, no resgate, os valores ficarão sujeitos ao imposto sobre a renda. Exposição de Motivos 380/86, publicada no Diário do Congresso Nacional - 1/9/1987,	Decreto editado pelo poder executivo, sem tramitação no Congresso Nacional.	A EM 380/86 só descreve a isenção e se preocupa com incentivo à formação de poupança. Importante ressaltar que o DL 2.292/86 é anterior à CF 88, de modo que seria improvável justificar com base nos princípios constitucionais de uma Constituição ainda inexistente.

		Página 456 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2292-21-novembro-1986-364980-norma-pe.html . Acesso em 25.05.2025		
• Incentivo em pecúnia a servidor licenciado conforme MP	**MP 2.174-28/2001** • Art. 22	E.M. nº 00250/MP constante do "Inteiro Teor" da MPV 2.174-28/2001, disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/48055. Acesso em 20.05.2025	Não existe parecer disponibilizado nos sites do Congresso Nacional. A EC 32/2001 permitiu a vigência das MPVs anteriores a ela.	E.M. nº 00250/MP não justifica a isenção concedida.
• Resgate de contribuições (1989 a 1995)	**MP 2.159-70/2001** • Art. 7º	E.M. nº 000038- MCT-MF constante do "Inteiro Teor" da MP 2.159-70/200, disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/48074. Acesso em 20.05.2025	Não existe parecer disponibilizado nos sites do Congresso Nacional. A EC 32/2001 permitiu a vigência das MPVs anteriores a ela.	E.M. nº 38/MCT-MF não justifica a isenção concedida.
• Pagamento por adesão a programa de desligamento voluntário (PDV)	**Lei 9468/97 (MPv nº 1.530-7/1997)** • Art. 14	EM 68/1997 publicada no Diário do Congresso Nacional - 26/6/1997, Página 5392 (Exposição de Motivos), disponível em:https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1530-7-12-junho-1997-359520-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025	O SR. ADELSON SALVADOR (Bloco/PSB - ES. Para emitir parecer.) Sr. Presidente, Srs e Srs. Congressistas: 2. Voto do Relator No que tange a constitucionalidade, não há reparos a fazer. Disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 16 de 1997 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 16 de 1997 Sessão: 08/07/1997 | Publicação: 09/07/1997 | fls 5966-5967	E.M. nº 68/1997 não justifica a isenção concedida. No parecer, tampouco.

• Indenização e aviso prévio por despedida ou rescisão + FGTS	**Lei 8.036/1990 (MP 177/90), (PLV 34/1990)** • Art. 28	EM nº 9/1990 publicada em Diário do Congresso Nacional - 6/6/1990, Página 3173 (Exposição de Motivos), disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-177-12-abril-1990-370494-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025	Parecer disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 30 de 1990 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 30 de 1990 Sessão: 24/04/1990 | Publicação: 25/04/1990	E.M. nº 9/1990 não justifica a isenção concedida. Tema central são as verbas indenizatórias/rescisórias do trabalhador. No parecer, igualmente.
• Indenização por rescisão com dano patrimonial	**Lei 9.430/1996 (PL 2448/1996 e PLC 84/1996)** • Art. 70, §5º	"EM 470/1996 45. O art. 70 atribui a responsabilidade pela retenção do imposto de renda na fonte, sobre rendimentos auferidos por fundos, sociedades de investimento e carteiras, constituídos por investidores domiciliados no exterior, à pessoa jurídica que efetuar o pagamento do referido rendimento. 46. Para garantir o pagamento do imposto de renda e inibir a evasão tributária, o art. 71 estabelece a incidência do imposto nas hipóteses de multas ou vantagens pagas ou creditadas em virtude de rescisão de contratos, à exceção dos casos decorrentes da legislação trabalhista e aos relativos à reparação de danos patrimoniais." EM 470/1196 está no "Dossiê Digitalizado" do PL 2448/1996, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=203584. Acesso 20.05.2025	SR. ROBSON TUMA (BLOCO/PSL-SP. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, trata-se de um projeto que visa melhorar o controle de pagamento de Imposto de Renda devido por pessoas jurídicas e modernizar a Administração. Entre outros aspectos, este projeto modifica a apuração, que passa de mensal para trimestral e a provisão para um regime de perda efetiva pela inadimplência dos contribuintes. Portanto, a partir daí, haverá uma fiscalização real em relação ao preço de transferência e ao preço do mercado. Hoje, o País tem uma estimativa de perda volumosa de impostos, que, ao invés de serem pagos aqui, são feitos em outros países, onde as alíquotas são mais baixas, mesmo onde não são pagos, nos paraísos fiscais. Passa a haver um regime especial de fiscalização para o reincidente, forçando-o a ser educado pela Receita, tendo ele uma fiscalização permanente, a fim de que não seja mais reincidente na falta de pagamento de impostos, tanto da Receita Federal, como do INSS e de outros inseridos neste projeto. o projeto poderia ser interpretado como improcedente, devido à inconstitucionalidade de um artigo que trata da equiparação das factoring com as instituições financeiras, que daria a diferenciação do imposto de 8% para 18%. Porém, este artigo foi retirado pelo Relator do Projeto, Deputado Roberto	A EM 8470/1996 não fala nada dos princípios constitucionais, justifica por força da legislação trabalhista. O Parecer do Dep. Robson Tuma e do Senador Edison Lobão tampouco falam algo sobre os princípios constitucionais que regem o IRPF.

