

# Nota Técnica

Número 261  
4 de agosto de 2021

**A proposta de mudanças no Imposto de Renda  
Reforma Tributária do governo - 2ª Fase**

**DIIESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

# **A proposta de mudanças no Imposto de Renda Reforma Tributária do governo – 2ª fase**

## **1. Introdução**

O governo federal enviou à Câmara dos Deputados, no dia 25 de junho de 2021, a Proposta de Reforma do Imposto de Renda, consubstanciada no Projeto de Lei nº 2.337/2021, que altera a legislação sobre a cobrança do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza das pessoas físicas e jurídicas, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL - e da tributação de investimentos financeiros.

A apresentação do PL faz parte da reforma tributária que o governo federal anunciou, ainda em 2020, e que teria quatro fases ou etapas de elaboração e discussão. A primeira etapa foi apresentada no ano passado e consistia na unificação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços. Após esta segunda fase, ainda estão previstas mudanças no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), numa terceira etapa, e a desoneração da folha de salários, na quarta etapa. Vale notar que, em paralelo, vinham sendo discutidas no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda à Constituição, que versavam sobre a unificação de impostos federais, estaduais e municipais, as PECs 45 e 110, mas que tiveram suas tramitações alteradas, após mudanças políticas na direção da Câmara e do Senado.

O PL 2.337/2021, de modo geral, trata do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da tributação da renda com transações financeiras, além de outros pontos.

A presente Nota Técnica tem o objetivo de apresentar os principais aspectos da proposta do governo e avaliar suas implicações para os/as trabalhadores/as. A nota também aborda algumas mudanças na tributação das empresas e dos acionistas, com o intuito de chamar a atenção para temas que afetam a distribuição da carga de tributos entre o trabalho e o capital.

## **2. Mudanças no Imposto de Renda para os/as trabalhadores/as assalariados/as**

As mudanças no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) são as que mais despertam o interesse dos/as trabalhadores/as, pela repercussão direta na sua renda disponível. Nesse sentido, dois elementos do PL são centrais: a correção da tabela do IR e a limitação para o desconto simplificado na declaração de ajuste anual do imposto.

### **a) Alteração da Tabela Imposto de Renda Pessoa Física**

Pela proposta do governo, o limite da faixa de alíquota zero na tabela mensal do IRPF aumentará dos atuais R\$ 1.903,98 para R\$ 2.500,00 a partir do ano-calendário de 2022, o que corresponde a um aumento de 31,30%. Com essa mudança, o governo estima que 5,6 milhões de contribuintes passarão a ser isentos, além dos 10,7 milhões de declarantes que já se enquadram nessa condição pela tabela atual.

O aumento da faixa de isenção responde, em parte, ao problema da defasagem da correção da tabela do imposto de renda nos últimos anos, objeto de crítica do movimento sindical, devido à inclusão no sistema de um número crescente de pessoas com baixa capacidade contributiva. Desde 1996, os valores da tabela vem se distanciando da inflação oficial, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) que atualmente alcança 113,2%. Considerando-se apenas o período entre 2003 e 2020, a diferença é de 52,81%. A proposta de correção, portanto, recupera parte das perdas e é uma medida necessária para reduzir as distorções dessa arredação.

Conforme dados da Pnad/IBGE, atualmente cerca de 49,3 milhões de brasileiros/as têm remuneração abaixo do limite da faixa de isenção do IR. Entretanto, caso a tabela de IRPF tivesse a recomposição total das perdas desde 1996, seriam cerca de 70,3 milhões os/as trabalhadores isentos.

**Tabela 1 - Perdas acumuladas da Tabela do IRPF**

Anos	IPCA	Reajuste da Tabela do IRPF	Defasagem no ano
1996	9,56%	0,00%	9,56%
1997	5,22%	0,00%	5,22%
1998	1,65%	0,00%	1,65%
1999	8,94%	0,00%	8,94%
2000	5,97%	0,00%	5,97%
2001	7,67%	0,00%	7,67%
2002	12,53%	17,50%	-4,23%
2003	9,30%	0,00%	9,30%
2004	7,60%	0,00%	7,60%
2005	5,69%	10,00%	-3,92%
2006	3,14%	8,00%	-4,50%
2007	4,46%	4,50%	-0,04%
2008	5,90%	4,50%	1,34%
2009	4,31%	4,50%	-0,18%
2010	5,91%	4,50%	1,35%
2011	6,50%	4,50%	1,92%
2012	5,84%	4,50%	1,28%
2013	5,91%	4,50%	1,35%
2014	6,41%	4,50%	1,83%
2015 <sup>(1)</sup>	10,67%	5,60%	4,81%
2016	6,29%	0,00%	6,29%
2017	2,95%	0,00%	2,95%
2018	3,75%	0,00%	3,75%
2019	4,31%	0,00%	4,31%
2020	4,52%	0,00%	4,52%
Acumulado de jan/1996 a dez/2020	346,92%	109,62%	113,20%
Acumulado de jan/2003 a dez/2020	172,61%	78,40%	52,81%

Fonte: IBGE e Receita Federal

<sup>(1)</sup> Reajuste médio na tabela, segundo Sindifisco

<sup>(2)</sup> Estimativa para IPCA (Banco Central) e para o reajuste médio da tabela (cálculo próprio)

A proposta do governo, de aumento de 31,30% do limite da faixa de isenção, portanto, não elimina nem a defasagem ocorrida entre 2003 e 2020, basicamente recolocando-a no valor real de 2015. Além disso, os limites de valores que definem as demais faixas são aumentados, na proposta do governo, em apenas 13,2%, o que fica até mesmo aquém do necessário para a recomposição da defasagem acumulada a partir de 2015.

