

# A insuficiente correção da tabela do IRPF e suas consequências, 1996-2022\*

*The Insufficient Adjustment of the Family Income Tax Thresholds and its Consequences, 1996-2022*

Carlos Henrique Horn e Valeska Rodriguez Lucas de Freitas\*\*

**Resumo:** O Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) é calculado com base numa tabela de limites de referência para as alíquotas, cujos valores foram mantidos congelados por longos períodos a partir de 1996, acarretando aumento do ônus tributário das famílias no Brasil num típico movimento de *fiscal drag*. Neste artigo, analisam-se as consequências da insuficiente correção da tabela do IRPF, com ênfase nos impactos da redução no valor real do limite de isenção. Trata da evolução de indicadores selecionados que revelam efeitos de uma política tributária não explícita, e também se debruça, mediante exercícios de simulação, sobre possíveis consequências de um eventual ajuste nos limites da tabela.

**Palavras-chave:** Imposto de renda da pessoa física. Carga tributária. Rendimentos da base da estrutura distributiva.

**Abstract:** Family income tax in Brazil (IRPF) has been calculated since 1996 on the basis of thresholds that have been frozen for many years. Therefore, the tax burden has increased continuously in a typical fiscal drag. This paper deals with consequences of this insufficient adjustment of the income tax thresholds by emphasizing the impact of a diminishing real value of tax allowance. In addition, it discusses the outcomes of a set of simulations based on alternative rates of adjustment of the thresholds.

**Keywords:** Family income tax. Tax burden. Lower Income.

**JEL:** H22. H24.

---

\* Submissão: 31/01/2024 | Aprovação: 15/07/2024 | DOI: 10.5380/re.v45i86.94255

\*\* Respectivamente: (1) Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil | ORCID: 0000-0002-9784-8758 | E-mail: chvhorn@gmail.com | (2) Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), Brasil | ORCID: 0009-0005-8091-1545 | E-mail: valeska.freitas@viamao.ifrs.edu.br | O IFRS é financiador da participação da coautora no artigo.



Esta publicação está licenciada sob os termos de Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional

## 1. Introdução

O Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) é um dos principais tributos que incidem sobre os rendimentos das famílias no Brasil. Sua característica nominal de progressividade poderia fazer desse imposto um eficiente mecanismo de correção da elevada desigualdade estrutural da renda que grava a história econômica do país, notadamente aliviando a carga tributária sobre os rendimentos próximos à base da estrutura distributiva. No entanto, decisões sobre os parâmetros de sua aplicação vêm ocasionando um resultado oposto. Em especial, o congelamento dos valores nominais dos limites da tabela do imposto, observado durante longos períodos a partir de 1996, teve por consequência uma formidável ampliação da base de contribuintes situados nos estratos de menores rendimentos. Considerados quase três decênios entre meados dos anos 1990 e o início da década de 2020, fica patente a operação de uma política não explicitada, porquanto ausente a declaração pública de sua intenção, de insuficiente correção dos valores da tabela do IRPF. A prática reiterada do congelamento ou correção parcial da tabela denota a busca de um objetivo puramente fiscal na gestão desse tributo.

O mero congelamento ou a correção dos limites abaixo do crescimento dos preços não é uma prática exclusiva da economia brasileira. Com efeito, a maioria dos países não adota mecanismos de indexação dos limites da tabela do imposto. Beer, Griffiths e Klemm (2023), em compilação sobre procedimentos usuais, encontraram regimes de indexação em apenas 10 países e mecanismos não explícitos de ajustamento regular em outros 19 países. Uma maioria de 131 países, no entanto, não sustenta qualquer forma de correção inflacionária de valores em tabelas para aplicação do imposto sobre a renda.

A prática de congelamento ou correção insuficiente dos limites é denominada, nos países de língua inglesa, de *fiscal drag* (Masala, 2024) ou *bracket creep* (Beer; Griffiths; Klemm, 2023). Nesse caso, em economias com crescimento regular dos preços e dos rendimentos monetários, o número de pessoas que pagam imposto e a arrecadação tributária tendem a crescer mesmo na ausência de uma alteração nas alíquotas do imposto, configurando uma espécie de imposto furtivo ou oculto (*stealth tax*). Na experiência recente do Reino Unido, por exemplo, a insuficiente correção inflacionária dos limites fez com que aumentasse a parcela de pessoas com rendimentos enquadrados na faixa superior (alíquota de 40%),

passando de 3,5% da população no início dos anos 1990 para cerca de 9% em 2022-23 (Delestre; Waters, 2023).

As consequências da política tributária de insuficiente correção da tabela do IRPF, no contexto específico da economia brasileira do período 1996-2022, formam o objeto geral deste artigo.<sup>1</sup> Nesse sentido, reunimos evidência que põe em relevo a intensidade dos impactos de uma política de imposto furtivo sobre as pessoas e os rendimentos situados na base da estrutura distributiva. Adicionalmente, simulamos os efeitos de diferentes alternativas de correção da tabela presentes no debate político e público sobre o tema. Nessas simulações, manifesta-se um dilema com que se defrontam os formuladores da política econômica nacional, uma vez que qualquer correção dos valores nominais dos limites que não se afigure perfuntória, mas que engendre uma recuperação de monta da renda disponível das famílias, acarretará, como seu reverso, uma perda vultosa na arrecadação tributária.

O artigo divide-se em três seções principais, além da introdução e das considerações finais. A seção 2 traça um panorama dos marcos da evolução do imposto de renda no Brasil, desde a sua criação pela Lei n. 4.625 em 1922. Na seção 3, o artigo ocupa-se da sistematização de evidência empírica sobre consequências da insuficiente correção da tabela do IRPF. E a seção 4 apresenta e discute os resultados de simulações para o ajustamento da tabela em quatro diferentes cenários.

## 2. Marcos da evolução do IRPF no Brasil

Um imposto sobre a renda foi originalmente criado no Brasil por força da Lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922 (Peixoto, 2002). Esse imposto era anual e tinha como base de cálculo o rendimento líquido de qualquer origem, podendo ser deduzidos valores de impostos, taxas, juros de dívidas, perdas extraordinárias e despesas realizadas para obter a renda. Eram considerados isentos os contribuintes com renda inferior a seis contos de réis (Nóbrega, 2014). Em 14 de setembro de 1924, o Decreto n. 16.581 estabeleceu o regulamento do imposto

<sup>1</sup> Os autores agradecem aos comentários e recomendações de parecerista, as quais auxiliaram no esclarecimento de pontos importantes do texto. Como sempre, a responsabilidade por quaisquer incorreções é dos autores.

sobre a renda, fazendo constar definições básicas como as de contribuinte e rendimento tributável.

Passados dois anos, realizaram-se ajustes nesse imposto, com o fito de torná-lo mais justo e amplo, uma vez que as classes proprietárias do capital eram praticamente isentas. Desta forma, o Decreto n. 17.390, de 27 de julho de 1926, promoveu uma reforma que buscava aumentar a base dos rendimentos tributáveis e onerar segundo a capacidade contributiva. Consequentemente, “rendimentos até então isentos, como os provenientes de atividades agrícolas, passaram a fazer parte do rol dos tributáveis” (Nóbrega, 2014, p. 41). Também foi permitida a dedução por dependentes que não tivessem rendimentos próprios, a saber: cônjuge; filhos menores ou inválidos; pais maiores de 60 anos; e filhas ou irmãs solteiras ou viúvas sem arrimo. Na década de 1940, o imposto de renda passou a ocupar o topo no ranking da arrecadação tributária nacional. Nessa mesma época, o lucro na venda de propriedade imobiliária começou a ser tributado em valor de 8% sobre o ganho de capital; os proventos de aposentadoria ou reforma por moléstia grave se tornaram isentos; e as despesas médicas puderam ser deduzidas da base de cálculo (Nóbrega, 2014).

