



**Análise Narrativa e
Histórico das Reformas no
Imposto de Renda da
Pessoa Física no Brasil**

**Nikolas Schiozer, João Victor Sales
Marcolin, João Pedro Viegas de
Moraes Leme & Isabela Comini
Bouza**

Este trabalho busca construir uma análise narrativa das reformas legislativas feitas ao Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil entre 1947 e 2020. Para tanto, foram utilizadas informações da Receita Federal para a identificação das normas relevantes e posterior construção da base de dados, além de documentos oficiais, como Exposições de Motivos, Justificativas dos Projetos de Lei e Pareceres de Relatores de Comissões Temáticas, para a classificação das reformas entre seis categorias distintas, quais sejam: (i) arrecadação, (ii) anticíclica, (iii) inflação, (iv) crescimento econômico, (v) justiça fiscal e (vi) modernização. Espera-se que o banco de informações advindo desta análise narrativa possa ser utilizado como fonte para futuros estudos sobre causas e consequências de reformas do Imposto de Renda no Brasil.

Palavras-chave: Imposto de Renda, Sistema Tributário, Análise Narrativa

Códigos JEL: H24, K34, N46

This paper strives to provide a narrative analysis of income tax changes in Brazil over the period from 1947 to 2020. It uses data from the Federal Revenue Service to identify the relevant legislation changes, as well as official documents, such as Explanatory Statements, Draft Laws' Justifications, or the Justifications of the Draftsman appointed by the Thematic Committees, for the classification into one of six different categories: (i) tax collection, (ii) anti-cyclical, (iii) inflation, (iv) long-term economic growth, (v) tax justice and (vi) modernization. We hope that the dataset resulting from this narrative analysis can be used as input in future studies on the causes and effects of Personal Income Tax reforms in Brazil.

Keywords: Personal Income Tax, Tax System, Narrative Analysis

JEL Codes: H24, K34, N46

Schiozer, Nikolas; Marcolin, João Victor Sales; Leme; João Pedro Viegas de Moraes; Bouza, Isabela Comini. Análise Narrativa e Histórico das Reformas no Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil. (Working Paper n° 008). Made/USP.

made.feausp@gmail.com

1. Introdução

Em setembro de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou a proposta de reforma do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) feita pelo governo Bolsonaro (PL nº 2.337/2021). Além de ajustar as faixas de isenção do tributo, a medida permitiu a correção do preço de imóveis e bens no exterior na declaração do imposto, bem como a dedução de despesas com pagamento de juros de financiamento. Sob esse cenário, a discussão acerca dos impactos da nova legislação dentro do contexto socioeconômico marcado pelas incertezas passou a ocupar posição destacada no debate público¹.

Mesmo com as várias mudanças no sistema, aqueles no topo da distribuição de renda têm menos de 35% de sua renda sujeita a tributação². Dada a manutenção do processo de deterioração da economia brasileira, os próprios princípios que deveriam nortear a resposta pública ao forte crescimento da concentração de renda e de patrimônio no país passou a despertar mais atenção, especialmente na agenda tributária³.

Qual papel deveria ter o IRPF dentro do sistema tributário nacional? A cobrança deveria ser dividida em quantas alíquotas de renda? Quais deveriam ser os valores de renda limites para cada banda classificatória? Afinal, sua importância deve se restringir ao caráter meramente arrecadatório ou deve também ser enxergado como uma ferramenta potencialmente poderosa de redução de desigualdades, ampliando sua progressividade e redistributividade?

Questões como essas, tão essenciais para a pauta contemporânea, já são objeto de discussão no Brasil há muito tempo. A primeira disposição sobre uma tributação específica sobre a renda surgiu durante o reinado de D. Pedro II, em 1843. Ainda que não tenha sido propriamente denominada “imposto de renda”, foi estabelecida uma cobrança de retenção da renda na fonte para aqueles que eram pagos pelo governo central. Desde então, o Brasil seguidamente vem implementando e aperfeiçoando formas de tributação sobre a renda de seus cidadãos, ainda que de forma inconstante.