**Tabela 2 - Proposta do Governo**

Base de cálculo mensal em R\$		Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até	- R\$ 2.500,00	Isento	-
De	R\$ 2.500,01 a R\$ 3.200,00	7,50%	R\$ 187,50
De	R\$ 3.200,01 a R\$ 4.250,00	15,00%	R\$ 427,50
De	R\$ 4.250,01 a R\$ 5.300,00	22,50%	R\$ 746,25
Acima de	R\$ 5.300,00	27,50%	R\$ 1.011,25

Fonte: PL nº 2.337/2021. Elaboração: DIEESE

Se a tabela fosse corrigida pelo total de perdas do período de 2003 a 2020, ela teria as seguintes faixas de valores:

**Tabela 3 - IRPF Exercício 2021 com correção de 52,81%**

Base de cálculo mensal em R\$	Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto em R\$
Até R\$ 2.909,43		-
De R\$2.909,44 a 4.319,34	7,50%	R\$ 218,21
De R\$4.319,35 a 5.731,90	15,00%	R\$ 542,16
De R\$5.731,91 a 7.128,00	22,50%	R\$ 972,05
Acima de R\$ 7.128,00	27,50%	R\$ 1.328,45

Elaboração: DIEESE

E, se fosse corrigida pela perda do período de 1996 a 2020, a tabela para o Exercício 2021 seria:

**Tabela 4 - IRPF Exercício 2021 com correção de 113,20%**

Base de cálculo mensal em R\$	Alíquota %	Parcela a Deduzir do imposto em R\$
Até R\$ 4.059,32	0,00%	-
De R\$ 4.059,33 a 6.026,46	7,50%	R\$ 304,45
De R\$ 6.026,47 a 7.997,30	15,00%	R\$ 756,43
De R\$ 7.997,31 a 9.945,17	22,50%	R\$ 1.356,23
Acima de R\$ 9.945,17	27,50%	R\$ 1.853,49

Elaboração: DIEESE

Além da proposta do governo proporcionar reajuste dos valores da tabela do IRPF insuficiente para compensar a defasagem acumulada, também não altera a estrutura de contribuição no sentido de torná-la mais justa para os/as assalariados/as.

Vale ressaltar que a Constituição Federal acolheu o princípio da “capacidade

contributiva”, vinculado à noção de justiça tributária, segundo a qual pessoas com diferentes capacidades econômicas devem receber tratamento também diferenciado de modo a estabelecer uma progressividade nos tributos<sup>1</sup>. Nesse sentido, é bastante difundida a avaliação de que a atual tabela do IRPF é pouco progressiva, já que as alíquotas superiores e, principalmente, a mais alta, incidem a partir de um valor baixo em comparação com as grandes rendas.

Tal característica da atual estrutura do IR resulta do fato que, no decorrer dos anos, houve uma diminuição do número de faixas de renda de contribuição e alíquotas, gerando um problema de maior estreitamento das diferenciações de renda. O número de faixas de renda caiu de 16 para cinco e a alíquota máxima foi reduzida de 60% para 27,5%, o que resultou em um modelo tributário mais regressivo. Se, por um lado, foi sendo incluído um maior número de trabalhadores/as na última faixa, por outro lado esse arranjo acabou por favorecer aqueles/as que possuem maior capacidade contributiva, posto que toda a renda tributável acima de R\$ 4.664,68 mensais é atualmente tributada com uma mesma alíquota de 27,5%, independentemente de ser o/a contribuinte muito rico/a, milionário/a ou bilionário/a (Tabela 5).

Em decorrência dessa avaliação é que se defende que, além da correção das faixas, a tabela passe a ter uma estrutura de alíquotas mais adequada ao princípio da capacidade contributiva. Essa distorção da estrutura de arrecadação do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil não está sendo corrigida no projeto de lei.

---

<sup>1</sup> Segundo o §1º do Artigo 145 da Constituição Federal, os tributos devem ser graduados, sempre que possível, conforme a capacidade econômica do contribuinte. Já o inciso II do Artigo 150 veda que haja diferenciação entre contribuintes segundo a ocupação ou função que exercem, por exemplo, entre trabalhador/a e capitalista.