Ainda de acordo com Nóbrega, em 1954, foi instituído o desconto na fonte sobre o rendimento do trabalho assalariado, sendo considerado uma antecipação passível de dedução quando da entrega do ajuste anual do imposto. Dez anos depois, veio a ser permitida a dedução de despesas com educação do contribuinte ou de seus dependentes. Neste período, a alíquota máxima de apuração do imposto alcançou o percentual mais elevado da história do IRPF, atingindo o patamar de 65% nos exercícios de 1963 a 1965 (Nóbrega, 2014, p. 73). Outros marcos da década de 1960 foram: (i) a retenção na fonte do imposto sobre rendimentos de alugueis e de autônomos; e (ii) o processamento eletrônico das declarações pelo Serpro, com a criação do Programa do Imposto de Renda.

Na década de 1970, surgiu a figura do Leão para representar o guardião da Receita Federal. Sua imagem pacata procurava fomentar uma mensagem de justiça, mas a campanha publicitária de lançamento lembrava em seu *slogan* que o Leão era manso, mas não era bobo (Ezequiel, 2018). Na mesma década, por meio do Decreto-lei n. 1.424, de 3 de novembro de 1975, instituiu-se o desconto simplificado, que poderia ser usado em substituição aos abatimentos permitidos pela legislação (Nóbrega, 2014, p. 97). A partir de 1976, foi permitido deduzir da

base de cálculo as despesas com alugueis, autorização posteriormente revogada em 1988. Em 1978, estipulou-se em 65 anos a idade para isenção dos proventos de aposentadoria, com limite de valor. E no ano seguinte, foi criado o carnê-leão para pagamento antecipado no caso de rendimentos oriundos do exercício de profissão legalmente regulamentada, sem vínculo empregatício, e dos rendimentos de alugueis.

Em 1990, a declaração do IR sofreu grandes modificações, tendo sido abandonada a classificação dos rendimentos e deduções em cédulas, uma divisão vigente desde 1926 (Nóbrega, 2014). O imposto tornou-se mensal, calculado com base no rendimento bruto do mês e sem levar deduções em conta. Havia três classes de enquadramento dos rendimentos na tabela e duas alíquotas. Considerado um sistema complexo, o IR de apuração mensal durou apenas um ano, logo se restabelecendo a apuração do imposto mediante declaração de ajuste anual. Instituiu-se, ainda, o preenchimento eletrônico dos dados, que, no princípio, era opcional, pois se manteve a entrega da declaração anual via formulário físico até o ano-calendário de 2009. Desde então, não ocorreram grandes mudanças na legislação do IR, as quais circunscreveram-se às atualizações da tabela e dos valores de deduções.

Tomando-se o ano-calendário de 2021 como referência recente, enquadravam-se como contribuintes do IRPF as pessoas residentes no Brasil e pessoas residentes no exterior que percebiam renda ou proventos de qualquer natureza, inclusive, os rendimentos e ganhos de capital (RFB, 2022). A Receita Federal do Brasil (2022) considerava os seguintes rendimentos como tributáveis: salários, em que se incluíam o pró-labore e o décimo-terceiro salário; remuneração dos profissionais autônomos; rendimentos de alugueis e de arrendamento; aposentadoria e pensão por morte, com isenção para pessoas com mais de 65 anos até determinado limite e para portadores de moléstia grave; pensão alimentícia recebida; resultado da atividade rural; juros recebidos de pessoa física e de aplicações financeiras; participação nos lucros ou resultados; juros sobre capital próprio; ganho de capital na venda de bens ou direitos, com isenção para ganhos mensais inferiores ao valor-limite; ganhos líquidos em bolsas de valores de mercadorias e futuros, sendo isentos os ganhos até certo limite de valor; e ganhos de capital em moeda estrangeira. Os rendimentos isentos compreendiam, ainda, o

salário-família, o auxílio-doença, o seguro desemprego, os rendimentos de poupança, o fundo de garantia, e os lucros e dividendos distribuídos.

A tabela de alíquotas e faixas de valores de referência vigente nesse ano compunha-se de quatro alíquotas para o cálculo do imposto. A menor alíquota era de 7,5%, estando isentos os contribuintes com rendimentos mensais de até R\$ 1.903,98, e a maior alíquota chegava a 27,5% na faixa de rendimento mensal superior a R\$ 4.664,68 (RFB, 2021). Em relação às deduções, permitia-se abater o valor mensal de R\$ 189,59 por dependente, bem como a contribuição à previdência oficial ou complementar. Na declaração de ajuste, também era possível abater as despesas com educação do contribuinte ou de dependentes até certo limite; as despesas médicas, sem limite de valor; a pensão alimentícia paga; e o livro caixa para os rendimentos do trabalho não assalariado (RFB, 2022). O regulamento do imposto apresentava detalhamento sobre despesas específicas que não integravam as hipóteses de dedução.

### **3. Consequências da insuficiente correção da tabela do IRPF no Brasil**

O imposto de renda é uma modalidade de tributação que pode impactar diretamente na distribuição da renda de uma economia, alterando o perfil da renda disponível das famílias em relação àquele que resulta da distribuição primária. Essa relação entre os parâmetros de aplicação do imposto e seus efeitos sobre a distribuição pessoal ou funcional da renda ocupa grande espaço da atenção dos analistas e, portanto, tratamos, inicialmente, de revisar algumas considerações associadas ao ponto de vista que defende a função redistributiva do Estado. Vale registrar, no entanto, que nosso estudo empírico atém-se a um aspecto particular desse debate, que é o dos impactos da insuficiente correção dos limites sobre o número de contribuintes e a base da distribuição dos rendimentos, sem carregar o propósito de examinar de modo abrangente os efeitos distributivos gerais dessa política. Assim, na segunda e principal parte dessa seção, nosso objetivo é o de sistematizar evidência acerca desses impactos.

#### **3.1 O ponto de vista da função redistributiva do Estado**

Uma vertente no debate acadêmico e público adota como premissa normativa que os mecanismos de distribuição secundária da renda devem

promover ajustes, com o objetivo de diminuir padrões de desigualdade típicos de economias mercantis capitalistas. Assim, Fagnani *et al.* (2018) destacam que o sistema tributário é uma das arenas decisivas de uma política macroeconômica que busque reduzir de forma contínua a desigualdade. Nos países de renda alta, o desenvolvimento econômico esteve assentado em sistemas tributários progressivos. Nesses sistemas, a contribuição fiscal realiza-se em conformidade com o poder aquisitivo das pessoas, de modo que os mais ricos arquem com maior carga tributária e, em contrapartida, os mais pobres se submetem a uma menor carga tributária.<sup>2</sup>

Um sistema tributário progressivo costuma despertar a resistência de grupos que associam o acúmulo da riqueza – e, em termos mais amplos, o desenvolvimento econômico –, primordialmente, a fatores de mérito individual. Pires (2022) entende que esse juízo falha ao desprezar, no todo ou na medida de sua relevância, a evidência de que a classe social de nascimento é um poderoso determinante das possibilidades materiais do indivíduo. Sendo assim, considera papel do Estado adotar meios para reduzir a desigualdade, dentre os quais estaria a tributação progressiva. E conclui que “a progressividade tributária é uma forma não de eliminar a meritocracia, mas de permitir que ela seja efetiva. É uma forma de nivelar o campo de jogo para que a distância entre as pessoas seja menor, de modo que o mérito possa ser o principal elemento de distinção entre o sucesso e o fracasso” (Pires, 2022, p. 4).

O entendimento de Pires aproxima-se daquele defendido por Piketty, cujos estudos sobre os fatores explicativos da distribuição da renda no capitalismo ganharam audiência internacional. Quanto à questão tributária, Piketty (2014) defende o imposto progressivo como método adequado na busca por justiça social e liberdade individual:

O imposto progressivo constitui sempre um método mais ou menos liberal para se reduzir as desigualdades, pois respeita a livre concorrência e a propriedade privada enquanto modifica os incentivos privados, às vezes radicalmente, mas sempre de modo previsível e contínuo, segundo regras fixadas com antecedência e debatidas de

---

<sup>2</sup> A progressividade é alcançada quando a alíquota média ou efetiva de um tributo aumenta com o aumento da renda do contribuinte. Decorre daí que o tributo será regressivo se a alíquota média decrescer com o aumento da renda, e proporcional ou neutro se a alíquota média se mantiver constante (Chieza; Franchescini; dos Santos, 2020, p. 238).

maneira democrática, no contexto de um Estado de direito (Piketty, 2014, p. 492).