Devido às diversas dificuldades inerentes à cobrança do imposto em um território vasto e com distribuição populacional igualmente esparsa - tais como a implementação de estruturas burocráticas e de fiscalização eficazes - por muito tempo o montante arrecadado teve um caráter complementar na receita governamental. Foi apenas nos primeiros anos da República que o IRPF passou a ter seu potencial cada vez mais explorado como opção para elevar a arrecadação da receita.

Na Assembleia Constituinte de 1890-1891, por exemplo, já foram apresentadas as primeiras propostas para a criação de tributos que incidiriam diretamente sobre a renda das pessoas físicas, sendo visto ao mesmo tempo como uma alternativa eficaz para elevar a arrecadação federal e como um instrumento de combate da desigualdade econômica no país.

Após décadas de longos debates travados no Congresso Nacional e a progressiva implementação de outras cobranças que possuíam características próximas às do IRPF, sua criação formal se deu em 31 de dezembro de 1922, através da aprovação do orçamento da Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o ano seguinte. Cabe apontar, contudo, que o imposto criado era limitado em termos de abrangência, visto que incidia apenas sobre uma parcela ínfima de pessoas que detinham renda muito superior à média da época. Além disso, as alíquotas praticadas eram baixas quando comparadas aos padrões mundiais vigentes.

De 1922 até os dias de hoje, o IRPF passou por diversas modificações em termos de estrutura e mesmo finalidade principal. O objetivo do presente artigo é apresentar quais foram os motivos utilizados como justificativa política para as alterações do imposto de renda ao longo do tempo.

Os dados sobre o IRPF, ainda que relativamente escassos e de difícil acesso quando consideramos sua fase embrionária, têm sido melhor desenvolvidos e tratados ao longo dos últimos anos (SOUZA, 2018). No entanto, menor ênfase tem sido dada pela literatura recente para os fatores políticos que motivaram as mudanças do IRPF historicamente. Em meio às novas discussões sobre as reformas necessárias ao IRPF em vista do contexto político e econômico do Brasil, este trabalho tem o objetivo de iniciar uma discussão exatamente sobre esse ponto. Demos especial atenção para como o tema da justiça fiscal e da distribuição da renda foi usado (ou não) para justificar as mudanças no imposto de renda aprovadas ao longo do tempo.

¹ Nesse sentido, cf. Bottega et. ali. *A Proposta de Reforma Tributária para o Imposto de Renda de Pessoa Física e seus efeitos na desigualdade*. (Nota de Política Econômica nº 015). 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/09/NPE-015_10.pdf>.

² Nascimento, Natassia. *O Imposto sobre grandes fortunas no Brasil: Propostas e Simulações*. (Revista de Economia Contemporânea 25). 2021.

³ Afonso, José. *Reforma do imposto de renda: novidades e dúvidas (Income Tax Reform: Updates and Doubts)*. Conjuntura Econômica 2021. 2021. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3843187>>.

Com intuito de compreender de forma mais precisa as mudanças na legislação tributária, isolando de outros mudanças no âmbito econômico, pretendemos construir uma abordagem narrativa baseada nos estudos de Romer & Romer (2010). Os vastos registros acerca dos processos legislativos, em particular os que descrevem a motivação por trás da medida, pode ser utilizada para realizar a mensuração dos efeitos macroeconômicos resultantes especificamente de mudanças no sistema tributário. Ademais, permitem que sejam desenvolvidos modelos econométricos mais robustos, classificando as mudanças como endógenas ou exógenas ao ciclo econômico. Com isso, torna-se possível maior embasamento de estimativas que relacionem as mudanças em questão com variações do produto nacional.