**Tabela 5 – Alíquotas do IRPF**

<b>Período de Vigência</b>	<b>Número de Faixas de Renda</b>	<b>Alíquotas</b>
1976 a 1978	16	0% a 50%
1979 a 1982	12	0% a 55%
1983 a 1985	13	0% a 60%
1986 a 1987	11	0% a 50%
1988	9	0% a 45%
1989 a 1993	3	0% a 25%
1994 a 1995	4	0% a 35%
1996 a 1997	3	0% a 25%
1998 a 2008	3	0% a 27,5%
A partir de 2009	5	0% a 27,5%

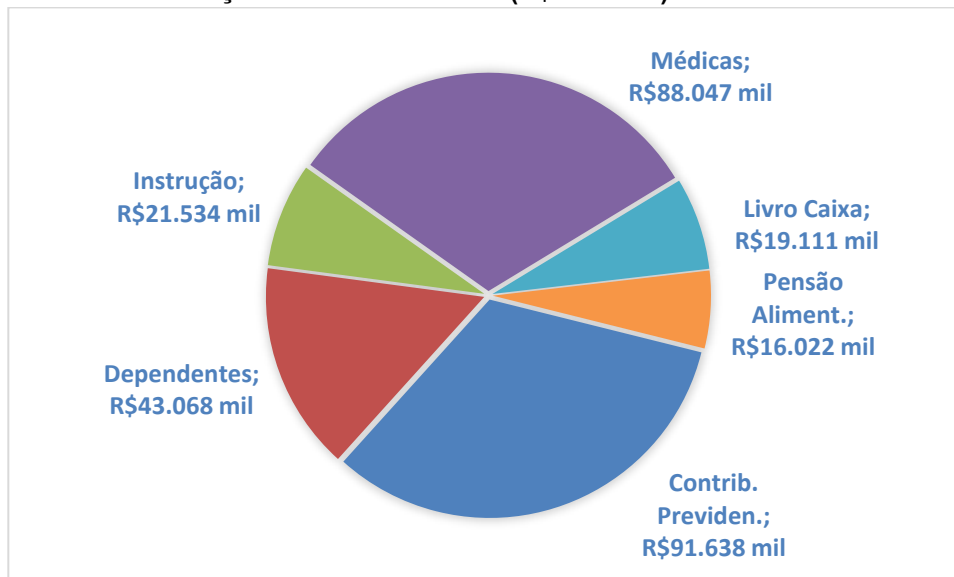
Fonte: Receita Federal

A criação de novas faixas de contribuição para as rendas maiores, combinada com a fixação de alíquota máxima mais alta, além de promover uma maior progressividade do imposto, diferenciando da base de contribuintes àqueles/as de maior renda em relação aos/às demais, alinharia o Brasil aos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que reúne os países mais ricos) e até a outros países emergentes e da América Latina.

Outra distorção que também não está sendo corrigida no projeto apresentado refere-se aos abatimentos permitidos na declaração completa, que privilegiam as maiores rendas. Existem sete tipos de dedução, fora o desconto padrão: previdência, dependentes, instrução, despesas médicas, livro caixa, pensão alimentícia e doações incentivadas. O Gráfico 1 apresenta os descontos tal como aparecem nas estatísticas da Receita Federal para o ano-calendário de 2018. As maiores deduções, do ponto de vista agregado, são as relativas à Contribuição Previdenciária e às Despesas Médicas. Do ponto de vista individual, o livro caixa<sup>2</sup> é também importante para os/as profissionais liberais, pois atingem uma média de R\$ 32 mil entre o 1% de contribuintes mais rico, e particularmente entre o 0,1% mais rico, cerca de 30 mil contribuintes que deduzem mais de R\$ 190 mil por ano.

<sup>2</sup>O Livro Caixa é o registro de entradas e saídas financeiras para trabalhadores autônomos e empresas. Muitas despesas são dedutíveis, possibilitando assim reduzir o imposto de renda a ser pago.

**Gráfico 1 – Deduções do IRPF em 2018 (R\$ milhões)**



Fonte: Receita Federal. Elaboração: DIEESE

A dedução por dependentes é limitada a R\$ 2.275,08 por ano, para cada dependente, mas sem limite para quantidade de dependentes<sup>3</sup>. No caso da Previdência, podem ser deduzidos até 12% da renda tributável da base de cálculo no caso de planos PGBL (Plano Gerador de Benefício Livre) que devem posteriormente ser pagos no resgate das contas. Também podem ser deduzidas as contribuições ao INSS do/a trabalhador/a formal ou autônomo/a. As despesas com Educação podem ser deduzidas até o limite de R\$ 3.561,50 por ano por pessoa (contribuinte e dependentes). Já as despesas com Saúde não têm limite para dedução. O mesmo ocorre com o Livro Caixa, no caso de profissionais liberais.

A dedução nas despesas de saúde é particularmente desigual, uma vez que não tem teto nominal e que o SUS (Serviço Único de Saúde), assim como a escola pública, estão disponíveis para todo cidadão, faça uso ou não do benefício. No caso da Saúde, como fica patente, por exemplo, com o processo de vacinação, todos se beneficiam, direta e