Castro e Bugarin (2017) somam-se a tantos quantos que sustentam que uma das funções do Estado é justamente a de implementar políticas redistributivas, sendo o sistema tributário um dos instrumentos para o exercício dessa função. Ao decidir o que será tributado, quanto e de que forma, a ação estatal poderia alcançar uma distribuição pessoal mais equitativa (Castro; Bugarin, 2017). Da mesma forma, Chieza, Franchescini e Dos Santos (2020, p. 239) destacam que “a tributação redistributiva é característica de um moderno Estado de bem-estar social, superando os limites do ‘Estado guarda-noturno’ idealizado pelo liberalismo clássico”. Lembram que, antes de se considerar a cobrança dos tributos – vale dizer, ao se observar os resultados da distribuição da renda primária –, os indivíduos se encontram em estado de desigualdade. Logo, caberia ao Estado adotar mecanismos tributários que visem ao tratamento igualitário, ou seja, aquele em que os contribuintes de mesma condição econômica sejam tratados como iguais e os de condições diferentes se sujeitem a medidas diferentes. Os autores sustentam que a renda e o patrimônio são os melhores indicadores da capacidade de pagamento individual, secundados pelo consumo. E, consequentemente, que o imposto sobre a renda se afigura como o tributo que, sob condições, melhor realizaria o ideal da progressividade.

### **3.2 Evidência sobre os impactos da insuficiente correção da tabela do IRPF, 1996-2022**

Os resultados da arrecadação do IRPF no Brasil evidenciam que, desde meados dos anos 1990, o ônus tributário vem atingindo rendimentos muito próximos da base da estrutura de distribuição. As estatísticas do ano-calendário de 2020, disponibilizadas pela Secretaria da Receita Federal na publicação “Grandes Números”, mostram que uma alíquota diferente de zero incidiria já na faixa de rendimento mensal superior a apenas dois salários mínimos. A partir desse patamar, a alíquota média efetiva do imposto aumenta em ritmo crescente, medido pela variação absoluta da alíquota média entre faixas de rendimento mensal, até a faixa de rendimento situada entre 7 e 10 salários mínimos. Nos estratos mais elevados, contudo, o aumento marginal da alíquota diminui continuamente e se torna menor do que 1 p.p. na faixa de rendimento entre 40 e 60 salários mínimos.

A Tabela 1 mostra estatísticas selecionadas do IRPF em 2020 que ilustram este traço característico do sistema brasileiro.

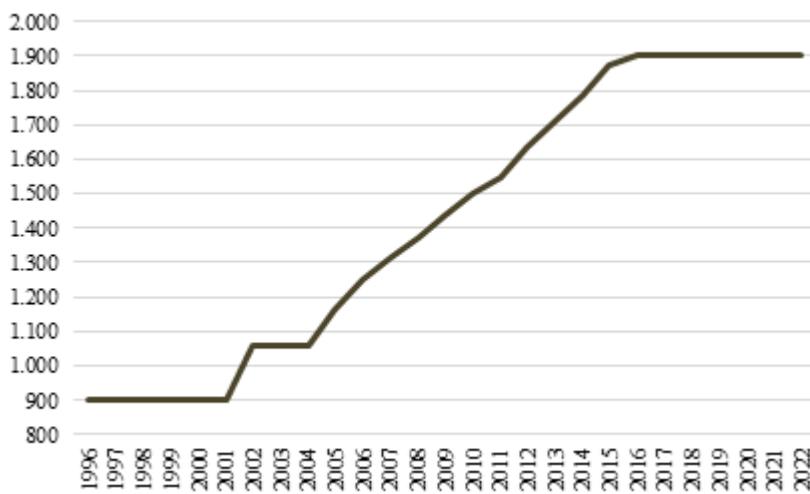
**Tabela 1 – Estatísticas selecionadas do IRPF, Brasil (2020)**

Faixa de rendimento mensal dos contribuintes (salário mínimo nacional)	Número de declarações	Base de cálculo (Renda tributável líquida)		Imposto devido		Alíquota média	
		Total (R\$ milhão)	Valor médio por declaração (R\$/mês)	Total (R\$ milhão)	Valor médio por declaração (R\$/ano)	Alíquota (%)	Variação entre faixas (p.p.)
Até ½	2.888.249	1.807	52	1	0,31	0,05	
De ½ a 1	1.130.200	9.162	676	0	0,34	0,00	-0,05
De 1 a 2	4.228.281	63.430	1.250	2	0,59	0,00	0,00
De 2 a 3	6.703.824	160.734	1.998	1.011	150,76	0,63	0,62
De 3 a 5	7.530.902	272.522	3.016	10.135	1.345,85	3,72	3,09
De 5 a 7	3.449.144	190.220	4.596	17.302	5.016,29	9,10	5,38
De 7 a 10	2.385.897	193.237	6.749	28.382	11.895,65	14,69	5,59
De 10 a 15	1.686.429	205.910	10.175	39.075	23.170,13	18,98	4,29
De 15 a 20	713.864	126.352	14.750	27.312	38.259,69	21,62	2,64
De 20 a 30	563.416	140.306	20.752	32.714	58.064,24	23,32	1,70
De 30 a 40	218.421	77.746	29.662	19.104	87.466,28	24,57	1,26
De 40 a 60	89.104	45.203	42.276	11.503	129.100,88	25,45	0,88
De 60 a 80	21.467	16.285	63.216	4.255	198.208,21	26,13	0,68
De 80 a 160	17.987	21.385	99.076	5.694	316.562,71	26,63	0,50
De 160 a 240	3.628	7.594	174.429	2.051	565.240,00	27,00	0,38
De 240 a 320	1.452	4.231	242.835	1.149	790.984,20	27,14	0,14
Mais de 320	2.578	18.809	607.996	5.146	1.995.993, 58	27,36	0,21
<b>Total</b>	<b>31.634.843</b>	<b>1.554.932</b>	<b>4.096</b>	<b>204.837</b>	<b>6.475,03</b>	<b>13,17</b>	

Fonte: Secretaria da Receita Federal, Grandes Números. Elaboração dos autores.

O fato de o imposto devido ser positivo para rendimentos muito próximos da base da estrutura de distribuição tem sua principal origem no processo de insuficiente correção dos valores de referência da tabela vis-à-vis a inflação. Esse processo pode ser observado na maior parte do período que se seguiu à adoção do Real como moeda doméstica do país. Consideremos, para fins de apresentação e discussão da evidência, o limite de isenção do IRPF, cuja evolução nominal entre 1996 e 2022 é mostrada no Gráfico 1. Em 1996, esse limite era de R\$ 900,00/mês, alcançando valor pouco superior a R\$ 1.900,00/mês em 2022.

**Gráfico 1 – Evolução do valor nominal do limite de isenção do IRPF (1996-2022, média mensal, R\$)**



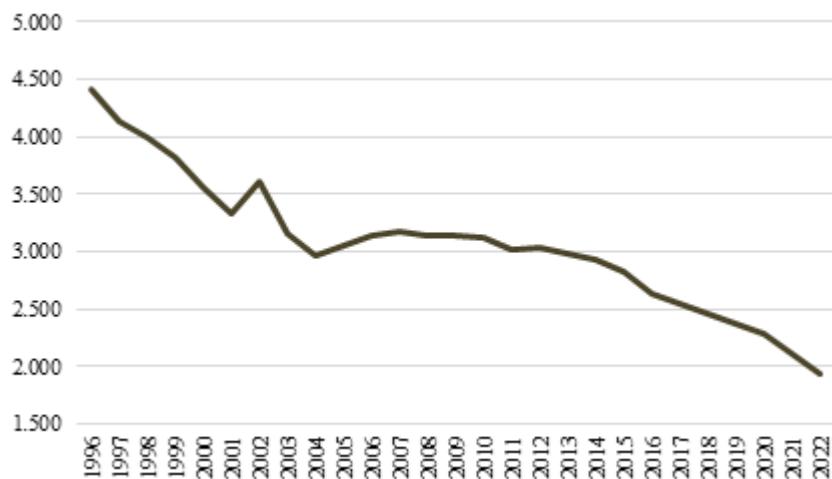
Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração dos autores.