No presente artigo, buscamos selecionar as principais mudanças legislativas do imposto de renda. Em seguida, organizamos e classificamos as peças legislativas quanto à principal justificativa usada quando de sua proposição, utilizando seis categorias diferentes, quais sejam: (i) arrecadação, (ii) anticíclica, (iii) inflação, (iv) crescimento econômico, (v) justiça fiscal e (vi) modernização. O restante do artigo está organizado da seguinte forma: na segunda seção é apresentada a metodologia utilizada para selecionar e classificar as peças legislativas, e a terceira e última seção apresenta a discussão caso-a-caso das mudanças legislativas que ocorreram no IRPF a partir de 1947, especificando as medidas de cada lei e a motivação alegada pelos seus proponentes. Para uma discussão mais geral do histórico IRPF neste período, consulte a nossa Nota de Política Econômica nº 017⁴

2. Metodologia

2.1 Fontes

Para investigar a evolução do IRPF ao longo do tempo, partimos primeiro das informações compiladas no livro “História do Imposto de Renda no Brasil”, de Nóbrega (2014), que elencou todas as principais mudanças no IRPF entre 1922 e 2013. Tais mudanças foram geralmente introduzidas via Leis, Decretos ou Decretos-Lei, havendo ainda um caso de mudança no IRPF por meio de Emenda Constitucional (EC nº18, de 1965). Durante todo o período posterior ao Estado Novo, a legislação exigia que o(a) proponente da nova norma enviasse ao Congresso Nacional uma justificativa por escrito, detalhando as razões por trás da mudança proposta.

Isto nos permitiu colher, para cada mudança na legislação do IRPF, duas informações da maior importância: (i) quais foram as mudanças implementadas na estrutura do imposto; e (ii) quais foram os motivos alegados pelos proponentes das mudanças em questão. Saber quais são as mudanças implementadas no imposto é trivial: basta ler o texto da lei. Saber as motivações é um pouco mais difícil. A maioria das leis, bem como todos os decretos e decretos-lei, foram de iniciativa do Poder Executivo. Nestes casos, as mudanças propostas vinham acompanhadas de uma Exposição de Motivos assinada pelo(a) Ministro(a) da Fazenda (ou da Economia, conforme o período). Nos poucos casos em que a lei era de iniciativa parlamentar, fizemos uso do documento “Justificação do Projeto de Lei”, análogo à mencionada Exposição de Motivos. Em alguns casos foi necessário também analisar o “Parecer do Relator do Projeto de Lei” - fizemos isto quando havia diferença substancial entre a redação original e aquela efetivamente aprovada pelo Congresso.

Cabe notar aqui que os decretos constituem uma espécie normativa de competência privativa do Presidente da República (art. 84, IV, CF/88), que serve, de forma geral, para regularizar e especificar o conteúdo das leis promulgadas, bem como garantir sua fiel execução. Pode-se concluir, portanto, que o decreto não pode “criar” novas obrigações ou direitos, sendo sempre condicionado e balizado por sua legislação de origem. Não por outro motivo, não é costumeira a apresentação de justificativa por escrito das especificações previstas nos decretos. Assim, para classificar as reformas e/ou alterações na legislação tributária concretizadas por meio de decretos, foi considerada a legislação que é usada como referência para a elaboração das provisões em questão.

Todos estes documentos são publicados no Diário do Congresso Nacional e no Diário da Câmara dos Deputados - que foram as principais fontes desta pesquisa - e estão disponíveis ao público geral. Disponibilizamos, na seção 3, uma discussão pormenorizada de cada alteração no IRPF, analisando tanto os efeitos das alterações sobre a estrutura do imposto quanto a motivação alegada pelos proponentes da mesma. A análise das motivações alegadas permitiu classificar as leis em relação ao seu objetivo, o que discutimos na próxima subseção.