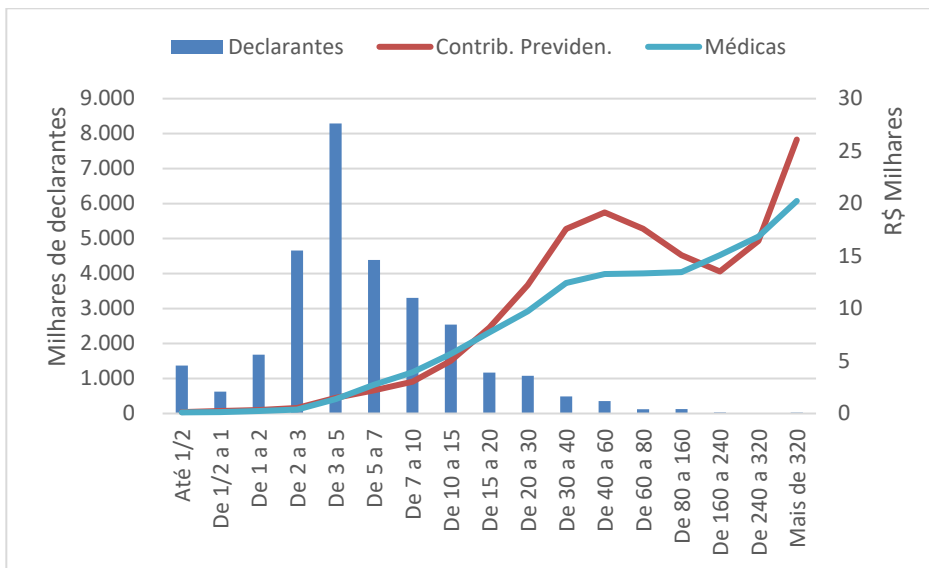
<sup>3</sup> Quem pode ser dependente: filhos/as e enteados/as de até 21 anos ou, em qualquer idade, quando incapacitado/a física ou mentalmente para o trabalho; filhos/as e enteados/as até 24 anos, que estejam no ensino superior ou escola técnica; irmão/ã (s), neto/a(s), bisneto/a(s) desde que o/a contribuinte tenha a guarda judicial (até 21 anos ou até 24 anos se estiver cursando o ensino superior); mãe, pai, avós, desde que em 2020 tenham recebido rendimentos, tributáveis ou não, de até R\$ 22.847,76. Ainda, cônjuge ou companheiro/a com quem o contribuinte viva há mais de cinco anos também são permitidos. Sogra e sogro podem ser dependentes somente se o cônjuge também for dependente do/a contribuinte.



indiretamente. Uma Educação de qualidade para todos contribui decisivamente para o desenvolvimento nacional, também gera externalidades positivas em prol da sociedade como um todo. As deduções com Despesas Médicas e com Educação particular reduzem a progressividade do IRPF, prejudicando sua função redistributiva. Enquanto os/as contribuintes de menor renda e isentos/as de IR, pouco ou nada se beneficiam com essas deduções, a alta classe média, os ricos e os muito ricos podem usufruir do benefício e, com isso, diminuir o imposto a pagar. Além disso, a dedução dessas despesas estimula a privatização da Educação e da Saúde, ao mesmo tempo que reduz os recursos para o financiamento das políticas públicas.

Os dados da Receita Federal mostram que cerca de 66% dos/as declarantes deduzem menos do que R\$ 3.000 por ano, valor próximo à média das deduções. A dedução cresce conforme aumenta a renda, como pode ser visto no Gráfico 3, que contém a dedução de Despesas Médicas por declarante. Enquanto na dedução com Educação entre o 1% mais rico é de R\$ 1.638, em média, na Saúde é de R\$ 14.590. No caso do 0,1% mais rico, o gasto médio com Educação é praticamente o mesmo, enquanto o de Saúde salta para R\$ 20.546 por ano, por declarante. A adoção de um valor nominal para limitar a dedução dos gastos com a Saúde, como é feito na Educação, contribuiria para redução das desigualdades e aumentaria a progressividade do imposto de renda, além de contribuir para o financiamento do SUS. Se fosse utilizado um teto para dedução com Saúde igual ao para Educação, o país arrecadaria cerca de R\$ 29 bilhões a mais, com os/as declarantes situados entre os 26% mais ricos/as.

**Gráfico 3 – Média de dedução de despesas médicas por declarante e faixa de rendimento em salários mínimos de 2021**



Fonte: Receita Federal

Obs: As linhas (Contribuição Previdenciária e Despesas Médicas) se referenciam na escala da direita e as barras (declarantes) na escala da esquerda

### b) Limite para utilização do Desconto Simplificado para IRPF

Segundo a proposta do governo, apenas os/as contribuintes com rendimentos tributáveis que não ultrapassem R\$ 40.000,00 no ano-calendário, ou R\$ 3.333,33 ao mês, poderão utilizar a opção do desconto simplificado, que abate 20% da renda tributável na hora da declaração. A justificativa do governo é que essa forma de desconto foi instituída para simplificar o preenchimento da Declaração de Ajuste Anual do IRPF, numa época em que ela era feita manualmente. Uma vez que o avanço tecnológico incorporado pela Receita Federal em seus sistemas informatizados teriam facilitado o preenchimento da Declaração completa, na visão do governo a modalidade simplificada de Declaração tornou-se desnecessária em grande parte dos casos.

Porém, tal medida é regressiva e pode anular parte do alívio tributário advindo da correção da tabela para certos segmentos da população. Como mostra a Tabela 7, considerando-se diversos níveis de receita tributável a partir de R\$ 40 mil/ano e apenas as contribuições ao INSS como deduções legais na declaração de ajuste anual pelo modelo

completo (ou seja, contribuinte sem filhos/as e sem despesas com Saúde e Educação), tem-se que, a partir de uma remuneração bruta mensal de cerca de R\$ 6.120,00, o/a trabalhador/a passará a pagar mais imposto de renda. Também se pode observar que contribuintes com renda tributável entre R\$ 3.334 e R\$ 6.120 terão parte da redução no imposto de renda a pagar anulada pela impossibilidade de se valer do desconto simplificado.