O Gráfico 1 permite distinguir quatro períodos da política tributária no que se refere ao limite de isenção do IRPF. No primeiro período, que cobre a conjuntura que se seguiu à implementação do plano Real, o limite permaneceu inalterado no patamar de R\$ 900,00 durante seis anos. Apenas em janeiro de 2002, ocorreu uma revisão que o elevou para R\$ 1.058,00 (ajuste de 17,55%). Então, um segundo período de congelamento, mais curto, estendeu-se até janeiro de 2005, quando o limite foi corrigido em 10,02%, passando a R\$ 1.164,00. O terceiro período começou nesse mês e durou mais de dez anos. Nele, aplicaram-se revisões anuais na tabela do IRPF, fazendo com que o limite de isenção atingisse o valor de R\$ 1.903,98 em abril de 2015. Porém, nos anos seguintes, que formam o quarto e último período, o valor nominal do limite voltou a ficar congelado, acumulando mais de sete anos nessa condição até o fim de 2022. Considerando os 27 anos transcorridos entre 1996 e 2022, registram-se 15 anos de congelamento e 12 anos em que houve alguma revisão no limite de isenção do IRPF, o que é suficientemente indicativo de uma política tendente a ampliar a base de contribuintes e aumentar a arrecadação tributária. Essa política onerou os rendimentos cada vez mais próximos da base da distribuição sem elevar as alíquotas no topo, em típico movimento de *fiscal drag*.

A par dos vários anos de congelamento, os reajustes ocorridos entre 2002 e 2015 não foram suficientes para repor o valor real do limite de isenção ao seu nível

no ponto de partida, ou seja, o valor de janeiro de 1996. O Gráfico 2 mostra o comportamento do limite de isenção a preços constantes de dezembro de 2022 (inflacionados pelo IPCA).

**Gráfico 2 – Evolução do limite de isenção do IRPF a preços constantes de dez./2022 (1996-2022, média mensal, R\$)**



Fonte: Secretaria da Receita Federal; IBGE. Elaborado pelos autores.

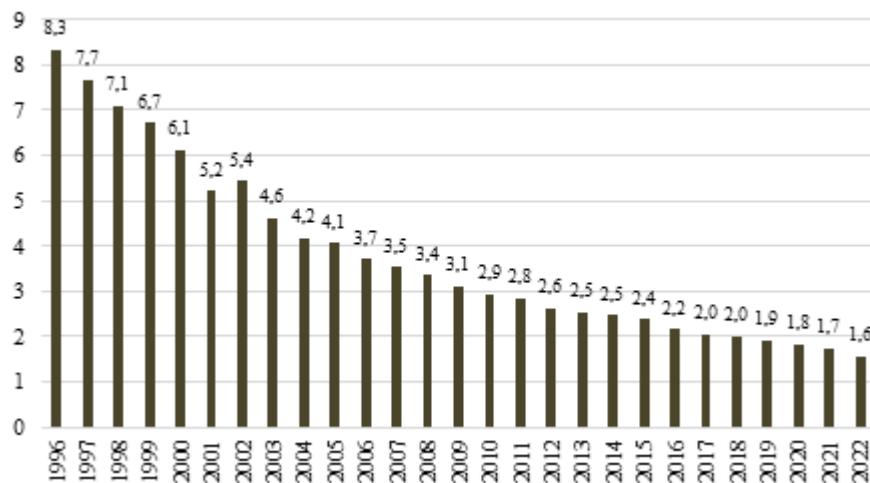
Nota: valores inflacionados pelo IPCA-IBGE de dezembro de 2022.

O Gráfico 2 atesta a tendência declinante do valor real do limite de isenção. Ainda assim, cabe diferenciar entre os dois períodos nos quais o valor nominal esteve congelado – quando, portanto, houve uma redução contínua do seu valor real em ambiente inflacionário – e o período em que o limite de isenção recebeu correção regular que lhe permitiu manter constante o valor real. O período de relativa estabilidade do valor real cobre os anos de 2004 a 2014, quando o limite oscilou em torno de R\$ 3.000,00 (a preços de dezembro de 2022). Não obstante, tal valor se revela muito distante daquele praticado em janeiro de 1996, que era de R\$ 4.621,05. Vale dizer, ao se considerar como referência o limite de isenção nesse mês e a inflação medida pelo IPCA, seria necessário um ajuste de cerca de 54% à época para recuperar o nível do ponto de partida. Esse ajuste necessário representa o percentual que, no debate público sobre a tabela do IRPF, consagrou-se denominar “resíduo acumulado” (Sindifisco Nacional, 2022). Em dezembro de 2022, o “resíduo acumulado” atingia 142,74% de correção necessária para recuperar o patamar do limite de isenção de janeiro de 1996.

A política de insuficiente correção da tabela do IRPF acarretou múltiplos efeitos, dos quais destacamos os seguintes: (a) redução continuada do limite de isenção medido em múltiplos do salário mínimo nacional (SMN); (b) tendência de queda da razão entre o limite de isenção e a média dos rendimentos do trabalho, o que se verifica mais claramente a partir de 2007; (c) ampliação significativa do número de contribuintes, dado que cada vez mais trabalhadores na base da estrutura distributiva passaram a dever imposto de renda; e (d) crescimento da arrecadação do IRPF, em geral e no que se refere aos rendimentos do trabalho, em ritmo maior do que o da atividade econômica.

O Gráfico 3 mostra a razão entre o limite de isenção e o salário mínimo nacional (SMN) entre 1996 e 2022. A política tributária de insuficiente correção da tabela, combinada à política de valorização do salário mínimo levada adiante entre 1996 e 2017, produziu um contínuo declínio nessa razão. No ano de 1996, a média mensal situava-se em 8,3 SMN; em 2022, despencara para 1,6 SMN.

**Gráfico 3 – Razão entre o limite de isenção do IRPF (média mensal) e o salário-mínimo (1996-2022)**

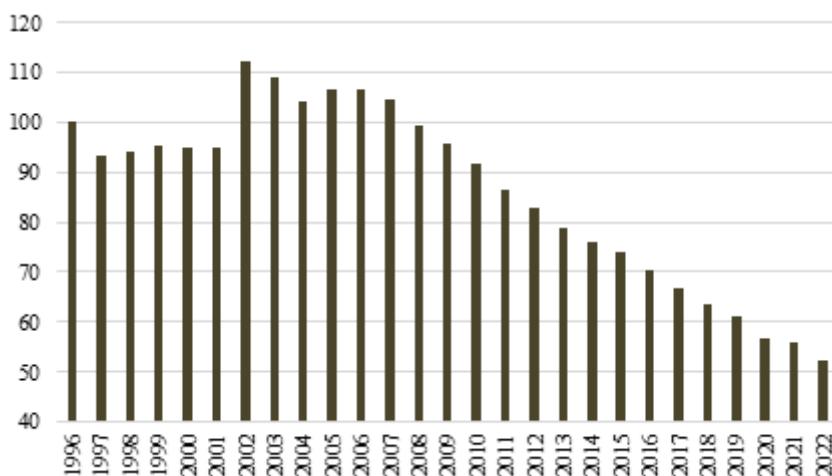


Fonte: Receita Federal do Brasil; Ipeadata. Elaboração dos autores.

