

Reflexões sobre as propostas de reforma do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) no Brasil

 <https://doi.org/10.56238/sevened2024.003-042>

André Nunes

Doutor em Economia, Universidade de Brasília (UNB),
Brasília, DF, CEP: 70910-900.

E-mail: andrenunes@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>

Paulo Suero dos Santos Cavalcanti Moreira

Mestrando em Ciências Contábeis, Universidade de
Brasília (UNB), Brasília, DF, CEP: 70910-900.

E-mail: paulosuero@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7269-4048>

Gustavo Barbosa Leite

Mestrando em Ciências Contábeis, Universidade de
Brasília (UNB), Brasília, DF, CEP: 70910-900.

E-mail: gustavoleiteunb@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5315-974X>

Wilson Faria dos Santos

Mestrando em Ciências Contábeis, Universidade de
Brasília (UNB), Brasília, DF, CEP: 70910-900.

E-mail: willfaria08@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2924-7082>

RESUMO

Este artigo avalia o estado da arte das propostas de reforma do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) no Brasil. Diversas discussões e propostas foram apresentadas ao longo dos últimos anos. A discussão sobre alterações no IRPF voltou a tomar tração após a apresentação pelo governo da proposta de reforma tributária sobre o consumo e as consequentes discussões na Câmara e Senado. A expectativa dos agentes econômicos é que o próximo passo seja a apresentação de uma proposta de reforma dos tributos sobre a renda. Este artigo tem como propósito discutir propostas de alteração no desenho do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil, revisando a literatura especializada e jogando luz sobre estas alterações. Assim, o objetivo do artigo é avaliar três questões recorrentes na discussão da reforma do IRPF: a progressividade e/ou regressividade; as faixas de tributação, respectivas alíquotas e deduções legais de despesas médicas, e a tributação de lucros, dividendos e fundos de investimento.

Palavras-chave: Imposto de Renda Pessoa Física, IRPF, Tributos, Reforma Tributária.

1 INTRODUÇÃO

Os tributos estão previstos na Constituição Federal de 1988, sendo sua arrecadação não vinculada a prestação de serviço do governo nem significando alguma vinculação direta com algo específico, apontam Pinto, Mathias, Souza e Ferreira (2023). São justificados pois tem-se a necessidade de sustentar o Estado para que ele possa por exemplo executar suas políticas públicas, dentre elas diminuir as desigualdades sociais.

Os tributos cobrados no Brasil são um tema constante nas discussões econômicas, uma vez que há vários indicadores que demonstram que a carga brasileira é considerada alta. Castro (2014) revela que a cobrança de tributos nos governos contemporâneos está, em relação à respectiva renda nacional, entre um terço e metade dela.

A importância do presente estudo se deve ao fato da complexidade do sistema tributário brasileiro, bem como o atendimento a princípios como a progressividade e regressividade tributária, além da capacidade contributiva do cidadão nos tributos que incidem na sua renda e consumo. Outra questão importante é que de acordo com Reis e Washington (2019); Fagnani, Vaz, Castro e Moreira (2018) a sonegação fiscal brasileira gira em torno de R\$ 500 Bilhões por ano.

Há sempre a discussão se a alta carga tributária reflete proporcionalmente os benefícios que a sociedade acha justo pelo que se contribui. No ano de 2023 a reforma tributária sobre o consumo, encabeçada pelos Projetos de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019, 110/2019 e pelo Projeto de Lei (PL) nº 3887/2020, é tema central no campo político e econômico, apesar de o PL nº 2.337/2021, que altera o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), não estar em andamento no Senado Federal.

As PECs 45/2019 e 110/2019, em conjunto com o PL n 3.887/2020, são os pilares da atual reforma tributária discutida no Congresso Nacional, cujo objetivo é simplificar o complexo processo de tributação do país. A vertente mais preponderante, até o momento, é a de se estabelecer uma dualidade nos tributos instrumentos de arrecadação, se utilizando do Imposto Sobre Valor Agregado (IVA), composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A CBS se trataria então de um tributo federal, cujo objetivo seria substituir PIS e Cofins, enquanto o IBS se trataria de um tributo subnacional, cujo objetivo seria substituir o ISS e o ICMS.

No cenário político que se apresenta não é possível afirmar se o atual PL nº 2.337/2021 será seguido ou se o governo que assumiu em 2023 irá confeccionar um novo projeto, porém é fato que a tabela do IRPF no Brasil está desatualizada, sendo que os contribuintes clamam por uma atualização da tabela como uma de suas bases o princípio da capacidade contributiva, (Machado e Silva, 2023).

Delimitando o assunto, a proposta é discutir o IRPF em relação ao princípio da progressividade, se o princípio está sendo atendido ou se na verdade tem-se uma regressividade tributária bem como os descontos de despesa médica interferem nessa equação. Fazendo uma discussão sobre a tributação sobre o consumo e tecendo comentários sobre exemplos de tributação ao redor do mundo.

Desde 1979 o imposto de renda é o campeão de arrecadação no Brasil frente aos demais impostos a nível federal e foi pelo art. 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922 que o imposto de renda teve sua implantação no Brasil, houve anteriormente tributações pontuais sobre a renda, contudo, não havia departamento e funcionários com dedicação exclusiva ao imposto de renda, tendo sido inclusive, essa máquina administrativa, alvo de críticas à época por se tratar de um novo tributo, explica Nóbrega (2014).