**Tabela 7 – Comparação entre o Imposto de renda para rendimentos acima de R\$ 40 mil/ano pelo modelo simplificado atual e pela proposta do governo**

Salário Bruto Mensal	IRRF mensal				Declaração de ajuste anual			
	Atual	Proposta Guedes	Variação	Variação Absoluta	Atual	Proposta Guedes	Variação	Variação Absoluta
3.334,00	97,59	38,70	-60,3%	-58,90	686,90	464,35	-32%	-222,55
4.000,00	183,51	110,81	-39,6%	-72,70	1.502,43	1.329,68	-12%	-172,75
5.000,00	364,83	254,71	-30,2%	-110,12	3.166,49	3.056,52	-4%	-109,97
6.000,00	590,54	448,65	-24,0%	-141,89	5.407,68	5.383,74	0%	-23,94
<b>6.120,00</b>	<b>618,92</b>	<b>477,03</b>	<b>-22,9%</b>	<b>-141,89</b>	<b>5.724,48</b>	<b>5.724,30</b>	<b>0%</b>	<b>-0,18</b>
7.000,00	848,84	706,95	-16,7%	-141,89	8.060,24	8.483,43	5%	423,19
8.000,00	1.123,84	981,95	-12,6%	-141,89	11.360,24	11.783,43	4%	423,19
9.000,00	1.398,84	1.256,95	-10,1%	-141,89	14.660,24	15.083,43	3%	423,19
10.000,00	1.673,84	1.531,95	-8,5%	-141,89	17.960,24	18.383,43	2%	423,19
12.000,00	2.223,84	2.081,95	-6,4%	-141,89	24.560,24	24.983,43	2%	423,19
15.000,00	3.048,84	2.906,95	-4,7%	-141,89	34.460,24	34.883,43	1%	423,19
20.000,00	4.423,84	4.281,95	-3,2%	-141,89	50.960,24	51.383,43	1%	423,19

Elaboração: DIEESE

Cálculos dos economistas Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério da Economia, indicam que, com a proposta do governo, cerca de dois milhões de contribuintes passarão a pagar mais imposto de renda do que pagam atualmente, principalmente entre pessoas mais jovens que não possuem filhos ou despesas legais a serem abatidas de sua base tributável (FERNANDES, 2021).

Para trabalhadores/as que tenham outras despesas a deduzir na declaração completa, tais como Saúde, Educação e dependentes, a proposta do governo provavelmente ainda gera uma redução no imposto pago, mesmo com a limitação da utilização do modelo de declaração simplificada. Porém, como esse tipo de despesa é mais substancial no orçamento de famílias de maior renda, estas estarão mais propensas a se beneficiarem de todo o efeito da correção da tabela, em relação àquelas famílias de menor renda, que dependem dos serviços públicos de Saúde e Educação, e que não poderão mais se valer do desconto simplificado.

Portanto, a limitação para utilização do desconto simplificado favorece as mais altas rendas, que já utilizam a versão completa, uma vez que possuem muitas despesas dedutíveis, principalmente as de Saúde. Essa medida, que parece ter o objetivo de amenizar a perda de arrecadação com o aumento da faixa de isenção, poderia ser substituída, por exemplo, pela criação de novas alíquotas de IR para as faixas de renda mais elevadas, aumentando a progressividade do imposto e elevando a arrecadação, sem prejudicar alguns extratos médios da sociedade, que hoje se beneficiam do modelo simplificado de declaração.

### **3. Mudanças no Imposto de Renda dos/as acionistas e das empresas**

A proposta do governo altera a tributação do capital, com o fim da isenção de imposto de renda sobre lucros distribuídos aos/às acionistas, do fim da isenção dos juros sobre capital próprio e da mudança nas alíquotas no imposto de renda pago pelas empresas. Também chamam a atenção as regras que reduzem o imposto de renda no ganho com a valorização da propriedade de imóveis.

#### **a) Tributação de Lucros e Dividendos<sup>4</sup>**

A proposta do governo estabelece que, a partir de 1º de janeiro de 2022, os lucros ou dividendos pagos ou creditados sob qualquer forma pelas pessoas jurídicas ficarão sujeitos à incidência do imposto sobre a renda retido na fonte, à alíquota de 20%.

Segundo a Tax Foundation (2020), apenas três países no planeta não taxam dividendos: Brasil, Estônia e Letônia. Esse aspecto demonstra o quanto o país está distante das melhores práticas com relação ao tema da tributação e equidade.

Restabelecer a cobrança do Imposto de Renda sobre Lucros e Dividendos é uma medida proposta pelos/as trabalhadores/as, que torna a tributação mais justa. A isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos/às sócios/as e acionistas das empresas foi estabelecida em 1995

---

<sup>4</sup> O dividendo é a parte do lucro de uma empresa que é dividida com seus acionistas, como forma de bonificação, remuneração do capital.