Por sua vez, ao se comparar o limite de isenção com o rendimento médio do trabalho, evidencia-se igualmente uma tendência de declínio na razão entre os valores. De certo modo, esse indicador ratifica o que foi apresentado no Gráfico 2. Dado o ambiente inflacionário das economias contemporâneas, os rendimentos monetários do trabalho costumam acompanhar a alta dos preços, mesmo que com

defasagens acentuadas em certas conjunturas. Em virtude do crescente “resíduo acumulado” na tabela do IRPF, a razão entre o limite de isenção e o rendimento médio do trabalho também diminuiu, como mostra o Gráfico 4 (indicador na forma de número-índice).

**Gráfico 4 – Índice da razão entre o limite de isenção do IRPF e o rendimento médio do trabalho (1996-2022, base 100=1996)**



Fonte: Receita Federal do Brasil; IBGE; Fundação SEADE/DIEESE; Ipeadata. Elaboração dos autores.

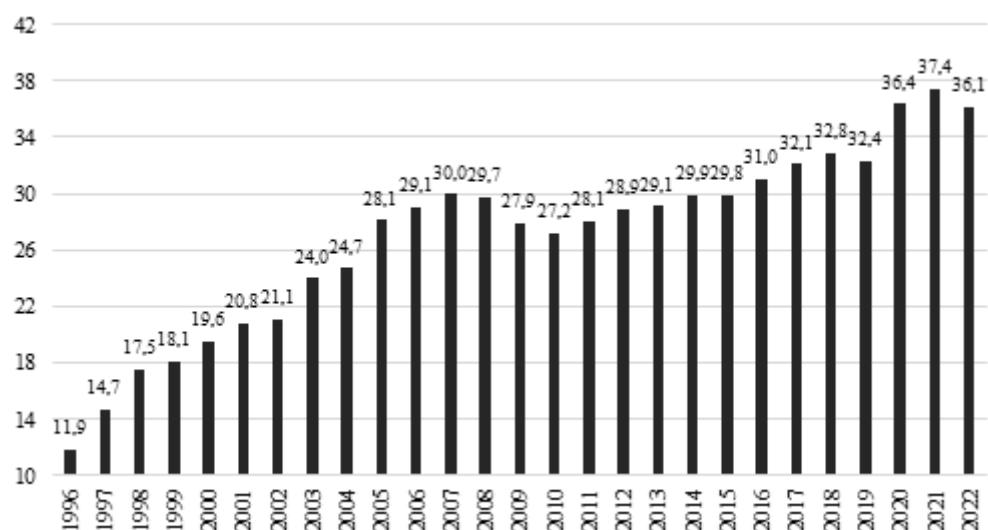
Nota: índice encadeado calculado com base na razão entre o limite de isenção e o rendimento médio do trabalho. O rendimento médio do trabalho foi obtido em três fontes: (i) 1996-2001 – Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo (variável: rendimento médio nominal dos ocupados no trabalho principal); (ii) 2002-2011 – Pesquisa Mensal de Emprego (variável: rendimento médio nominal do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, seis regiões metropolitanas, Tab. 110); (iii) 2012-2022 – Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios Contínua (variável: rendimento médio nominal de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, Tab. 6390).

A tendência de queda no indicador do Gráfico 4 é patente apenas após o ano de 2007, o que impõe um comentário adicional. No período entre 1996 e 2001, não obstante o valor nominal do limite de isenção ter se mantido constante, não houve declínio continuado no indicador em virtude de que, nos anos seguintes à adoção do Real, uma combinação de desemprego em alta com desindexação salarial exerceu forte pressão sobre os rendimentos monetários de parcela majoritária dos ocupados, sendo que a média desses rendimentos ficou virtualmente inalterada.

Após a revisão da tabela do IRPF no início de 2002, o indicador oscilou positivamente. Em seguida, houve pequena redução na razão entre o limite e o rendimento, a qual, todavia, só veio a diminuir continuamente a partir do ano de 2008.

Dada a considerável defasagem entre o crescimento de preços e de salários, de um lado, e a correção da tabela do IRPF, de outro, a política tributária teria contribuído para o expressivo aumento no número de contribuintes do imposto. Com efeito, o número de declarações do IRPF cresceu à ordem de 6,08% a.a., em média, entre 1996 e 2022, ao passo que o número de pessoas ocupadas aumentou apenas 1,64% a.a. no mesmo intervalo. Tal expansão no total de contribuintes ocorreu, sobretudo, pela incorporação de contingentes de trabalhadores com rendimentos cada vez mais próximos à base da estrutura de distribuição. O Gráfico 5 mostra a razão entre o número de declarações do IRPF e o número de pessoas ocupadas na economia brasileira.

**Gráfico 5 – Razão entre o número de declarações do IRPF e o número de pessoas ocupadas (1996-2022, %)**



Fonte: Receita Federal do Brasil; Afonso (2014); IBGE; Ipeadata. Elaboração dos autores.

Notas: 1. O número de ocupados refere-se a dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios no intervalo 1996-2011, com interpolação nos anos de 2000 e 2010, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua no intervalo 2012-2022. 2. O número de declarações de 1997 foi calculado por interpolação e o de 2022 é uma estimativa dos autores.

A notável expansão no número de declarações contribuiu para que a arrecadação do IRPF tivesse um desempenho bastante superior ao da atividade econômica. Entre 1996 e 2021, o valor do imposto devido, a preços constantes calculados com base no IPCA, cresceu a um ritmo médio de 5,04% a.a., enquanto o PIB medido a preços de consumidor aumentou, em média, apenas à razão de 2,10% a.a. e o PIB per capita em meros 0,81% a.a. Ao tomarmos o PIB per capita como um indicador da renda primária por habitante, o contraste entre esses resultados aponta para um claro avanço do imposto sobre parcelas crescentes da renda pessoal, reduzindo a renda disponível como proporção da renda primária. Em 2021, a arrecadação total do IRPF chegou a R\$ 262.008 milhões, correspondendo a 12,9% da receita de impostos do Governo Geral (STN, 2022).

Vale assinalar que o aumento na arrecadação do IRPF não aconteceu em substituição à receita de impostos indiretos de competência federal. Dados da Receita Federal do Brasil indicam que também os impostos indiretos<sup>3</sup> apresentaram crescimento da receita real, no caso da ordem de 2,52% a.a. entre 1996 e 2021. Tal aumento diferencia-se daquele ocorrido com a arrecadação do IRPF quanto à magnitude e à trajetória marcada por fortes oscilações.

Os resultados examinados nesta seção lançam um dilema aos formuladores da política econômica. De um lado, os efeitos do insuficiente ajuste do limite de isenção sobre a base da estrutura distributiva aproximaram-se do paroxismo ao empurrarem esse limite para as cercanias do salário mínimo; de outro, uma correção de maior monta – não mero ajuste superficial – demandará que o fisco admita uma razoável diminuição na arrecadação desse imposto, o que, no quadro de restrições fiscais do país, exigirá uma decisão política que combine medidas compensatórias de arrecadação sobre as faixas mais elevadas de rendimentos ou em outros tributos. Dadas essas considerações, na próxima seção, procuramos simular efeitos de possíveis ajustes na tabela do IRPF, tal como vinham sendo considerados no debate em curso nos dois últimos anos do intervalo de análise e no contexto de eleição e posse do presidente Lula.

<sup>3</sup> Os dados da RFB consideram os valores da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto de Importação e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na série dos impostos indiretos.