O artigo é composto de cinco seções, começando por esta introdução. Na segunda parte apresenta-se a fundamentação teórica e pesquisas relevantes sobre o tema, em seguida as reflexões sobre a tributação no Brasil e no Mundo, na quarta parte discorre-se sobre a proposta de reforma do IRPF no Brasil e por fim são apresentadas as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PESQUISAS RELEVANTES SOBRE O TEMA

As Teorias que têm dado suporte para a realização do artigo e para a revisão da literatura das principais pesquisas anteriores sobre do tema, podem ser verificadas conforme o quadro a seguir:

Quadro 1: Revisão Bibliográfica Seleccionada (Tema e Achados)

Autores (ano)	Tema	Achados
Castro, F., A. (2014)	Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição	A progressividade de um tributo ajuda a equalizar a distribuição de renda antes de sua incidência, de forma a ajudar o Estado a cumprir seu papel redistributivo.
Silva, M., S., C. & Conceição, L., P., L. (2015).	A Regra-Matriz de incidência do Imposto de Renda de Pessoa Física e as deduções com saúde.	Refuta a ideia de que tais deduções com saúde possam consistir em renúncias de receita.
Silva, L. D. C., Duarte, F. L., & Oliveira, B. B. (2021).	Efeitos da incidência do ICMS e IRPF na distribuição de renda na Paraíba: Análise da progressividade/regressividade dos tributos.	A progressividade do IRPF compensa o efeito regressivo do ICMS, sobretudo nas faixas intermediárias.
Leonetti, C. A. (2015).	Os Direitos Humanos da Tributação – um Caso Concreto: o direito à dedução integral dos gastos com medicamentos da base de cálculo do imposto sobre a renda.	O contribuinte brasileiro faz jus à dedução, da base de cálculo do IRPF, dos gastos com compra de medicamentos, à luz do disposto na Constituição da República.
Coelho, A. F. C., & Borba, B. E. (2018).	Imposto de Renda da Pessoa Física e Pessoalidade: uma relação precária e em deterioração.	Apesar do IRPF estar consagrado pela doutrina e jurisprudência como tributo ontologicamente relacionado aos princípios da capacidade econômica e da capacidade contributiva, possui precário grau de pessoalidade.
Machado & Silva (2023)	Defasagem da Tabela de Imposto de Renda Pessoa Física e a capacidade contributiva	A defasagem na atualização da tabela em 295,1% desde julho/1994 afeta as classes de menor renda na população.
Ocké-Reis (2018)	Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde	A renúncia da arrecadação fiscal induz o crescimento do mercado de planos de saúde – em detrimento do fortalecimento do SUS – e, também, gera situação de injustiça distributiva, ao favorecer os estratos superiores de renda e determinadas atividades econômicas lucrativas
Torres, C.; Mellbye, K.; Brys, B. (2012).	Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules	Exploraram tendências históricas e entre países da OCDE nas alíquotas legais de imposto de renda pessoal.

Paes, N. L. (2014).	Imposto de Renda da Pessoa Física – Uma análise comparativa do Brasil em relação à América Latina	O IRPF é progressivo, contudo, não compensa a alta regressividade da tributação do consumo.
Gobetti (2022)	Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda	É possível a promoção de uma reforma na tributação das rendas do capital que concilie os princípios da equidade e neutralidade, com efeitos positivos para o crescimento econômico.
Borges (2022)	Estimativas de alíquotas efetivas da tributação direta.	A partir de certo nível de renda, não se percebe a progressividade tributária sobre indivíduos.
Reis, T., L., B., & Washington, A., D. (2019).	Um Novo Modelo para o Imposto de Renda Pessoa Física no Brasil.	Identificou uma forte relação íntima entre desigualdade da tributação com a renda desigual.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos artigos analisados.

Os achados que compõem a tabela não são taxativos, foram extraídos do trabalho conforme entendimento dos autores, de forma que estivessem alinhados ao tema do presente artigo. Silva, Duarte e Oliveira (2021) afirmam que há trabalhos escassos no Brasil cujo tema seja a tributação ótima tendo o foco na distribuição de renda e destacaram os trabalhos de Eris *et al* (1983), Siqueira *et al* (1999), Viana *et al* (2000) e Benegas e Alves (2014) nessa linha, ao desenvolverem seu trabalho, que é uma das bases do presente artigo.

A escassez de trabalhos com temática de tributação da renda da pessoa física também é apontada por Paes (2014), o autor complementa a informação ao identificar que a concentração dos trabalhos está direcionada à desigualdade social. Pode-se notar que as discussões sobre tributação de consumo, serviços e renda são debates acirrados que se estendem há algumas décadas no Brasil e que, em geral, tendem a entrar em confronto.

Autores como Castro, (2014); Chieza, Franchescini e Santos (2020); Machado e Silva (2023) entendem como melhor alternativa para o imposto progressivo seria pelo tributo sobre a renda e não pelo tributo sobre o consumo. Segundo estes autores, a tributação sobre a renda é efetiva enquanto instrumento de progressividade tributária, uma vez que relaciona de forma diretamente proporcional a quantidade de capital tributada à quantidade de capital auferida. Ou seja, o contribuinte que tem maior renda, têm, portanto, maior incidência de tributos na fonte do que o contribuinte que tem menor renda, ao passo que os dois têm o mesmo nível de tributação sobre o consumo.

Há ainda a questão das deduções de despesas médicas que alguns autores apresentam visões distintas quanto a sua necessidade, como Leonetti (2015) que a justifica alegando a capacidade contributiva, pensamento diferente de Ocké-Reis (2018) que defende uma normatização por entender que a dedução vai na linha da regressividade tributária.

3 REFLEXÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO

3.1 TENDÊNCIAS DA REFORMA

Por intermédio de análise nas declarações de IRPF no Brasil, foi constatado que a concentração de renda aumentou, dessa forma, aquecendo as discussões relacionadas a como se atenuar as desigualdades crescentes geradas pela atual forma de tributação, Gobetti (2022). Logo, levanta-se a questão que, na verdade, pode ser que o IRPF esteja sendo regressivo, ou seja, quando a alíquota média do tributo decresce conforme há o aumento da renda, como descrevem Chieza, Franchescini e Santos (2020). Essa regressividade é vista como espaço para uma reforma tendo em vista que ela é verificada no topo da distribuição de renda, pois em 2020 o Brasil ficou perto de uma alíquota efetiva de 24% da renda tributável, contudo rendas superiores a 160 salários-mínimos nacionais tivera uma alíquota em torno de 21%, segundo Borges (2022).