			Brant, no seu Substitutivo. Portanto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, na forma do Substitutivo do Relator da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado Roberto Brant. Parecer do Dep. Robson Tuma, em substituição à CCJ está no "Dossiê Digitalizado" do PL 2448/1996, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=203584. Acesso em 20.05.2025 Parecer do Sen. Edison Lobão (PFL-MA) disponível em https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19736?sequencia=151. Acesso em 20.05.2025	
• Distribuições aos sócios no Simples Nacional (exceto pro - labore etc.)	LC 123/2006 (PLP 123/2004 e PLC 100/2006) • Art. 14	Justificação está no "Inteiro Teor" do PLP 123/2004, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150559. Acesso em 20.05.2025	PARECER DEP. LUIZ CARLOS HAULY "Por fim, como medida de diminuir as responsabilidades tributárias do pequeno empresário, o Projeto de Lei Complementar determina a isenção do imposto de renda, na fonte e na declaração de ajuste do beneficiário, dos valores efetivamente pagos pelo ente jurídico denominado empresário à pessoa física que a este corresponda, salvo os que se referirem a pró-labore, aluguéis ou serviços prestados." Parecer do Relator, Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), de 16.11.2005 está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=150559. Acesso em 20.05.2025.	A Justificação não fala nada sobre a isenção, só justifica o simples nacional. O parecer do Dep. Luiz Carlos Hauly e do Sen. Luiz Otávio só justificam a isenção com a finalidade de diminuir as responsabilidades do pequeno empresário. Nada fala da Constituição.

			Parecer do Senador Luiz Otávio: "O Estatuto isenta do imposto de renda os va lores pagos ao titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno optante pelo Simples Nacional, salvo os que corresponderem a pro labore, aluguéis ou serviços prestados." Parecer do Senador Luiz Otávio disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1861?sequencia=87. Acesso em 20.05.2025 Diário do Senado Federal n° 199 de 2006; Sessão: 08/11/2006 | Publicação: 09/11/2006;fl. 33994 e ss.	
• Vale-pedágio obrigatório	**Lei 10.209/2001 (MP 2.107-12/2001)** • Art. 2º	EM publicada no Diário do Congresso Nacional - 22/3/2001, Página 05863 (Exposição de Motivos), disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver. Acesso em 20.05.2025	O SR. JOÃO HENRIQUE (PMDB-PI. Para emitir pare cer. Sem revi são do orador.) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Congressistas, Quanto à admissibilidade, a Medida Provisória nº 2.107-12, de 23 de fevereiro de 2001, atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Por isso, votamos pela sua admissibilidade. Quanto ao mérito, verifica-se que, em primeiro lugar, a iniciativa de criar o vale-pedágio, destinado ao transporte rodoviário de carga, foi a solução encontrada pelo Governo Federal para enfrentar o impasse que, desde 1999, ameaçava a continuidade das operações no setor, inclusive com riscos de desabastecimento e de sérios prejuízos para a economia nacional. É inegável, portanto, o mérito da iniciativa. Nada mais justo que, persistindo as razões que motivaram sua proposição em caráter	A Exposição de Motivos não fala nada sobre a isenção e sobre os princípios constitucionais que regem o IRPF. O parecer do Dep. João Henrique igualmente. O tema central analisado e justificado é o vale-pedágio.