#### 4. Cenários de atualização da tabela do IRPF e consequências

Nos dois últimos anos do governo Bolsonaro e, mais incisivamente, com o início do terceiro governo Lula, o tema da defasagem nos valores da tabela do IRPF ganhou transcendência no debate político (Baptista, 2022). Assim, em junho de 2021, o Executivo submeteu proposta de atualização da tabela ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei n. 2.337 (PL 2.337), que previa reajuste de 31,3% no limite de isenção, fixando-o em R\$ 2.500,00 por mês, e fatores de correção menores para as demais faixas. Esse projeto não se circunscrevia à simples atualização da tabela, mas também carregava mudanças mais amplas no sistema tributário, inclusive, como forma de compensar a perda na arrecadação derivada do ajuste na tabela do IRPF.<sup>4</sup>

Em 2022, no contexto das eleições gerais, o tema mereceu destaque nas propostas de campanha dos principais candidatos à presidência da República e, logo em seguida, durante o período de transição que sucedeu à eleição de Lula. Assim, no programa eleitoral de televisão, em 10 de outubro, o candidato vencedor anunciou que elevaria o limite de isenção para R\$ 5.000,00 (correção de 162,6%), acima do valor de R\$ 3.000,00 (correção de 57,6%) anteriormente anunciado por sua equipe (Serra, 2022). Após as eleições, um dos coordenadores da transição, logo empossado como Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, senador Wellington Dias, declarou que o limite de isenção em R\$ 5.000,00 não estaria contemplado nos debates sobre a revisão orçamentária (Martello, 2022). Nos primeiros meses do governo, o presidente Lula chegou a reafirmar sua intenção de corrigir o limite de isenção para o maior valor mediante “convencimento no Congresso e organização da sociedade” (Lula diz, 2023). No ano de 2023, o governo ateve-se a uma revisão marginal de 10,9% na tabela, elevando o valor mensal do limite de isenção para R\$ 2.112,00 em maio. Foi o primeiro ajuste na tabela do IRPF ocorrido desde o ano de 2015.

<sup>4</sup> As principais mudanças previstas no PL 2.337 eram as seguintes: (a) redução da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido em 1 p.p., condicionada à redução de incentivos fiscais; (b) redução da alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica de 15% para 8%, condicionada à tributação de um adicional de 1,5 p.p. referente à exploração de recursos naturais; (c) tributação de 15% sobre os lucros e dividendos distribuídos; (d) supressão do instituto dos juros sobre capital próprio, considerada uma forma de remuneração adotada para redução da carga tributária; e (e) ajuste na tabela do IRPF, com limite de isenção fixado em R\$ 30.000,00 por ano (equivalente a 2.500,00 por mês) (Brasil, 2021). Após aprovação na Câmara de Deputados, o projeto encontrava-se em apreciação no Senado Federal no momento de submissão deste artigo.

Com a finalidade de avaliar os impactos de uma correção nos valores da tabela do IRPF sobre a base de contribuintes e o imposto devido – logo, sobre a renda disponível das famílias, procuramos simular os resultados para quatro diferentes cenários de ajuste, assumindo a tabela vigente no ano de 2022 como cenário-base para comparação. Os cenários de simulação são os seguintes: (a) Cenário 1 – correção segundo o PL 2.337 (fator de correção do limite de isenção igual a 31,30%); (b) Cenário 2 – correção com base na variação acumulada do IPCA entre abril de 2015, quando ocorreu a última atualização da tabela no período de análise, e dezembro de 2021 (fator de correção igual a 45,21%) ; (c) Cenário 3 – correção com base na variação acumulada do IPCA entre janeiro de 1996 e dezembro de 2021 (fator de correção igual a 132,51%); e (d) Cenário 4 – correção relativa ao limite de isenção de R\$ 5.000,00, tal como proposto pelos principais candidatos à presidência na campanha eleitoral de 2022 (fator de correção igual a 162,61%). Os cenários de simulação referem-se a proposições encontradas no debate público sobre o assunto na conjuntura anterior à posse do presidente Lula. A Tabela 2 apresenta os limites de cada uma das faixas da tabela do IRPF, em valores anuais, segundo o cenário-base e os cenários de ajuste.

**Tabela 2 – Limites das faixas da tabela do IRPF vigente em 2022, em valores anuais, segundo diferentes cenários (R\$/ano)**

Faixa (alíquota em %)	Cenário- base: tabela vigente em 2022	Cenário 1: correção PL 2.337	Cenário 2: correção IPCA abr.15- dez.21	Cenário 3: correção IPCA jan.96- dez.21	Cenário 4: limite de isenção de R\$ 5.000/mês
Isento	22.847,76	30.000,00	33.176,76	53.122,41	60.000,00
7,5	33.919,80	38.400,00	49.254,25	78.865,57	89.076,04
15,0	45.012,60	51.000,00	65.361,88	104.657,00	118.206,60
22,5	55.976,16	63.600,00	81.281,84	130.147,93	146.997,76
27,5	-	-	-	-	-

Fonte: Receita Federal do Brasil; IBGE; Ipeadata. Elaboração dos autores.

Os dados básicos para as simulações foram extraídos das estatísticas regularmente divulgadas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no documento “Grandes Números IRPF”, que pode ser consultado em seu site. No momento de

elaboração das simulações<sup>5</sup>, estavam disponíveis as estatísticas de uma série temporal até o exercício de 2021, ano-calendário de 2020. A fim de avaliarmos os impactos de diferentes alternativas da tabela do IRPF, projetamos o número de declarações e a base de cálculo tributável média para o ano de 2022 a partir dos seguintes procedimentos: (a) o número de declarações foi estimado com base em informação da RFB para o ano de 2021, acrescido da sua taxa de crescimento médio de 2015 a 2021 (3,67% a.a.), obtendo-se, assim, 35.412.305 declarações; e (b) a base de cálculo tributável média de 2022 foi estimada a partir dos dados da RFB para o ano de 2020, sendo corrigida pela variação no rendimento efetivo nominal médio em todos os trabalhos, apurado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE entre 2020 e 2022, que foi de 13,57%. A Tabela 3 mostra os resultados dessas projeções, segundo as faixas de rendimento mensal dos contribuintes em múltiplos do salário mínimo nacional. A distribuição do número de declarações segundo as faixas de rendimento dos contribuintes obedeceu à mesma distribuição observada no ano-calendário de 2020.

<sup>5</sup> As simulações dos cenários 1 e 3 foram inicialmente elaboradas para trabalho apresentado no 46º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), realizado em 2022. Ao estendermos as simulações para os cenários 2 e 4, mantivemos a base de dados original (ano-calendário de 2020) e os procedimentos de projeção para o ano-calendário de 2022.

**Tabela 3 – Projeções do número de declarações e da base de cálculo tributável média (2022)**

Faixa de rendimento mensal dos contribuintes (salário mínimo nacional)	Número de declarações	Base de cálculo tributável (média por declaração em R\$/ano)
Até 1/2	3.233.130	710,73
De 1/2 a 1	1.265.155	9.206,30
De 1 a 2	4.733.173	17.036,97
De 2 a 3	7.504.316	27.229,99
De 3 a 5	8.430.154	41.097,78
De 5 a 7	3.861.000	62.633,71
De 7 a 10	2.670.793	91.981,87
De 10 a 15	1.887.803	138.667,06
De 15 a 20	799.105	201.016,06
De 20 a 30	630.693	282.820,01
De 30 a 40	244.502	404.246,88
De 40 a 60	99.744	576.152,47
De 60 a 80	24.030	861.526,88
De 80 a 160	20.135	1.350.241,67
De 160 a 240	4.061	2.377.184,76
De 240 a 320	1.625	3.309.454,83
Mais de 320	2.886	8.286.015,22
<b>Total</b>	<b>35.412.305</b>	<b>55.822,52</b>

Fonte: elaborada pelos autores.