O IRPF como um imposto progressivo, deveria pelo seu modelo, cobrar mais dos que ganham mais, contudo Gobetti (2022) afirma que o modelo brasileiro tem baixo grau de progressividade nos rendimentos do trabalho, além de isentar lucros das pessoas físicas, política adotada em 1996. Um sistema tributário com justiça tem que passar pela reforma do IRPF brasileiro a fim de que ele seja fonte de receita e possibilite a redução de desigualdades conforme explica Paes (2014).

O retorno da tributação de dividendos é inclusive uma das pautas em constantes debates e, ao que tudo indica, será retomada na próxima reforma de impostos sobre a renda. Inclusive, tal retorno está previsto no PL n° 2.337/2021 que se encontra parado no Senado e não se tem certeza se o atual projeto será reforçado pelo atual governo ou confeccionado um novo.

Mesmo que o atual governo proponha uma nova reforma de IRPF, o cenário aponta que o Brasil está maduro o suficiente para a volta da tributação de lucros e dividendos, o que não quer dizer que esteja maduro o fato de como tributá-los. Gobetti (2022) corrobora, no tocante à calibragem da alíquota, apontando também outros problemas no texto aprovado pela Câmara de Deputados, como a isenção para sócios de micro e pequenas empresas, a qual considerou ineficiente, tendo identificado possíveis brechas para o escape parcial da nova tributação pelos muito ricos.

3.2 BREVE COMPARAÇÃO DAS ALÍQUOTAS NO BRASIL E NO MUNDO

No Brasil, o IRPF é definido tendo por base cinco faixas de montante de renda, onde a cada faixa é arbitrada uma alíquota e uma parcela a deduzir do imposto calculado. Analisando cada faixa e a respectiva alíquota, percebe-se uma evolução da alíquota à medida que se evolui o nível de renda, o que, em princípio, sugere a aplicação de uma tributação progressiva.

Ocorre que, segundo Borges (2022), no Brasil a tributação efetiva sobre a renda pessoal tende a ser menor do que o previamente calculado se utilizando das alíquotas nominais. Segundo o autor, isso se dá pela faixa de isenção e pelas deduções legais do IRPF, como despesas médicas, de educação,

de dependentes, pensões alimentícias, contribuições previdenciárias, entre outras. Borges (2022) também considera que a alíquota nominal máxima no Brasil é relativamente baixa - o que de forma ampla é contraditório à percepção geral da população - mas realiza essa consideração com base na comparação a outros países.

Torres, Mellbye e Brys (2012) realizaram um levantamento da tributação efetiva (TE) em relação à tributação nominal (TN) em países da OCDE e verificaram uma tendência similar. Como resultado do estudo, identificaram, para alguns países, um padrão onde a tributação efetiva é relativamente menor que a tributação nominal. Observou-se, por exemplo, uma TE de cerca de 10% no Chile e de 20% no México, frente a uma TN de cerca de 30% nos dois países. Nos Estados Unidos da América e na Noruega observou-se fato parecido. Nestes países observou-se, aproximadamente, uma TE de 30% frente uma TN 40%.

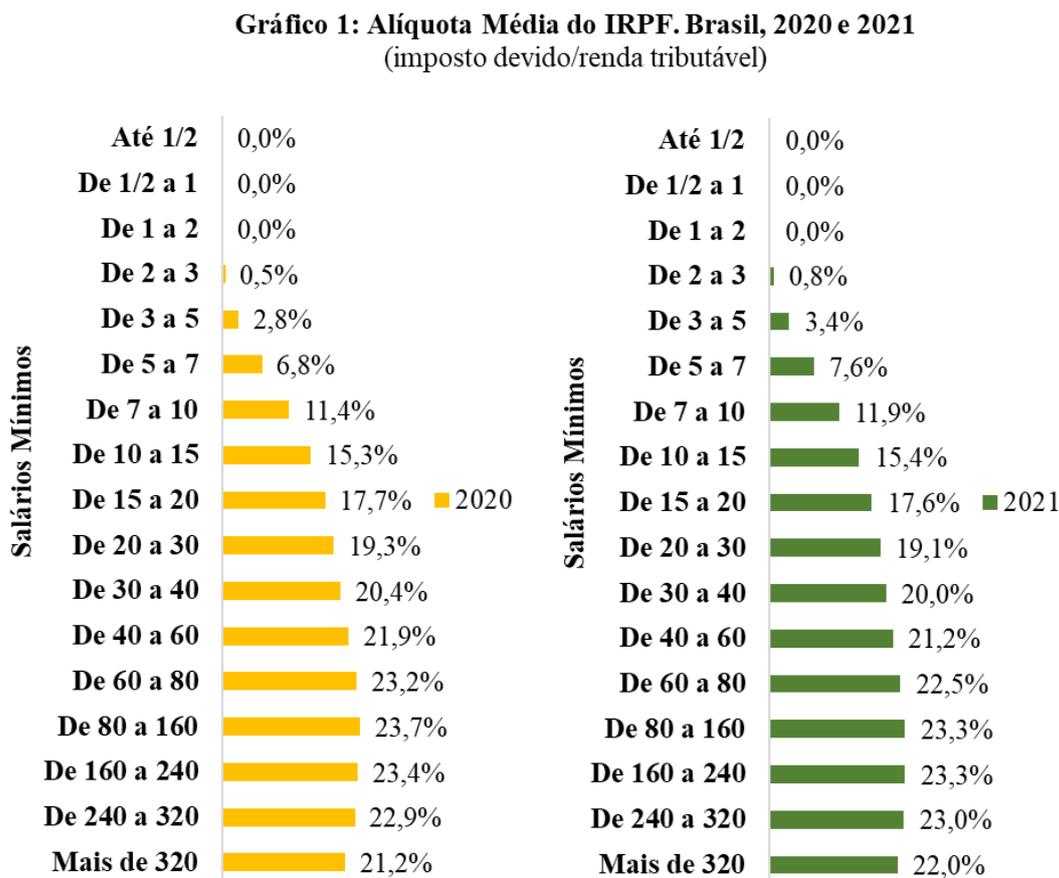
Além da similaridade em se tributar efetivamente menos do que o nominalmente previsto, a partir dos dados acima é possível verificar outra questão muito discutida em termos de justiça tributária: tributação sobre a renda *versus* tributação sobre o consumo.