2.2 Classificação

⁴ Cf. Schiozer et al. *O Imposto de Renda da Pessoa Física no tempo: um breve histórico do discurso político brasileiro nas reformas tributárias*. (Nota de Política Econômica nº 017). 2021. Disponível em: <<https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/10/npe-017.pdf>>

De posse dos documentos que registram as motivações alegadas para cada mudança no IRPF, foi possível classificar tais motivações em seis grandes grupos. Isto nos permitirá, em trabalho futuro, reproduzir a abordagem de Romer e Romer (2010) para identificar o efeito de mudanças tributárias sobre o crescimento do PIB. Embora haja ocasiões em que a justificativa de uma dada norma contenha mais do que um motivo alegado, a leitura do texto permite identificar a dominância de um motivo sobre os outros. Todas as normas para as quais havia documentos disponíveis puderam ter sua motivação classificada em uma de seis categorias, listadas e discutidas a seguir:

- **Crescimento:** normas cuja justificativa está baseada na ideia de que as novas regras funcionarão como um incentivo ao crescimento econômico de longo prazo, geralmente via incentivos à formação de poupança;
- **Justiça fiscal:** justificativas que revelam preocupação com a desigualdade de renda e tentativas de tornar o imposto mais progressivo por razões de justiça social;
- **Modernização:** normas que visam atualização da legislação tributária com o objetivo de simplificar o processo de declaração do imposto e reduzir a burocracia necessária para declarantes e para os servidores públicos da Receita Federal;
- **Inflação:** normas que atualizam os valores da tabela do IRPF fazendo correção monetária, mais comuns em períodos de inflação elevada;
- **Arrecadação:** justificativas que salientam a necessidade de aumentar a arrecadação da União no curto prazo, geralmente para financiar algum plano de investimentos, ou em situações de preocupação com o déficit fiscal;
- **Anticíclica:** normas cuja justificativa revela a intenção de mudar o IRPF para fazer frente a uma crise, geralmente envolvem aumento do limite de isenção ou redução no imposto das faixas mais baixas, não por uma preocupação com a distribuição de renda, mas sim como uma forma de incentivar o consumo em momentos de crise.

No período entre junho de 1946 e junho de 2013 houve, de acordo com Nóbrega (2014), 111 normas alterando a legislação do IRPF. Através da análise dos documentos oficiais publicados no Diário do Congresso Nacional, foi possível classificar a motivação de 95 destas normas. Para as 16 normas restantes, não foi possível classificar a motivação por falta de registro da justificativa apresentada. Este problema de falta de documentos é mais comum nos períodos de maior turbulência política, como logo após o fim do Estado Novo e nos primeiros anos da Ditadura Militar, mas não é exclusivo destes períodos. Além disso, incluímos e classificamos outras 7 normas aprovadas entre 2014 e 2017 (não houve mudanças no IRPF entre 2018 e 2020).

2.3 Resultados gerais

Dentre as 102 normas cuja motivação pôde ser classificada, foram identificadas 27 normas propostas como incentivos ao crescimento econômico de longo prazo, 20 normas que buscavam modernizar a legislação tributária, 21 normas que corrigiam a tabela do IRPF de acordo com a inflação, 15 normas motivadas por preocupação com a desigualdade de renda, 13 normas que buscavam um aumento imediato de arrecadação para resolver o déficit fiscal, e apenas 6 normas que buscavam usar o IRPF como instrumento de política anticíclica.

3. Resultados detalhados, ato por ato

Lei nº 154, de 25 de novembro de 1947

Categoria: Arrecadação

A Lei nº 154 teve sua origem no Executivo e foi apresentada no plenário do Congresso Nacional na data de 12 de março de 1947. A apresentação se deu por meio de mensagem presidencial acompanhada de Exposição de Motivos assinada pelo então Ministro da Fazenda, Correia e Castro. A Lei nº 154 introduziu diversas mudanças no Imposto de Renda brasileiro, sendo a maior mudança legislativa sobre esse imposto desde a sua criação. Entre as medidas propostas, vale destacar o aumento do valor das alíquotas do imposto de renda, com a maior alíquota passando de 20% para 50%.