Com base nas estimativas da Tabela 3, calculou-se o imposto devido a partir dos valores médios da base de cálculo tributável em cada faixa de renda mensal, submetendo-os às faixas de valores e alíquotas do imposto nos diferentes cenários de correção. Com isso, obteve-se o valor esperado do imposto devido médio em cada faixa de renda e, ao multiplicar esses valores pelo número esperado de declarações, também foi estimado o total do imposto devido. Ainda que um dos efeitos da atualização da tabela do IRPF venha a ser a diminuição no número de declarações, foi necessário tratar essa parcela de não declarações como parte do contingente de isentos, uma vez que não seria possível estimá-la com base nos dados disponíveis. Os resultados do imposto devido médio estimado para 2022 são apresentados na Tabela 4.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Vale um comentário específico sobre as faixas de rendimentos até 2 SMN. Nos dados observados para o ano de 2020, que servem de base para as estimativas de 2022, há registro de imposto devido, ainda que em valor ínfimo ou muito pequeno. Em nosso exercício de simulação, mesmo no cenário de aplicação da tabela defasada vigente (cenário-base), não se estima valor devido nessa faixa. Isto decorre do uso da base de cálculo média em cada faixa de rendimento para fins de enquadramento nos limites da tabela do IRPF.

**Tabela 4 – Resultados de simulações de imposto devido médio, segundo faixas de rendimento mensal dos contribuintes e diferentes cenários de correção das tabelas do IRPF (2022, R\$/ano)**

Faixa de rendimento mensal dos contribuintes (salário mínimo nacional)	Cenário-base: tabela vigente	Cenário 1: correção PL 2.337	Cenário 2: correção IPCA abr.15-dez.21	Cenário 3: correção IPCA jan.96-dez.21	Cenário 4: limite de isenção de R\$ 5.000/mês
Até 1/2	-	-	-	-	-
De 1/2 a 1	-	-	-	-	-
De 1 a 2	-	-	-	-	-
De 2 a 3	328,67	-	-	-	-
De 3 a 5	1.907,10	1.034,67	594,08	-	-
De 5 a 7	6.791,95	5.137,59	3.212,73	713,35	197,53
De 7 a 10	14.862,69	13.160,01	10.146,46	3.898,18	2.616,57
De 10 a 15	27.701,12	25.998,44	22.984,88	13.877,67	11.153,90
De 15 a 20	44.847,10	43.144,42	40.130,86	31.023,65	27.883,33
De 20 a 30	67.343,18	65.640,50	62.626,94	53.519,73	50.379,42
De 30 a 40	100.735,57	99.032,89	96.019,33	86.912,12	83.771,81
De 40 a 60	148.009,61	146.306,93	143.293,37	134.186,16	131.045,84
De 60 a 80	226.487,57	224.784,89	221.771,33	212.664,12	209.523,81
De 80 a 160	360.884,14	359.181,46	356.167,90	347.060,69	343.920,37
De 160 a 240	643.293,49	641.590,81	638.577,25	629.470,04	626.329,72
De 240 a 320	899.667,76	897.965,08	894.951,52	885.844,31	882.703,99
Mais de 320	2.268.221,86	2.266.519,18	2.263.505,63	2.254.398,41	2.251.258,10
<b>Total</b>	<b>7.844,44</b>	<b>7.079,71</b>	<b>6.221,56</b>	<b>4.381,09</b>	<b>3.920,99</b>

Fonte: elaborada pelos autores.

A aplicação de tabelas do IRPF corrigidas, como esperado, resulta numa diminuição da carga tributária. Mantida a atual tabela sem ajuste (cenário-base), estima-se em R\$ 7.844,44 o valor do imposto devido médio anual em 2022 (em 2020, esse valor foi de R\$ 6.475,03). A aprovação do PL 2.337 (cenário 1) reduziria essa média em aproximadamente 9,7%, para R\$ 7.079,71. Se a tabela fosse corrigida pela inflação acumulada entre o mês de sua última atualização e dezembro de 2021 (cenário 2), a diminuição atingiria aproximadamente 20,7% e o imposto devido médio ficaria em R\$ 6.221,56 no ano-calendário de 2022. Mas se

---

Como as médias nas subdivisões dessa faixa se encontram abaixo dos limites de isenção, não se apuraria valor do imposto devido para toda a extensão da faixa em decorrência do método utilizado. Consequentemente, as simulações provavelmente envolvem um elemento de subestimação do imposto devido nessa faixa, mas que não devem ser relevantes para as conclusões gerais do exercício dado seu valor relativo ínfimo na base de 2020.

fosse corrigida pela inflação acumulada desde janeiro de 1996 (cenário 3), haveria uma redução de 44,1% e o valor médio do imposto seria de R\$ 4.381,09. O cenário de correção do limite de isenção para R\$ 5.000,00 por mês (cenário 4), com ajuste proporcional nas demais faixas, levaria o imposto devido médio a R\$ 3.920,99, com diminuição de 50,0% em relação ao cenário-base.

Os impactos dos diferentes ajustes da tabela sobre a base de contribuintes variam conforme a faixa de rendimento mensal desses contribuintes. Além do aumento no número de contribuintes isentos (e de não declarações) nas faixas de rendimentos situadas na base da estrutura distributiva, tem-se que os efeitos da redução no imposto devido são mais pronunciados para os rendimentos relativamente menores. Isto indicaria um potencial redistributivo associado à correção da tabela do IRPF. Assim, por exemplo, para os contribuintes com rendimentos mensais entre 5 e 7 SMN, haveria corte de 24,4% do imposto médio devido no cenário 1 (ante um corte geral de 9,7%) e em maiores percentuais nos demais cenários.

A redução no imposto devido médio, em cada cenário de simulação, causaria uma diminuição na arrecadação total do IRPF, não obstante utilizarmos como premissa o aumento no número total de declarações. Os resultados para a arrecadação total esperada do IRPF são apresentados na Tabela 5. No cenário-base, com manutenção da tabela vigente e conforme as premissas adotadas na simulação, a arrecadação chegaria a R\$ 277.790 milhões. A correção da tabela nos termos do PL 2.337 (cenário 1) implicaria a menor redução no imposto devido – e o menor aumento consequente na renda disponível das famílias –, tendo sido estimada em R\$ 27.081 milhões ou 9,7% em relação ao cenário-base. Cenários de ajustamento conforme o “resíduo acumulado” teriam maior impacto. Se a tabela fosse corrigida com base na variação acumulada do IPCA desde o ajuste de abril de 2015 (cenário 2), a redução seria de 20,7%, mas, se a intenção fosse adotar uma tabela tal como a vigente em janeiro de 1996, em termos reais (cenário 3), a queda seria de 44,2%. Já o limite de isenção aventado na campanha presidencial de 2022 e mesmo depois, de R\$ 5.000 (cenário 4), causaria redução de 50,0% no imposto devido.

**Tabela 5 – Resultados de simulações do imposto devido total, segundo diferentes cenários de correção da tabela do IRPF (2022)**

Cenários de correção da tabela	Total (R\$ milhão)	Diferença em relação ao cenário-base	
		Em R\$ milhão	Em %
Cenário-base	277.790	-	-
Cenário 1	250.709	- 27.081	- 9,7
Cenário 2	220.320	- 57.470	- 20,7
Cenário 3	155.144	- 122.645	- 44,2
Cenário 4	138.851	- 138.938	- 50,0

Fonte: elaborada pelos autores.

Por fim, estimou-se também o número de contribuintes isentos e de contribuintes com imposto devido positivo no total das declarações. Os resultados constam da Tabela 6 e devem ser vistos com cautela em face de limitações na desagregação dos dados disponíveis. Tanto é que os números são iguais nos cenários 2 e 3, indicando presença de erro de mensuração decorrente dessa limitação. Na Tabela, compara-se, ainda, o número de contribuintes com imposto devido positivo com o número total de ocupados na economia brasileira em 2022.

**Tabela 6 – Resultados de simulações do total de contribuintes isentos e de contribuintes com imposto positivo, segundo diferentes cenários de correção da tabela do IRPF, e número de ocupados (2022)**

Cenários de correção da tabela	Número de contribuintes isentos	Número de contribuintes com imposto devido positivo	Número de isentos / Número de declarações (%)	Número de contribuintes com imposto positivo / Número de ocupados (%)
Cenário-base	12.475.082	22.937.223	35,2	23,4
Cenário 1	16.735.774	18.676.531	47,3	19,0
Cenário 2	16.735.774	18.676.531	47,3	19,0
Cenário 3	25.165.928	10.246.377	71,1	10,4
Cenário 4	25.165.928	10.246.377	71,1	10,4

Fonte: IBGE. Elaborada pelos autores.