(Lei no 9.249/95), incentivando a “pejotização”<sup>5</sup> e criando um tratamento desigual com os/as trabalhadores/as que têm o imposto de renda retido na fonte.

Essa desigualdade pode ser observada na Tabela 8, com os dados agregados das Declarações do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), disponibilizados pela Receita Federal. Aproximadamente 887 mil declarantes, ocupados/as como dirigentes de empresa ou assemelhados, tiveram rendimentos totais de R\$ 354 bilhões, mas seu imposto foi de apenas R\$ 5,1 bilhões, o que resulta numa alíquota efetiva de apenas 1,4%. Em comparação, o total de contribuintes declarantes do IRPF sofreu uma tributação efetiva com alíquota de 3%.

**Tabela 8 - Alíquota efetiva dos/as recebedores/as de Lucros e Dividendos (inclusive ME) por Ocupação Principal – AC 2018 (em R\$ milhões)**

Ocupação Principal do/a Declarante	Qtde. de Declarantes	Rendim. Tributáveis	Rendim. Tributação Exclusiva	Rendim. Isentos	Rendim. Totais	Imposto Devido	Alíquota efetiva
Dirigente, pres., diretor emp. Indust. comércio ou prest. Serviços	886.791	44.709,11	43.810,50	265.589,75	354.109,36	5.122,61	1,40%
Total	3.213.767,00	217.327,17	103.002,39	591.425,74	911.755,31	27.361,42	3,00%

Fonte: Receita Federal (disponível em <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf>)

Elaboração: Instituto de Justiça Fiscal

Ainda que o fim da isenção de imposto de renda sobre lucros e dividendos distribuídos seja de extrema importância, a proposta de uma faixa de isenção de R\$ 20 mil por mês para lucros distribuídos por microempresas no Simples é muito elevada e segue gerando distorções, quando comparada ao tratamento conferido aos rendimentos do trabalho assalariado, que teriam faixa de isenção de apenas R\$ 2.500,00, pela mesma proposta.

Além do tratamento desigual, a proposta, da forma como está, continuará incentivando a “pejotização”. Uma alternativa seria estabelecer que lucros e dividendos recebidos de micro e pequenas empresas sejam tributados com base na mesma tabela definida para os contribuintes pessoas físicas que recebem rendimentos do trabalho (Instituto de Justiça Fiscal, 2018).

## b) Os juros sobre o capital próprio

<sup>5</sup> A “pejotização” é a contratação, pelas empresas, de trabalhadores/as como falsas pessoas jurídicas, para driblar a tributação.

O Art. 2º do Projeto de Lei 2.337/2021 altera a redação do Art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995, de forma a vedar a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio do lucro real e da base de cálculo da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), a partir de 2022.

Em linha com a isenção de lucros e dividendos, também em 1995 foi criada a possibilidade da dedução de juros sobre o capital próprio, que permite à pessoa jurídica deduzir do lucro tributável o pagamento de “juros” sobre seu próprio capital. A principal justificativa para a manutenção desse benefício – a de que uma menor tributação dos lucros aumenta o nível de investimento - é contrariada pela própria experiência brasileira, conforme demonstrado por Hickmann et al. (2018). Em seu artigo, os autores ainda alertam para o risco de se revogar somente a isenção dos lucros e dividendos, o que provocaria a migração da distribuição para o mecanismo de juros sobre capital próprio.

A proposta de Reforma Tributária Solidária, apoiada pelo movimento sindical, defende a revogação da previsão legal que permite a dedução de juros sobre o capital próprio.

#### **c) Alteração na alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica**

O governo propõe, também, reduzir a alíquota geral do imposto de renda das empresas (pessoas jurídicas) em duas etapas: dos atuais 15% para 12,5%, em 2022; e para 10%, a partir de 2023. O adicional de 10% para lucros acima de R\$ 20 mil por mês permanece. A justificativa é de que essa medida favorece o investimento e a geração de novos postos de trabalho. Essa proposta de redução pode ser vista como uma forma de compensação pelo fim da isenção de lucros e dividendos.

Na prática, o governo propõe uma redução do percentual máximo de 25% para 20% da alíquota para as grandes empresas. Tal medida vai na contramão dos países que estão propondo ou já elevaram a tributação sobre ganhos de capital, como os EUA. (PEREZ, 2021)

## **4. Atualização do valor de bens imóveis IRPF**

Outro ponto importante da proposta de reforma é o que permite a atualização do valor de imóveis localizados no país e adquiridos até 31 de dezembro de 2020. Atualmente, o valor dos bens imóveis não pode ser atualizado e incide imposto de renda de 15% sobre o ganho apurado na transmissão do imóvel (pela diferença entre o valor de transmissão e o declarado originalmente). Pela proposta, o proprietário poderá atualizar o

valor do imóvel e pagar apenas 5% de imposto sobre a diferença entre o valor atualizado e o seu custo de aquisição. O imposto pago será reconhecido como de tributação definitiva, vedada a compensação ou restituição.