			emergencial, a concessão do vale-pedágio seja mantida como obrigação devida pelo proprietário da carga ou seu embarcador ao transportador contratado, assegurando ao contratante o direito de deduzir do valor do frete a despesa correspondente ao cumprimento de tal obrigação, até o limite de 1% do total. Reconhecida, portanto, a constitucionalidade, a juridicidade e a boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 2.107-12, de 23 de fevereiro de 2001, bem como a conveniência e a oportunidade de sua adoção, opinamos pela respectiva aprovação. Parecer do Dep. João Henrique do PMDB – PI publicado no Diário do Congresso Nacional - 22/3/2001, Página 05863, disponível em https://legis.senado.leg.br/diarios/ver. Acesso em 20.05.2025	
• Dividendos do FND	DL 2.288/1986 • Art. 5º	EM 102/1986 publicada no Diário do Congresso Nacional - 1/9/1987, Página 427 (Exposição de Motivos), disponivel em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2288-23-julho-1986-348886-norma-pe.html. Acesso em 20.05.2025	Decreto editado pelo poder executivo, sem tramitação no Congresso Nacional.	A EM 102/86 nada fala sobre a isenção. Importante ressaltar que o DL 2.288/86 é anterior à CF 88, de modo que seria improvável justificar com base nos princípios constitucionais de uma Constituição ainda inexistente.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO QUE ALTEROU AS <u>ALÍQUOTAS DA TABELA PROGRESSIVA</u>

ALÍQUOTAS DA TABELA PROGRESSIVA				
Alteração das Alíquotas	**Ato Normativo**	**Justificativa/Exp. Motivos**	**Parecer CCJ**	**Fundamentação de acordo com as orientações constitucionais (progressividade, capacidade contributiva, universalidade, generalidade etc.)?**
Inseriu a alíquota de 35%, e a tabela progressiva então vigente passou a possuir uma faixa de isenção, uma alíquota de 15%, outra de 26,6% e outra de 35%.	**Lei 8.848/1994 (MP 400/1993)**	Exposição de Motivos nº 422 de 1993 Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Submeto à consideração de Vossa Excelência o nosso Projeto de Medida Provisória, que estabelece tabelas progressivas para a incidência do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, para pessoas físicas. É proposta a criação de alíquota de 35% para a classe de rendimentos cujos valores superem 18000 UTR por mês, tendo em vista aperfeiçoar a progressividade do imposto, determinada pelo art. 152, § 2º, I, da Constituição. Outrossim, com o objetivo de instrumentalizar o ajuste fiscal necessário ao equilíbrio das finanças públicas, em 1994, as quotas fixadas nas referidas tabelas incorrem em incremento de 5% (cinco por cento) no atual nível global de incidência, sem prejuízo da progressividade já alcançada pelo imposto. Justificam o recurso à edição de Medida Provisória a relevância da matéria, demonstrada pela necessidade de garantir ao Poder Público condições para o mencionado ajuste fiscal, e a urgência de adoção das providências, ditada pelo disposto no art. 150,	O SR. GERMANO RIGOTTO (PMDB - RS Para proferir parecer.) Ao modificar as alíquotas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, através da Medida Provisória n° 400/93, pretendeu o Poder Executivo investir contra a calamidade pública que há muito assola a nação brasileira que é o processo inflacionário cujas causas básicas residem no déficit público gerado pelo descontrole das finanças governamentais. Destarte, nada mais relevante e urgente pode haver do que a ação do Governo Federal (inclusive Poder Legislativo, obviamente) no combate à inflação, grave enfermidade do Estado brasileiro, responsável direto por inúmeros outros problemas sociais, econômicos e políticos. Assim, a compatibilização da arrecadação Federal às despesas da União é a condição indispensável para frear a tendência hiperinflacionária que, se confirmada, poderá resultar em uma crise de sérias consequências para esta e para as próximas gerações. Concluímos, portanto, que, no mérito, a proposição em análise é matéria de alta relevância e urgência para o País, superando, dessa	Como se observa, nos 4 breves parágrafos que justificam a alteração das alíquotas na EM 422/1993, a única justificativa é de aumento e aperfeiçoamento da progressividade, bem como o caráter arrecadatório, visando "equilíbrio das finanças públicas em 1994". Não é apresentado nenhum estudo mais aprofundado, nenhuma justificativa maior sobre a escolha das alíquotas em específico. Por que 35% e não 30%? Por que não inserir outras alíquotas? Por que incidir na faixa de renda escolhida? O parecer tampouco traz preocupação constitucional e foca somente na arrecadação.