Tomando por base os países citados, fica evidente uma tendência de maior tributação efetiva sobre a renda nos países desenvolvidos em relação aos países emergentes. Discussões sobre o assunto, em geral, tendem a concluir que uma maior tributação efetiva, e de preferência progressiva, sobre a renda e menor sobre o consumo, leva a uma maior justiça tributária, quando tenta se equiparar o poder de compra dos indivíduos de diferentes níveis de renda, visto a impossibilidade de se ajustar os preços de mercado ao nível de renda do consumidor.

3.3 DIAGNÓSTICO DA EFETIVIDADE E PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA DO IRPJ NO BRASIL

No Brasil, dados da Receita Federal identificaram que em 2020 a alíquota efetiva máxima foi de 23,7% frente à alíquota nominal máxima de 27,5%, enquanto em 2021 a alíquota efetiva máxima foi de 23,3% frente à mesma alíquota nominal máxima de 27,5%, conforme gráfico abaixo, que demonstra as alíquotas médias efetivas por faixa de renda, medidas em salários-mínimos nacionais mensal:

Gráfico 1: Alíquota Média do IRFP no Brasil em 2020 e 2021



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Receita Federal do Brasil.

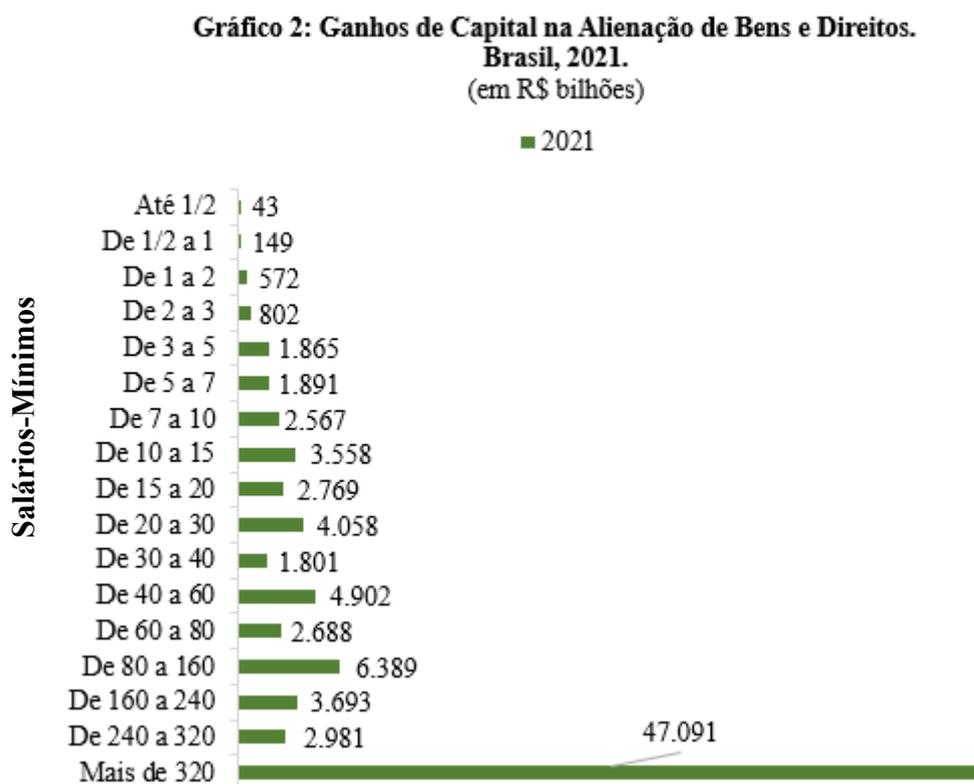
Contudo, apesar de a distribuição acima parecer demonstrar certa progressividade na tributação à medida que se avança nas faixas de rendimento, um fato que se torna evidente é o de que a alíquota efetiva máxima não se encontra na maior faixa de renda tributável em nenhum dos períodos analisados. Com isso, retorna-se às frequentes discussões sobre a efetiva progressividade tributária do IRPF e a sua efetiva utilização enquanto instrumento de equilíbrio e justiça fiscal e econômica. No estudo realizado por Torres, Mellbye e Brys (2012) de 34 países analisados, o Brasil foi o único que apresentou redução da tributação efetiva a partir de certa faixa de renda.

Outra evidência da inconsistência na tese da progressividade tributária do IPRF é obtida quando analisamos a alíquota efetiva média considerando também os rendimentos isentos e os sujeitos à tributação exclusiva. Segundo dados da Receita Federal de 2021, os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva mais relevantes (desconsiderando o 13º salário) se referem a rendimentos de aplicações financeiras e ganhos na alienação de bens e direitos. Para os rendimentos isentos, os itens mais relevantes se referem a lucros e dividendos recebidos, rendimentos de sócio ou titular de microempresa ou empresa de pequeno porte e doações e heranças.

Essa análise é relevante, visto que, notadamente, esses itens, que compõem substancialmente as categorias citadas acima são diretamente ligados a contribuintes com maior poder aquisitivo. Por

exemplo, a categoria “ganhos na alienação de bens e direitos” alcançou o montante de R\$87,819 bilhões em 2021. Desse total, R\$47,091 bilhões foi auferido somente pela faixa “Mais de 320”, conforme abaixo. Ou seja, cerca de 54% dos ganhos de capital isentos no ano de 2021 foram auferidos somente pelos contribuintes com altíssimo poder aquisitivo que figuram na última faixa de renda mensal.