Nota: o número de ocupados, segundo a PNAD Contínua do IBGE, foi estimado em 98.046 mil pessoas (média dos trimestres fixos) em 2022.

## 5. Considerações finais

O Imposto de Renda da Pessoa Física é o principal tributo com características de progressividade no Brasil. Os parâmetros desse imposto, todavia,

sujeitam-se a críticas que remetem a limitações em sua operacionalização, como a fixação da alíquota máxima em níveis de rendimentos intermediários e a concessão de isenções em tipos de rendimentos que são mais afetos a famílias situadas no topo da distribuição da renda, a exemplo de ganhos de capital nas transações com ações até certo limite de valor. Também se inscreve dentre os fatores impeditivos de uma efetividade distributiva do IRPF a política não declarada de congelamento do limite de isenção que caracterizou o período 2015-2022, tanto quanto havia sido levada a cabo no período 1996-2002.

Neste artigo, sistematizamos evidência sobre as consequências da política de insuficiente correção da tabela do IRPF nos anos de 1996 a 2022, que permite destacar a intensidade das mudanças por ela promovidas. Essa política acarretou redução significativa do limite de isenção em termos reais, aumento no número de contribuintes em ritmo bem superior ao do número de ocupados na atividade produtiva, e crescimento da arrecadação da ordem de seis vezes o crescimento do PIB per capita, o que teria implicado um aumento na carga tributária específica. De modo especial, tal dinâmica fez com que o IRPF passasse a ser cobrado de um contingente crescente de trabalhadores situados em faixas de rendimentos próximas à base da estrutura distributiva.

A intensidade com que a renda disponível das famílias brasileiras foi afetada pela política de congelamento da tabela do IRPF elevou a posição do tema na agenda política nacional. Nos dois últimos anos do governo Bolsonaro, na campanha eleitoral de 2022 e no início do terceiro governo Lula, a demanda por ajustamento da tabela do IRPF fez-se presente no debate público. O considerável aumento na arrecadação do imposto, que resultou dessa política tributária, lança um dilema aos formuladores da política econômica, independentemente de suas afinidades ideológicas. De um lado, os efeitos penalizadores da insuficiente correção da tabela sobre rendimentos situados na base da estrutura distributiva atingiram um paroxismo ao aproximar o limite de isenção do valor do salário mínimo nacional; de outro, uma correção de maior alcance demandará que o fisco admita uma razoável diminuição na arrecadação desse imposto, o que, no quadro de restrições fiscais do país, exigirá uma decisão política em que se combinem elementos de compensação. É neste pêndulo, onde os fatores compensatórios da

perda de arrecadação assumem um papel de relevo nas escolhas para a correção da tabela, que o país se encontrava em princípios de 2023.<sup>7</sup>

## Referências

- AFONSO, J. R. R. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. *Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal*, v. 1, n. 1, p. 28-60, 2014.
- BAPTISTA, R. Promessa de campanha, correção da tabela do IR é tema de projetos no Senado. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/07/promessa-de-campanha-correcao-da-tabela-do-ir-e-tema-de-projetos-no-senado>>. Acesso em: 26 nov. 2022.
- BEER, S.; GRIFFITHS, M; KLEEM, A. Tax distortions from inflation: what are they? How to deal with them? *IMF Working Paper 23/18*. Nova Iorque: International Monetary Fund, 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.337/2021. 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. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2288389>>. Acesso em: 08 jun. 2022.
- CASTRO, F. A.; BUGARIN, M. S. A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 47, n. 2, p. 259-293, 2017.
- CHIEZA, R. A.; FRANCHESCINI, R.; DOS SANTOS, D. R. Alternativas à redução da regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil. *Análise Econômica*, v. 38, n. 76, p. 237-262, 2020.

<sup>7</sup> Uma nota à guisa de ratificação: em maio de 2023, o governo federal realizou o primeiro ajuste nominal da tabela do IRPF em vários anos, sendo de 10,92% o fator de correção. Esse fator é muito menor do que aquele associado às promessas de campanha de elevar o limite de isenção para R\$ 5.000,00. Entretanto, no plano retórico, ventilou-se que essa meta de limite não seria abandonada, mas deveria ser cumprida até o fim do mandato presidencial, em 2026. Ao início do ano de 2024, em decorrência da elevação do salário mínimo nominal, o assunto voltou novamente ao debate público, ocasionando declarações governamentais de que o limite da faixa de isenção não poderia ser menor do que 2 SMN, mas sem qualquer referência à meta de R\$ 5.000,00. Tais idas e vindas nas decisões do governo relacionam-se diretamente ao trade off entre a decisão de amenizar a carga tributária sobre as faixas de menores rendimentos e a necessidade de aumentar a receita tributária. Na ausência de medidas compensatórias de arrecadação, e diante de novo fator condicionante que é o regime fiscal aprovado em 2023, talvez a melhor expectativa para a tabela do IRPF nos próximos anos seja a da manutenção do valor real do limite de isenção no patamar a que foi levado pela política de insuficiente correção dos governos que se sucederam desde 2016.

DELESTRE, I; WATERS, T. A deepening freeze: more adults than ever are paying higher rate tax. *IFS Report R257*. Londres: Institute for Fiscal Studies, 2023.

EZEQUIEL, M. *Receita Federal: 50 anos, 1968-2018*. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2018.

FAGNANI, E.; VAZ, F. T.; CASTRO, J. A.; MOREIRA, J. Reforma tributária e financiamento da política social. IN: FAGNANI, E. (Org.). *A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO, 2018. p. 173-211.

LULA DIZ que vai brigar por isenção do Imposto de Renda até R\$ 5 mil. 2023. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/economia/lula-diz-que-vai-brigar-por-isencao-do-imposto-de-renda-ate-r-5-mil/>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

MARTELLO, A. Isenção do IR até R\$ 5 mil está fora da revisão do orçamento de 2023 e será tratada ao longo do mandato, diz Wellington Dias. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/15/isencao-do-ir-ate-r-5-mil-esta-fora-da-revisao-do-orcamento-de-2023-e-sera-tratada-ao-longo-do-mandato-diz-wellington-dias.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2023.

MASALA, F. Fiscal drag: an explainer. *Research Briefing*. Londres: House of Commons Library, 2024.

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

PEIXOTO, M. M. O surgimento mundial do Imposto de Renda: breve histórico no Brasil. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2578/o-surgimento-mundial-do-imposto-de-renda>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIRES, M. Apresentação. In: PIRES, M. (Org.). *Progressividade tributária e crescimento econômico*. Rio de Janeiro: IBRE-FGV, 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. IRPF (Imposto sobre a renda das pessoas físicas). 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica#tabelas-progressivas-anuais>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. Perguntas e Respostas IRPF 2022. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/perguntas-e-respostas/dirpf/pr-irpf-2022.pdf/view>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. Estatísticas de Finanças do Governo Geral, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SERRA, C. Lula promete isenção de Imposto de Renda para quem ganha até R\$ 5.000. 2022. Disponível em:  
[https://www.em.com.br/ap/noticia/economia/2022/10/10/internas\\_economia,1405532/lula-promete-isencao-de-imposto-de-renda-para-quem-ganha-ate-r-5-000.shtml](https://www.em.com.br/ap/noticia/economia/2022/10/10/internas_economia,1405532/lula-promete-isencao-de-imposto-de-renda-para-quem-ganha-ate-r-5-000.shtml). Acesso em: 01 mar. 2023.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL. A defasagem na correção da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física. Brasília: 2022. Disponível em: <[https://www.sindifisconacional.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Defasagem-IR-1996-2021\\_-2.pdf](https://www.sindifisconacional.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Defasagem-IR-1996-2021_-2.pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2022.