		III, p.º, da Constituição, que exige a entrada em vigor das disposições aqui preconizadas antes do início do exercício financeiro em que o imposto deva ser cobrado. Respeitosamente, Fernando Henrique Cardoso EM 422/1993 disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=12/01/1994&txpagina=123&altura=700&largura=800#/. Acesso em 20.04.2025.	forma, as controvérsias doutrinárias existentes, principalmente aquelas que entendem não ser possível aumentar tributos através da Medida Provisória. Nosso voto é a favor da Medida Provisória, com relação ao mérito e à Constitucionalidade. Parecer disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 6 de 1994 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 6 de 1994;Sessão: 26/01/1994 | Publicação: 27/01/1994 | fl.679	
Extinguiu a alíquota de 35%, reduziu a alíquota de 26,5% para 25%, aumentou a faixa de isenção.	**Lei 9.250/1995 (PL 1236/1995 e PLC 135/1995)**	Exposição de Motivos 411/MF EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 411/84, de 14 de novembro de 1995, do Sr. Ministro de Estado da Fazenda Excelentíssimo Senhor Presidente da República**,** Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei que altera a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas com o objetivo de, sem prejuízo da proporcionalidade do imposto, simplificá-la e compatibilizá-la com a tributação das Pessoas Jurídicas, bem assim de eliminar distorções geradoras de litígios e ônus fiscais. (...)1. O art. 3º estabelece, de igual modo, a tabela progressiva mensal em Reais, procedendo-se, em relação à tabela vigente, à incorporação da	**PARECER DO RELATOR DESIGNADO PELA MESA EM SUBSTITUIÇÃO À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO** **o SR. NEY LOPES** (Bloco/PFL-RN. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) – (...) Examinando a matéria sob o ângulo da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nada temos a opor, uma vez que a proposta atende aos pressupostos enunciados.(...) O Substitutivo (...), cotejado com o projeto original, tem como principais inovações o seguinte: - elimina a alíquota de 35%; - fixa limite para atraso na restituição; - isenta benefícios previdenciários relativos a contribuições feitas antes de 10 de janeiro de 1996; - aumenta o limite de dedução de despesas	Como se observa da Exposição de Motivos 411/MF, não há qualquer menção à palavra "progressividade". Em sentido diverso do que previsto no Texto Constitucional, referida Exposição de Motivos fala em "proporcionalidade". Além disso, no item 5, em que teoricamente haveria uma explicação das alterações das alíquotas constantes no art. 3º da Lei 9250/1995, somente há uma informação de que a tabela progressiva foi "atualizada", de modo que a carga tributária se mantivesse "inalterada". Sequer há menção das alterações realizadas de forma específica, como a extinção da alíquota de

		correção monetária da UFIR até 1º de janeiro de 1996 e, ainda, de modo a assegurar que a correspondente carga tributária se mantenha inalterada. Tal procedimento se coaduna com a política governamental de desindexação geral da economia. (..) Respeitosamente**,** Pedro Malan EM 411/MF constante no "Inteiro Teor" do PL 1236. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25196. Acesso em 20.04.2025.	com instrução escolar; - aumenta a faixa de isenção para a microempresa de, aproximadamente, setenta mil e quatrocentos reais para cento e vinte mil reais de receita bruta; - isenta rendimentos recebidos por pessoas físicas de pessoas jurídicas com as quais mantenham vínculo empregatício a título de participação em resultados ou lucros; - amplia a possibilidade de uso do desconto simplificado; inclui a possibilidade de dedução de prótese dentária; - isenta aposentadoria ou pensão paga por entidades de previdência privada até o limite de novecentos reais; - mantém a forma particular de tributação das sociedades CIVIS; - inclui entre os dependentes, quando menores de 24 anos, estudantes das escolas técnicas de 20 grau, conforme tratamento dispensado aos estudantes universitários; - simplifica procedimentos de comprovação de moléstia para fins de isenção de aposentadoria e pensões, com ampliação da lista de moléstia; - obriga a declaração de bens e investimentos de valores iguais ou superiores a cinco mil reais, respectivamente, só no caso de bens e investimentos adquiridos ou realizados a partir de 10 de janeiro de 1996; - mantém a simples prova documental para comprovar rendimentos agrícolas até o limite de cinquenta e seis mil reais; - preserva a forma de tributar-se a atividade rural exercida no exterior; - estende a dedução de despesas com instrução às despesas realizadas com pagamento de	35% e a diminuição da alíquota de 26,6% para 25%. Por que foi extinta a alíquota de 35%? Por que foi diminuída a alíquota de 26,5% para 25%? Não foram dadas essas explicações. Referido PL 1236/1995 trouxe várias alterações no IRPF, explicadas, em sua maioria, por um único parágrafo, sem maior profundidade, sem demonstração de realização de estudo prévio, ou pesquisa de dados. O Parecer de Constitucionalidade do Dep. Ney Lopes não faz qualquer análise mais aprofundada sobre as alterações, é meramente descritivo e faz menção ao Parecer da Comissão de Finanças e Tributação, que comentou de forma superficial os impactos econômicos que seriam experimentados pelas alterações propostas. O parecer do Sen. Ney Suassuna (PMDB-PB) sobre o PLC 135/1995 fala em irretroatividade, legalidade, anterioridade, diminuição da carga tributária, compatibilização da tributação do IRPF e IRPJ, mas nada diz sobre a progressividade e a capacidade contributiva.