Gráfico 2: Ganhos de Capital na Alienação de Bens e Direitos no Brasil em 2021

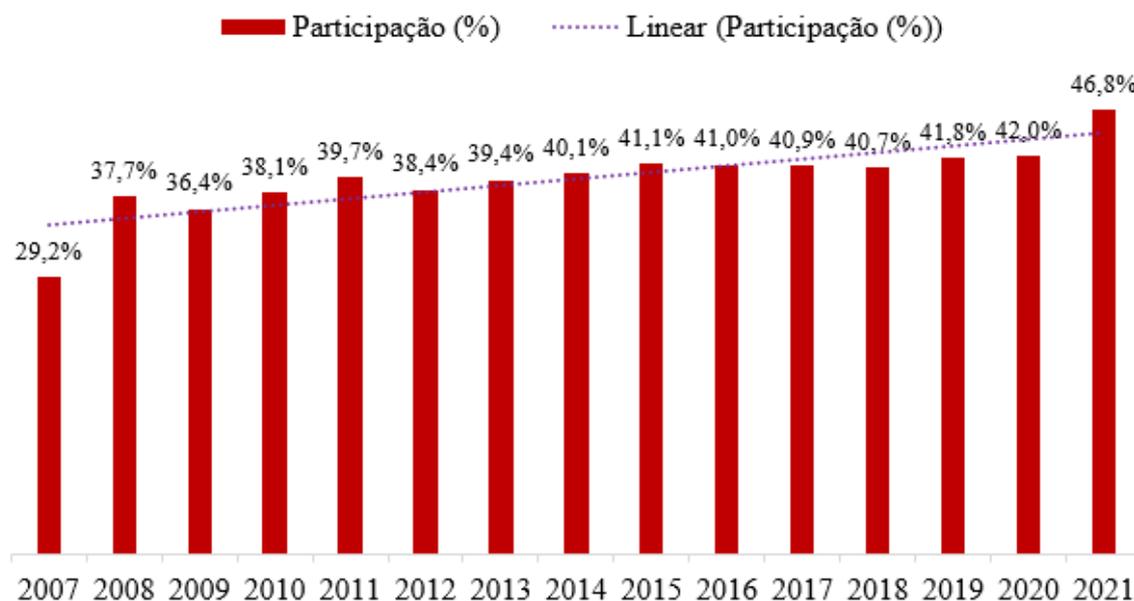


Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Receita Federal do Brasil.

Fato que eleva ainda mais o grau de preocupação em relação à progressividade tributária do IRPF no Brasil é que, apesar de os contribuintes de faixas de renda inferiores não terem participação relevante dos rendimentos isentos e os sujeitos à tributação exclusiva na sua renda total, estes tipos de renda têm tido cada vez mais participação na renda total dos contribuintes no país, o que, por consequência lógica, denota ainda maior concentração de renda no topo da distribuição.

Gráfico 3: Participação Percentual dos Rendimentos Exclusivos e Isentos na Renda Total no Brasil de 2007 a 2021

Gráfico 3: Participação Percentual dos Rendimentos Exclusivos e Isentos na Renda Total. Brasil, 2007 a 2021.



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Receita Federal do Brasil.

Outro ponto importante a ser considerado é que o aumento da participação das rendas isentas na renda total das classes mais favorecidas é preocupante do ponto de vista da arrecadação e, por consequência, do ponto de vista tributário. E a justificativa é relativamente simples. Por se tratar de renda isenta, alguns contribuintes têm optado por realizar transações que possam ser categorizadas nesta tipologia, com o intuito de elidir a cobrança fiscal de tributos.

Algumas categorias consideradas como isentas são: (i) doações e heranças, (ii) ganhos líquidos de até R\$ 20 mil ao mês no mercado de ações, (iii) ganhos líquidos em operações com ouro, ativo financeiro de até R\$ 20 mil ao mês, (iv) ganho de capital na alienação de moeda estrangeira em espécie até US\$ 5,000.00 anual.

Tendo por base que as atividades mencionadas acima, em geral, tendem a ser realizadas pelos contribuintes dispostos nas maiores faixas de renda, e que este tipo de renda tem aumentado, o fisco tem cada vez mais deixado de gerar arrecadação para as atividades descritas acima e para as maiores faixas de renda.

3.4 TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO BRASIL

A tributação ocorrerá progressivamente, proporcionalmente ou regressivamente a depender da forma como o tributo incide sobre o objeto, conforme explana Duarte (2019) *apud* Silva, Duarte e Oliveira (2021). Percebe-se a importância do IRPF a partir do seu alto poder de arrecadação em relação aos demais tributos, outra característica do IRPF é ser o tributo que melhor retrata o princípio da

progressividade, sua forma de tributação contém alíquotas marginais progressivas para as faixas estipuladas na norma, explica Castro (2014).

Coelho e Borba (2018) explicam que entre os anos de 2001 e 2014, houve um enorme acréscimo de contribuintes na tributação do IRPF, os autores apontam que houve aumentos salariais, contudo, parte da população perdeu um pouco da sua renda disponível. Esta perda de renda pode ter relação com a preferência do governo federal em tributar mais o consumo, tendo em vista que o arrecadado em IRPF ficou praticamente estável no Brasil no período de 1990 a 2010, contudo perdeu 0,5% no espaço de arrecadação conforme explica Paes (2014).

Pires (2022) diz que a progressividade é um princípio que empregado no sistema tributário em consonância com o apelo do social, os ricos deveriam contribuir mais para o desenvolvimento da sociedade e financiar o Estado e num cenário de aumento da carga tributária, os ricos deveriam pagar mais, bem como o possível implemento do Imposto sobre Grandes Fortunas. “A progressividade é alcançada quando a alíquota média ou efetiva de um tributo aumenta com o aumento da renda do contribuinte. (Chieza, Franchescini e Santos, 2020).