A Exposição de Motivos do Ministério da Fazenda pouco detalha quais foram os fatores que motivaram as alterações propostas. Todavia, excertos do texto da Comissão de Finanças que analisa a proposta da Lei nº 154 enviado pelo Poder Executivo é elucidativa. Segundo o texto da comissão das finanças que analisou a proposta de lei, o Brasil apresentava um déficit que, quando era compensado pelo Tesouro através da emissão monetária, elevaram a inflação. Por tal razão, era necessário que fossem adotadas medidas para equilibrar o orçamento governamental. Além da redução das despesas, era necessária uma alta dos impostos. Segundo o texto, após considerar que impostos

reduzem o investimento e produto agregado, é afirmado que "dentro destes princípios econômicos e sociais o aumento do imposto sobre a renda não seria aconselhável. A justificativa somente a encontramos no imperativo das necessidades públicas." (BRASIL, 1947, p. 4778).

Sendo assim, pelo fato do texto da comissão das finanças aprovar a lei justificando a necessidade de aumentar a arrecadação tributária para reduzir o déficit vigente, a classificação para a Lei nº 154 é "Arrecadação".

Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951

Classificação: Justiça fiscal

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 364/1951, de autoria do Deputado Daniel Faraco (PSD-RS). Estabelece que todos aqueles com renda líquida anual inferior a Cr\$30.000,00 são isentos do IRPF, estabelecendo também os encargos de família em Cr\$20.000,00 para o cônjuge e Cr\$10.000,00 por filho menor de 21 anos, filho menor de 24 anos que curse ensino superior e não tenha rendimentos próprios, filho inválido, filha viúva ou solteira. Altera o valor do abatimento de despesas de hospitalização do contribuinte, seu cônjuge e filho menor ou filha solteira. Está isento do imposto os direitos autorais, bem como a remuneração de professores e jornalistas. A lei também atualiza a tabela progressiva do IRPF, com 15 faixas. A alíquota mais alta - para rendimentos superiores a Cr\$3.000.000,00 - é de 50%.

Na justificativa do Projeto de Lei, o Deputado demonstra reiterada preocupação com a justiça fiscal, afirmando: "Há injustiças e incongruências que precisam ser expurgadas dessa lei que trata do imposto considerado o mais justo de todos por se dizer que recai sobre o contribuinte na proporção de seu poder econômico." (BRASIL, 1951, p. 2826). Uma das injustiças apontadas pelo Deputado é que haveria situações em que "cobra-se menor percentagem de quem tem mais renda e maior de quem tem menos" (BRASIL, 1951, p. 2827), e o projeto de lei buscava corrigir este problema. Assim, trata-se de mudança que deve ser classificada sob a categoria "Justiça fiscal".

Lei nº 2.136, de 14 de dezembro de 1953

Classificação: Justiça fiscal

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 2.918/1953, de autoria do Deputado Fernando Ferrari (PTB-RS). Seu efeito resume-se a aumentar os valores dos encargos de família, que podem ser abatidos da renda bruta para efeito de pagamento do imposto de renda: passam de Cr\$20.000,00 para Cr\$30.000,00 para o cônjuge, e de Cr\$10.000,00 para Cr\$15.000,00 por filho, menor ou inválido, ou filha solteira ou viúva.

Na justificativa do Projeto de Lei, o Deputado escreve: "Prescreve o art. 202 da Constituição Federal [de 1946] que os impostos sejam 'graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte'. As atuais Leis que disciplinam a cobrança do imposto de renda (...) contém preceito que se orienta em sentido precisamente inverso do mandamento constitucional" (BRASIL, 1953, p. 2032). Na sequência, o Deputado afirma ter grande preocupação com o aumento dos aluguéis urbanos e anuncia que a medida tem como objetivo desonerar "os brasileiros menos favorecidos da fortuna" (BRASIL, 1953, p. 2032). Sendo assim, trata-se de um caso típico de mudança motivada por preocupação com a justiça tributária, devendo ser classificada sob a categoria "Justiça fiscal".