Assim, trata-se aqui de uma antecipação de receita para o governo, pois esse imposto acabaria sendo pago futuramente no momento da venda ou transmissão da propriedade, com uma contrapartida extremamente generosa – uma renúncia fiscal de 10% ou 2/3 do imposto que seria arrecadado. Ademais, a medida tende a beneficiar principalmente aqueles/as contribuintes que tiverem recursos disponíveis para pagar o imposto sem depender de efetivar a venda de seu imóvel.

## **5. Principais limites da proposta do governo**

### **a) Não altera o caráter regressivo da tributação**

Na perspectiva de se implantar uma efetiva justiça fiscal no país, o principal problema do sistema tributário brasileiro é a sua regressividade, ou seja, a característica que faz dele um sistema que penaliza mais quem recebe menos. Essa regressividade é dada pelo fato de que quase a metade (44,7%) da carga tributária brasileira é indireta, incidindo sobre o consumo de produtos e serviços e não sobre a propriedade (4,6%) e a renda (21,6%) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020), penalizando as famílias mais pobres, uma vez que a maior parte de sua renda é gasta no consumo. A proposta do governo, ainda que contemple elementos que melhorem o caráter distributivo no universo dos impostos que incidem sobre a renda – como a ampliação da faixa de isenção do IR e a cobrança de IR sobre lucros e dividendos – não altera ou altera muito pouco a distribuição total da carga tributária entre impostos sobre consumo, sobre a renda e sobre o patrimônio.

### **b) Não amplia as faixas da Tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas**

Nos países mais avançados, a tabela do Imposto de Renda tem alíquotas mais baixas para os salários menores e maior número de alíquotas - que chegam a 60% - para as faixas de rendimentos mais altas. No caso brasileiro, são poucas faixas, ficando muito baixa a alíquota para os rendimentos mais altos. Basta lembrar que, até

1985, havia no Brasil 13 faixas diferentes, com alíquotas que chegavam a 60% para os rendimentos mais altos.

### **c) Não altera as alíquotas dos impostos sobre o patrimônio**

Com efeito, a atual taxação sobre o patrimônio é baixíssima, com percentual de arrecadação em relação ao Produto Interno Bruto próximo a zero, no caso do Imposto Territorial Rural (ITR). Essa taxação não será alterada pela proposta do governo. A proposta não trata, também, das alíquotas sobre heranças e doações, o ITCMD (Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos), nem sobre o ganho com a transferência de propriedade, o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), que são de âmbito estadual e municipal, respectivamente. Por estar limitada à tributação federal, a reforma igualmente não trata dos tributos sobre os imóveis urbanos, como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Quando trata do imposto de renda sobre ganho com a valorização da propriedade, a reforma o faz para reduzir alíquotas em conjunto com a permissão para a atualização de valores já apontada anteriormente.

### **d) Não regulamenta o imposto sobre grandes fortunas**

A proposta do governo também não trata do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988, mas até hoje não regulamentado. É fato conhecido que o Brasil possui uma das piores distribuições de renda do mundo, apesar dos avanços verificados entre o início dos anos 2000 e 2015, e tem uma situação ainda pior se considerada a concentração do patrimônio e riqueza. Nesse sentido, em decorrência da estrutura tributária brasileira, conforme já salientado anteriormente, tributa-se sobremaneira o consumo e pouco a riqueza acumulada. Saliente-se ainda que, entre os sete tributos previstos na Constituição, o IGF é o único que ainda não foi regulamentado (Artigo 153, inciso VII), o que impede sua aplicação.

### **e) Não altera o imposto sobre herança**

As alíquotas do imposto sobre heranças e doações (ITCMD), de âmbito estadual, são limitadas a um máximo de 8%, por decisão do Senado. Além disso, apesar da



possibilidades de se adotarem alíquotas progressivas, muitos estados preferem tributar as heranças linearmente, sem atender ao princípio da capacidade contributiva. Dessa forma, as alíquotas que, no Brasil, variam entre 3 e 4%, são inferiores às que vigoram na maior parte dos países de porte semelhante. Segundo estudo da Consultoria EY (antiga Ernest Young), numa comparação internacional, o país aparece com uma das menores alíquotas, muito inferior à dos Estados Unidos (29%), da Alemanha (28,5%), do Chile (de 13 a 18%), da França (25 a 32,5%), da Inglaterra (30 a 40%) e do Japão (24 a 30%).

Há um espaço relevante de aumento de receitas através desse imposto, que além de ser tributação direta sobre patrimônio (preferível à estrutura atual) ainda corrige uma distorção tributária que o país possui na comparação internacional.

## 6. Conclusão

A proposta de Reforma Tributária do governo – Fase 2, apesar de procurar corrigir algumas distorções da atual tributação da renda, é nitidamente insuficiente para alterar de forma significativa o sistema tributário brasileiro, no sentido de maior justiça fiscal.

No que tange ao Imposto de Renda da Pessoa Física, que afeta diretamente os/as trabalhadores/as assalariados/as, o alívio trazido com a correção da tabela é parcial, não contemplando as defasagens anteriores a 2015 e não se estendendo a todos os valores limites das faixas. Sobretudo, a limitação ao desconto simplificado reduz ou mesmo anula os efeitos da correção, incidindo principalmente sobre famílias e contribuintes de classe média baixa, que terão abatimentos menores.