A renda é a variável que o governo utiliza indicador de capacidade de pagamento para a implementação de um arcabouço tributário progressivo, de forma que indivíduos com renda menor terão alíquotas reduzidas e conseqüentemente alíquotas maiores para aqueles de renda elevada, ou seja, a chamada tributação direta, apontam Silva, Duarte e Oliveira (2021).

De acordo com Chieza, Franchescini e Santos, (2020) a política tributária progressiva do Brasil que visa a redução de desigualdades de renda, não foi obtida por intermédio de reformas tributárias. Nosso mais recente caso é a MP 1.171/23 que atualiza a tabela do IRPF de uma forma diferente em relação às últimas edições, não alterou nada em relação a dedução das despesas médicas e traz aspectos da tributação de lucros e dividendos a partir de 1º de janeiro de 2024 de renda auferida no exterior.

O quadro a seguir demonstra um comparativo da última atualização da tabela do IRPF.

Quadro 2: Tabela de Faixas e Alíquotas do IRPF, Brasil, 2023.

Mantida	Até abril de 2023		A partir de maio de 2023		Variações nas parcelas a deduzir	
Alíquota	Base de Cálculo	Parcela a Deduzir (A)	Base de Cálculo	Parcela a Deduzir (B)	Varição A e B (R\$)	Varição A e B (%)
Zero	Até 1.903,98	Zero	Até 2.112,00	Zero	Zero	Zero
7,5	1.903,99 até 2.826,65	142,80	2,112,01 até 2.826,65	158,40	15,60	10,92
15	2.826,66 até 3.751,05	354,80	2.826,66 até 3.751,05	370,40	15,60	4,40
22	3.751,06 até 4.664,68	636,13	3.751,06 até 4.664,68	651,73	15,60	2,45
27,5	Acima de 4.664,68	869,36	Acima de 4.664,68	884,96	15,60	1,79

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos artigos analisados.

O gatilho de R\$528,00 foi uma inovação da MP 1.171/23, pois aumentou a faixa de isenção do IRPF, diminuindo os possíveis contribuintes da alíquota de 7,5% até o valor de R\$2.264,00. As faixas de tributação permaneceram com as alíquotas de 7,5%, 15%, 22% e 27,5% e a parcela a deduzir que teve um ajuste bem reduzido no valor de R\$15,60.

Pela variação em reais pode-se ver que houve uma igualdade na parcela a deduzir de cada faixa de tributação, contudo na variação proporcional vê-se um decréscimo da alíquota de 7,5% até a de 27%, fato que atende ao princípio da progressividade. Desta forma, pela MP 1.171/23, não houve mudança de base de cálculo no limite superior de cada alíquota.

Em relação às deduções de despesas médicas, o IRPF no Brasil permite que o contribuinte deduza alguns gastos da base de cálculo para fins de tributação, como gastos com educação (com limite de gasto) e despesas médicas (sem limite). Os abatimentos de despesas com médicos e dentistas no IRPF foram legalizados em 1948 por força da Lei nº 154, de 25 de novembro de 1947, tanto os gastos do contribuinte quanto dos seus dependentes, era facultado a alguns contribuintes e havia limite de isenção, de acordo com Nóbrega (2014). Interessante notar que os abatimentos eram apenas em relação aos gastos com os profissionais.

O abatimento de certas despesas no imposto não é um caso exclusivo brasileiro, existem outros exemplos no mundo e Leonetti (2015) acredita que a razão possa ser para “assegurar o cumprimento do princípio da capacidade contributiva (vigente no Brasil e em outros países e estimular determinados comportamentos, pelo contribuinte, que o Estado entende relevantes, à luz das políticas públicas adotadas”.

Leonetti (2015) entende que quando é assegurado a dedução de gastos do imposto como o da saúde, o Estado reconhece que essas despesas estão afetando a capacidade contributiva do cidadão.

Silva e Conceição (2015) defendem que despesas médicas jamais poderiam ser tributadas, por estarem relacionadas com a busca pela dignidade humana e ser um direito fundamental previsto na constituição. Nesta linha, Ocké-Reis (2018) entende que o abatimento das despesas médicas contribui para a regressividade das finanças públicas pois tendem a favorecer às camadas superiores, o autor aponta ainda o mercado de planos de saúde como grande beneficiário dessa renúncia, alcançando 12,5 bilhões em 2015 somando renúncia de IRPJ e subsídios ao mercado dos planos de saúde. Ocké-Reis (2018) defende uma normatização dessa renúncia de arrecadação fiscal entendendo que esta pode prejudicar o custeio do Sistema Único de Saúde (SUS), pois em relação ao IRPF, não existe limite de abatimento das despesas.

4 PROPOSTA DE REFORMA DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL

A proposta de Reforma do Imposto de Renda (IR) materializada através do Projeto de Lei 2.337/21, encaminhada em 2021, tem como principal escopo nessa nova fase o combate da regressividade por meio da revisão da tabela do IR. A faixa de isenção pode crescer, enquanto os que ganham mais podem passar a pagar mais imposto. Deveras, não há como analisar uma proposta desta esfera de importância sem levar em consideração aspectos políticos inerentes a tomada de decisão. Entender os problemas do sistema atual e a construção de uma agenda básica a fim de aumentar a progressividade tributária e a eficiência do IR no Brasil são desafios relevantes para o sucesso de aprovação do Projeto de Lei.

Um aspecto importante do IR no Brasil é a sua baixa progressividade, ou seja, aqueles que possuem uma capacidade contributiva menor terminam sustentando uma carga tributária maior, de modo a tornar o sistema ineficiente e injusto. Hoje em dia, o sistema conta com uma faixa de isenção, que não é atualizada faz oito anos, e quatro alíquotas: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%.

Nessa linha de intelecção, a conjuntura sistêmica atual inicia-se com a Lei 9.250/95 que ampliou a alíquota marginal de 10% para 15% enquanto a Lei 9.887/99 aumentou a alíquota de 25% para 27,5%. As demais faixas intermediárias de 7,5% e 22,5% foram criadas em 2009 como resposta à crise financeira internacional (Lei 11.945/09). As alterações finais, embora mínimas, atuaram no escopo de ratificar o aspecto progressivo do imposto sem, entretanto, avançar de forma relevante no topo da distribuição e na arrecadação.