			creche, jardim de infância e assemelhados. Estas inovações propostas pelo eminente Relator da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado Antônio Kandir, em nada conflitam com as exigências de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pelo que, Sr. Presidente, também com relação ao Substitutivo, o nosso parecer é favorável. (....) --- **O SR. PRESIDENTE (Luís Eduardo)** – Para oferecer parecer às emendas de Plenário, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, concedo a palavra ao Deputado Ney Lopes. **O SR. NEY LOPES (Bloco/PFL-RN)** – Para emitir parecer. Sem revisão do orador. – Sr. Presidente, Srs. e Srs. Deputados, foram apresentadas dezenove emendas de Plenário ao Projeto de Lei nº 1.236, de 1995, bem como ao Substitutivo oferecido pelo eminente Relator, Deputado Antônio Kandir. Examinamos todas as dezenove emendas oferecidas e não constatamos em nenhuma delas vício que possa macular a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Nessas condições, Sr. Presidente, o nosso parecer é favorável, do ponto de vista da constitucionalidade, da juridicidade e da	

			técnica legislativa, às dezenove emendas apresentadas. **É o parecer.** Pareceres integrantes do "Dossiê Digitalizado" do PL 1236/95, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25196. Acesso em 20.05.2025. --- Parecer do Senador Ney Suassuna (PMDB-PB) sobre o PLC 135/1995 disponível: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20210?sequencia=129. Acesso em 20.05.2025 Disponível também em: Diário do Senado Federal n° 210 de 1995; Sessão: 14/12/1995 | Publicação: 15/12/1995; fl.5923 e ss.	
A alíquota de 27,5% foi inserida na tabela progressiva, em substituição à alíquota de 25%.	**Lei 9.532/1997 (MPV 1602/1997, PLV 14/1997)**	"EM 644 18. O art. 21 institui um adicional de dez por cento, calculado com base no imposto de renda devido pelas pessoas físicas, a ser cobrado sobre os rendimentos recebidos durante os anos-calendários de 1998 e 1999, como parte das medidas econômicas adotadas pelo Governo de Vossa Excelência para combater o déficit público e enfrentar a crise financeira internacional."	PARECER DA COMISSÂO MISTA: Voto do Relator quanto a constitucionalidade: Atendidos que foram os pressupostos de urgência e relevância e tendo em vista que texto sob exame não dispõe sobre matéria que seja citada na Constituição como impossível de ser tratada em medida provisória, somos pela constitucionalidade da Medida Provisória nº 1.602, de 1997. Quanto ao mérito, faremos a seguir a análise da Medida Provisória, artigo por artigo, ou por bloco de artigos que tratem de assunto conexo,	Como visto na EM 644, a ideia inicial era meramente arrecadatória, visando o enfrentamento da crise econômica. A ideia inicial não era nem a alíquota de 27,5%, era um adicional de 10%. Não houve qualquer preocupação com progressividade, capacidade contributiva, ou qualquer princípio constitucional que rege o IRPF.