Outro ponto que diz respeito diretamente ao emprego é que a proposta mantém forte estímulo à “pejotização”, pela isenção de imposto de renda sobre lucros e dividendos distribuídos por microempresas, no valor de até R\$ 20 mil mensais. Essa benesse torna mais barata a contratação de trabalhadores/as como PJs, em detrimento da contratação segundo as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que acaba resultando na desproteção social e sonegação de direitos a esses/as trabalhadores/as.

O substitutivo divulgado pelo Relator da matéria em um parecer prévio extra

oficial, não altera os principais pontos da tabela do IRPF e da taxaço de lucros e dividendos. Mas, a proposta do relator diminui ainda mais as alíquotas do IRPJ. O governo propunha ao fim da transição passar dos 15% atuais para 10% em 2023. Já o substitutivo reduz para 2,5%. A proposta também volta atrás mantendo a tributação regressiva para renda fixa, de 22,5% a 15% conforme o tempo do investimento e mantém a isenço dos fundos de investimentos imobiliários e de infra-estrutura.

## Referências bibliográficas

FAGNANI, Eduardo (Org.). **Reforma tributária necessária: a justiça fiscal é possível**: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira. São Paulo; Brasília, DF: ANFIP; Fenafisco, 2018. (Plataforma Política Social).

FERNANDEZ, Adriana; TOMAZELLI, Indiana. Limite da declaração simplificada do imposto de renda afeta dois milhões de contribuintes. **O Estado de S. Paulo**: Economia & Negócios, São Paulo, jul. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,limite-em-declaracao-simplificada-do-imposto-de-renda-afeta-2-milhoes-de-contribuintes,70003763687>. Acesso em: Jul. 2021.

HICKMANN et al. Tributação da renda da pessoa jurídica: instrumento da guerra fiscal internacional ou do desenvolvimento? In: **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília, DF: ANFIP; Fenafisco, 2018. Disponível em <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. **IJF disponibiliza nota sobre as alterações na legislação do Imposto de Renda propostas pelo Governo Federal**. Brasília, DF, 10 jul. 2021. Disponível em: <https://ijf.org.br/ijf-disponibiliza-nota-sobre-as-alteracoes-na-legislacao-do-imposto-de-renda-propostas-pelo-governo-federal/>. Acesso em: jul. 2021.

INSTITUTO DE JUSTIÇA FISCAL. **Tributar os super-ricos**. [S.l.: s.n.,2020]. Disponível em: <https://ijf.org.br/tributar-os-super-ricos/>. Acesso em jul. 2021.

INTROÍNI, Paulo Gil Holck et al. **Tributacao sobre a renda da PF**: isonomia como principio fundamental da justica fiscal. Brasília, DF: Fenafisco; ANFIP, abr. 2018. (Texto para Discussão: Reforma Tributária, 33). Disponível em: [https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/10/TD\\_33-Tributacao-sobre-a-renda-da-PF-isonomia-como-principio-fundamental-da-justica-fiscal.pdf](https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/10/TD_33-Tributacao-sobre-a-renda-da-PF-isonomia-como-principio-fundamental-da-justica-fiscal.pdf). Acesso em: jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Grandes números IRPF**: ano calendário 2019, exercício 2020. Brasília, DF, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac2019-publicacao.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Carga tributária no Brasil: análise por tributos e bases de incidências**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e->

aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf. Acesso em: jul. 2021.

PEREZ, Claudi. Mundo pós-pandemia impulsiona alta global de impostos em guinada histórica por Estado mais forte. **El País**: economia. Madri, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-06-14/mundo-pos-pandemia-impulsiona-alta-global-de-impostos-em-guinada-historica-por-estado-mais-forte.html>. Acesso em: jul. 2021.

TAX FOUNDATION. **Individual capital gains and dividends taxes**, 2021. Disponível em: <https://taxfoundation.org/global-tax/individual-capital-gains-and-dividends-taxes/>. Acesso em: jul. 2021.



Escritório Nacional  
Rua Aurora, 957, Centro, São Paulo, SP  
CEP 01209-001  
Tel.: 11 3874-5366 – 11 3821-2199  
www.dieese.org.br

**Presidente** - Maria Aparecida Faria  
Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP  
**Vice-presidente** - José Gonzaga da Cruz  
Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP  
**Secretário Nacional** - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR  
**Diretor Executivo** - Alex Sandro Ferreira da Silva  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP  
**Diretor Executivo** - Antônio Francisco da Silva  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP  
**Diretor Executivo** – Gabriel Cesar Anselmo Soares  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP  
**Diretora Executiva** - Elna Maria de Barros Melo  
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE  
**Diretora Executiva** - Mara Luzia Feltes  
Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS  
**Diretora Executiva** - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi  
Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP  
**Diretor Executivo** – Claudionor Vieira do Nascimento  
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP  
**Diretor Executivo** - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa  
Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA  
**Diretor Executivo** - Sales José da Silva  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP  
**Diretora Executiva** - Zenaide Honório  
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

#### **Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico  
José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto  
Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

#### **Equipe Responsável**

Alexandre Sampaio Ferraz  
Altair Garcia  
Clóvis Roberto Scherer – revisão técnica  
Gustavo Carvazan  
Carlindo Rodrigues de Oliveira - revisão