Vale a pena destacar uma discussão relevante sobre o patamar em que está inserida a alíquota marginal do IR do Brasil comparado a outros países. Por exemplo, quando comparado a OCDE, a alíquota marginal média mais elevada de imposto de renda alcança 39,7% e, em vários países, ela ultrapassa 50%. Esse fato pode ser explicado pela elevada carga dos tributos de natureza previdenciária sobre salários no Brasil, de modo que ao incluir a tributação da seguridade social à alíquota de IR mais elevada para contabilizar a tributação sobre o trabalho, o Brasil sai do grupo de países com baixa

tributação para o grupo de países com a tributação mais elevada com 55,5% ao passo que a média na OCDE é de 44,5%.

Por fim, verifica-se que esse sistema tem sérios problemas, quais sejam: quem está próximo do meio da distribuição de renda paga quase o mesmo, proporcionalmente, de quem está no topo mais elevado. Assim, além das alíquotas resultarem em taxas efetivas baixas, o sistema é regressivo no topo da distribuição, e; pessoas com a mesma renda são tributadas de forma distinta.

Reis e Washington (2019) criticam justamente as atuais faixas do IRPF, pois entendem que são “poucas e largas”, fora as poucas correções que deixam a tabela defasada e desta forma onerando as pessoas físicas. Ademais, faz-se mister identificar alguns blocos como (i) mudanças na tributação sobre a renda do trabalho; (ii) tributação de lucros e dividendos; e (iii) tributação de fundos de investimento.

No que tange a alteração na tributação sobre a renda do trabalho, a principal proposta de mudança do imposto de renda para pessoa física concentra-se na ampliação da faixa de isenção de renda e reescalonamento das faixas seguintes. O reajuste proposto é assimétrico: a ampliação da faixa de isenção foi de 31% enquanto o reajuste para as demais faixas é de 13%.

Vale ressaltar que as medidas referentes à atualização da tabela progressiva da pessoa física e à atualização do valor dos bens imóveis para os anos de 2023 e 2024 acarretaria uma diminuição de receitas fiscais estimada em R\$54,71 bilhões em 2023 e em R\$57,61 bilhões em 2024 (Fonte: Agência Câmara de Notícias, 2021).

O retorno da tributação de dividendos será retomado na próxima reforma de impostos sobre a renda. Inclusive ela está prevista no PL n° 2.337/2021 que se encontra parado no Senado. Mesmo que o atual governo proponha uma nova reforma de IRPF, em substituição ao PL n° 2.337, o cenário mais provável é que a pauta da tributação de lucros e dividendos esteja presente.

Inicialmente, é possível verificar, segundo a Receita Federal do Brasil, que a isenção sobre lucros e dividendos produz consequências regressivas. A distribuição de lucros e dividendos para as pessoas físicas em 2019 por faixa de renda, conforme os dados, evidenciam que eles respondem por 58,1% da renda declarada do 0,1% mais rico do país. Trocando em miúdos: 58,1% da renda das pessoas mais ricas está isenta de tributação.

O projeto previa que a pessoa física que receber, no mês, lucros de mais de uma micro ou pequena empresa que exceda o limite de R\$20 mil deverá recolher o imposto com base na alíquota de 20% sobre o valor excedente, ainda não tributado. Questionamento relevante é se é possível indicar simulações que apontem a capacidade de arrecadação do novo modelo. Conforme Gobetti e Orairi (2016), tal tributação poderia gerar uma arrecadação potencial que varia entre R\$ 50 bilhões a R\$ 80 bilhões a preços de 2015 a depender do formato.

Diante das alterações propostas e mudanças na cadeia fiscal, quais sejam: alíquota sobre lucros e dividendos a ser retida na fonte; MPEs e sua dedutibilidade e a suposta isenção demonstram os principais pontos a serem analisados. Fato é que a discussão acerca de lucros e dividendos está também relacionada a IRPJ e seus desdobramentos.

Uma crítica bastante relevante à proposta seria seu impacto potencialmente negativo nos investimentos ao elevar o custo de captação junto ao acionista, embora algumas pesquisas empíricas (Yagan, 2015) indiquem não haver impactos relevantes.

A tributação de IR em operações em Bolsa de Valores, cuja apuração passa a ser trimestral no lugar de mensal, a uniformidade rege a tendência do Estado no que concerne aos mobiliários padronizados em 15%. A proposta ainda encerra a diferença de alíquotas de acordo com o título negociado. O fato desses fundos acumularem diversos benefícios fiscais pode gerar problemas de liquidez para quitação dos tributos, além de judiciais, visto a alteração da regra da retroatividade.

O atual escalonamento em que a alíquota varia de acordo com o tempo cairia por terra. O racional é de que a tributação não pode induzir o tempo de aplicação do investidor, o fator determinante deve ser a natureza do título. Finalmente, o projeto de Lei busca diminuir a redução da alíquota de imposto em função do prazo da aplicação. Antes, esse incentivo era empregado a fim de incentivar captações com perfil de prazo mais longo de modo a estimular o financiamento de longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a reforma tributária é significativamente importante, tanto no aspecto do melhor atendimento aos princípios da progressividade, regressividade e capacidade contributiva quanto na complexidade de sua incidência, seja na renda ou no consumo.

No cenário internacional o entendimento não é diferente. Conforme abordado, em países da OCDE observou-se que a tributação efetiva é relativamente menor que a tributação nominal. Isso torna evidente uma tendência de maior tributação efetiva sobre a renda nos países desenvolvidos em relação aos países emergentes. Portanto, a discussão de uma reforma tributária não se restringe somente ao nosso país e/ou países pares/emergentes, mas também a países desenvolvidos com economias sólidas e maduras.