		Exposição de Motivos publicada no Diário do Congresso Nacional nº 26, de 02/12/1997, pg. 18021- 18029 e segs, http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=01/12/1997&tipDiario=2. Acesso em20.04.2025.	juntamente com a análise das respectivas emendas, lembrando que, no relatório, já foi apresentada a descrição do conteúdo dos artigos e das emendas. (...) Por outro lado, como há no Brasil, atualmente, uma integração entre a tributação das pessoas físicas e a tributação das pessoas jurídicas, não nos parece apropriado elevar a tributação das pessoas físicas a patamares superiores à tributação das pessoas jurídicas (25%), pois essa tributação adicional das pessoas físicas não atingiria os rendimentos do capital, já que os lucros produzidos pelas pessoas jurídicas são tributados exclusivamente nas pessoas jurídicas." Parecer proferido em Plenário do Dep. André Vargas, disponível em: Diário do Congresso Nacional n° 27 de 1997 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 20.05.2025 Diário do Congresso Nacional n° 27 de 1997 Sessão: 02/12/1997 | Publicação: 03/12/1997 | fl. 18519	Assim, durante o debate de aprovação da MP 1.602/2027 no Congresso Nacional, referido adicional de 10% não foi aprovado, tendo sido aprovada a alíquota de 27,5% para substituir a de 25%. Como observado, a alíquota de 27,5% foi aprovada em meio a uma discussão unicamente arrecadatória, em que a referida alíquota sequer surgiu como ideia original.
Inserção das alíquotas de 7,5% a 22,5%	**Lei 11945/2009 (MP 451/2008)**	Exposição de Motivos 212/2008 11. Com o art. 15 acrescentam-se faixas de valores e respectivas alíquotas à Tabela Progressiva do IRPF, visando adequá-las ao crescimento da massa salarial e aos salários nominais da economia. Nesse sentido, o	**DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA** Da análise da MP não se depreende qualquer vício de inconstitucionalidade ou injuridicidade ou má técnica	Como se observa do texto da EM 212/2008, a inserção das referidas alíquotas de 7,5% e 22,5% e faixas de valores incidentes na tabela progressiva de IRPF foram justificadas “visando adequá-las ao crescimento da massa salarial e

		artigo estabelece novas alíquotas: de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) e de 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento), ficando assim as tabelas constituídas de cinco faixas de rendimento e correspondentes alíquotas - 0% (zero por cento), 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento), 15% (quinze por cento), 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) e 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento). Essas novas tabelas serão adotadas em relação aos fatos geradores ocorridos a partir do primeiro dia do mês de janeiro de 2009 e do primeiro dia do mês de janeiro de 2010. EM 212/2008 disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EM-212-MF-Mpv-451-08.htm. Acesso em 20.04.2025.	legislativa. A proposição atende às normas constitucionais relativas à competência legislativa da União – art. 24, inciso I –, e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República – art. 48, inciso I. Além disso, a MP não se reporta a matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, de acordo com os arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal. Quanto às Emendas, entendemos que as de nº 26, 28 e 39 devam ser afastadas por inconstitucionalidade. A Emenda nº 26 trata de precatório, e, caso aprovada, pode comprometer o respeito à ordem cronológica de pagamento previsto no art. 100 da Constituição. A Emenda nº 28 altera, por lei ordinária, destinação de receitas já determinada pelo art. 237 da Constituição. A Emenda nº 39 vincula receita de impostos a determinado tipo de despesa, o que é vedado pelo art. 167, IV, da Constituição. Também estamos propondo o afastamento das Emendas nº 24, 31 e 40, que tratam do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e das Emendas nº 50 e 52, que tratam de matéria afeita ao Estatuto do Desarmamento. A nosso ver, tais assuntos são extravagantes ao objeto da MP nº 451/2008, o que desatende a técnica legislativa, conforme previsto no art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/98. Quanto às demais Emendas, não verificamos vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa que obstem a apreciação de seu mérito. Em virtude do	aos salários nominais da economia". Nada mais foi dito. Nada sobre progressividade, capacidade contributiva, ou qualquer explicação do motivo pelo qual foram escolhidas especificamente essas alíquotas e essas faixas de valores. Nenhum estudo ou pesquisa foi citada para embasar as escolhas realizadas. O Parecer de constitucionalidade do Dep. João Leão não faz qualquer análise das alterações propostas de acordo com as previsões constitucionais que regem o IRPF. No relatório do Parecer, as inserções das novas alíquotas são registradas de forma meramente descritiva, sem emissão de qualquer juízo de valor a respeito.

			exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP nº 451/2008; pela inconstitucionalidade das Emendas nº 26, 28 e 39; pelo desatendimento à técnica legislativa das Emendas nº 24, 31, 40, 50 e 52; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das demais Emendas apresentadas. Parecer do Dep. João Leão disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=420746. Acesso em 20.05.2025	