A dedução de despesas médicas se mostrou um gargalo a ser regulamentado para que não seja considerada um problema que aumenta a desigualdade social, beneficiando aos contribuintes de maior renda e a planos de saúde.

A reforma tributária relacionada ao consumo encontra-se atualmente em andamento no Congresso Nacional, sendo discutida a melhor forma de se unificar os tributos em dois grandes grupos: um de arrecadação federal e outro de arrecadação estadual/municipal. A tendência é que a atual reforma



em pauta de fato se concretize e que em seguida seja iniciada a discussão da reforma tributária sobre a renda, que é fator impactante e muito relevante no Brasil.

De fato, discutir a reforma tributária sobre a renda não é tarefa simples. O tema é abrangente e disposto de diversas nuances e aspectos econômicos e sociais complexos. Neste artigo, o escopo foi avaliar parte do problema, conforme nosso objetivo, qual seja avaliar três questões recorrentes na discussão da reforma do IRPF: a progressividade e/ou regressividade tributária; as faixas de tributação, respectivas alíquotas e deduções legais; e a tributação de lucros, dividendos e fundos de investimento.

Conforme discutido anteriormente na seção de diagnóstico, nota-se que no Brasil o Imposto de Renda Pessoa Física tem caráter progressivo até certo ponto de inflexão, onde a partir de dado nível de auferição de renda a tributação efetiva torna-se regressiva, não alcançando o objetivo da justiça tributária entre os contribuintes.



REFERÊNCIAS

Agência Câmara de Notícias (2021). *Proposta do governo atualiza tabela do IR, mas limita desconto simplificado*.

Borges, B. (2022). *Estimativas de alíquotas efetivas da tributação direta*. In M. Pires (Org). *Progressividade tributária e crescimento econômico*. Instituto Brasileiro de Economia. 1ª ed.

Castro, F., A. (2014). *Imposto de Renda da Pessoa Física: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição*. Recuperado de Repositório Institucional da UnB: Imposto de renda da pessoa física : comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição

Chieza, R. A., Franchescini, R. & Santos, D. R. (2020). *Alternativas à Redução da Regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil*. Recuperado de Alternativas à redução da regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil.pdf

Constituição Federal do Brasil de 1988

Coelho, A. F. C., & Borba, B. E. (2018). *Imposto de Renda da Pessoa Física e Pessoalidade: uma relação precária e em deterioração*.

Fagnani, E., Vaz, F., T., Castro, J., A., & Moreira, J. (2018). *Reforma Tributária e Financiamento da Política Social*. In E. Fagnani (Org). *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*.

Gobetti, S. W. (2022). *Novas tendências para uma boa reforma da tributação da renda*. In M. Pires (Org). *Progressividade tributária e crescimento econômico*. Instituto Brasileiro de Economia. 1ª ed.

Gobetti, S.; Orair, R. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão Ipea, n. 2.190, 2016.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. *Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências*.

Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009. *Altera a legislação tributária federal e dá outras providências*.

Lei nº 9.887, de 7 de dezembro de 1999. *Altera a legislação tributária federal*.

Leonetti, C. A. (2015). *Os Direitos Humanos da Tributação – um Caso Concreto: o direito à dedução integral dos gastos com medicamentos da base de cálculo do imposto sobre a renda*.

Machado, A., & da Silva, F. P. (2023). *Defasagem da Tabela de Imposto de Renda Pessoa Física e a capacidade contributiva*. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 153, 31-62.

Medida Provisória nº 1.1171, de 30 de abril de 2023.

Nóbrega, C. B. (2014). *História do Imposto de Renda no Brasil: Um enfoque da pessoa física (1922 - 2013)*. Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Ocké-Reis, C. O. (2018). *Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde*.



Paes, N. L. (2014). *Imposto de Renda da Pessoa Física – Uma análise comparativa do Brasil em relação à América Latina*. Recuperado de Microsoft Word - 8 Paes.docx (scielo.br)

Pinto, I. S., Mathias, B., Souza, A. B., & Ferreira, T. X. P. (2023). *Direitos das Pessoas com deficiência: analisando casos de indeferimento na isenção tributária de IPVA*.

Pires, M. (2022). *Análise econômica do Imposto sobre Grandes Fortunas*. In M. Pires (Org). *Progressividade tributária e crescimento econômico*. Instituto Brasileiro de Economia. 1ª ed.

Projeto de Lei nº 2.337 de 2021. Senado Federal. *Lei que altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das pessoas físicas e das pessoas jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)*.

Projeto de Lei nº 3.887 de 2020. Câmara dos Deputados. *Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal*.

Proposta de Emenda à Constituição 110/2019. Senado Federal. *PEC da Reforma Tributária*.

Proposta de Emenda à Constituição 45/2019. Câmara dos Deputados. *Altera o Sistema Tributário Nacional*.

Receita Federal do Brasil. *O imposto de renda das pessoas físicas no Brasil*. Estudos tributários, n. 14, 2004.

Receita Federal do Brasil. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021*. Ministério da Economia, set. 2021.

Receita Federal do Brasil. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2021, exercício 2022*. Ministério da Economia, jul. 2023.

Reis, T., L., B., & Washington, A., D. (2019). *Um Novo Modelo para o Imposto de Renda Pessoa Física no Brasil*. Recuperado de Vista do Um Novo Modelo para o Imposto de Renda Pessoa Física no Brasil (pucminas.br)

Silva, M., S., C., & Conceição, L., P., L. (2015). *A Regra-Matriz de incidência do Imposto de Renda de Pessoa Física e as deduções com saúde*.

Silva, L. D. C., Duarte, F. L., & Oliveira, B. B. (2021). *Efeitos da incidência do ICMS e IRPF na distribuição de renda na Paraíba: Análise da progressividade/regressividade dos tributos*.

Torres, C.; Mellbye, K.; Brys, B. (2012). *Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules*. OECD Taxation Working Papers, n. 12.

Yagan, D. *Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cuts*. *American Economic Review*, v. 105, n. 12, p. 3531-3563, 2015.