Lei nº 2.354, de 29 de novembro de 1954

Classificação: Arrecadação

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 1.667/1952, de autoria do Poder Executivo e apresentada em 14 de fevereiro de 1952. A mesma detalha os procedimentos de escrituração dos lucros das pessoas jurídicas e das rendas das pessoas físicas, bem como as atribuições dos agentes fiscais que passa a se dar diretamente nos domicílios dos contribuintes, para orientá-los quanto aos seus deveres fiscais e verificar a exatidão dos rendimentos sujeitos à incidência do imposto. Estabelece também os procedimentos que devem ser adotados pelos agentes fiscais ao apurarem infração das disposições da lei, e que estão isentos de contribuir com o imposto todas as pessoas físicas com renda líquida anual inferior a Cr\$50.000,00, mantendo os valores dos encargos de família (Cr\$30.000,00 para o outro cônjuge, e Cr\$15.000,00 para cada filho menor ou inválido, filha viúva ou solteira). Mantém-se a estrutura de 15 faixas da tabela progressiva, com alteração na primeira faixa (devido ao aumento do limite de isenção), entre outras providências.

No preâmbulo da Exposição de Motivos, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, afirma-se que o objetivo é “alterar a legislação do imposto de renda, sem qualquer aumento de taxas, apenas com o objetivo de fomentar a respectiva arrecadação” (BRASIL, 1952, p. 1227). A seguir, o Ministro Horácio Lafer explica que isto é possível ao “simplificar o atual aparelho arrecadador do impôsto de renda, de forma a tornar mais eficiente o processo de fiscalização (...). Impõe-se, pois, o reaparelhamento conveniente do órgão fiscalizador do tributo (...)” (BRASIL, 1952, p. 1228). Assim, embora a lei tenha na prática modernizado o sistema de arrecadação do IRPF, o fez não porque a modernização fosse um fim em si mesmo, mas visando o subsequente aumento de arrecadação, de forma que a melhor classificação da norma é sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 2.862, de 4 de setembro de 1956

Classificação: Anticíclica

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 3.876/1953, de autoria do Poder Executivo e apresentado em 23 de novembro de 1953. Seu principal efeito é a instituição de tributação adicional das pessoas jurídicas sobre os lucros em relação ao capital social e às reservas. Quanto às pessoas físicas, a Lei diminui o número de faixas para 14 (eram 15), com faixa de isenção em Cr\$60.000,00, entre outras providências.

No preâmbulo da Exposição de Motivos, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, não são poupadas menções à crise econômica. Afirma o texto: "A série de medidas já adotadas isoladamente em outros setores da administração, (...) por não terem resultado satisfatórios, no sentido de estancar o aumento desenfreado e abusivo do custo de vida, estão a exigir providências complementares, de forma a atingir a especulação (...). Coerente com tais objetivos, tenho a honra de submeter à consideração de Vossas Excelências o incluso projeto de lei, propondo determinadas alterações na legislação do Impôsto de Renda (...)" (BRASIL, 1953, p. 4691).

Assim, trata-se de medida adotada face a um cenário de crise, com preocupações de curto prazo, e sem objetivo de financiar gastos adicionais do governo. Portanto, sua categoria é a de “Anticíclica”.

Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956

Classificação: Arrecadação

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 442/1955, de autoria do Poder Executivo. Prorroga a vigência das medidas de ordem financeira relacionadas com a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico. Basicamente, trata-se de um empréstimo compulsório do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), cobrado sob a forma de adicional do imposto de renda. No caso das pessoas físicas, o adicional era cobrado sobre a totalidade do imposto de renda devido, quando superior a Cr\$20.000,00, aplicando-se diferentes alíquotas para diferentes faixas de rendimento.

No preâmbulo da Exposição de Motivos, assinado pelo Presidente Café Filho, afirma-se que a Lei visa “à execução de um programa de reaparelhamento, ampliação ou fomento dos fatores básicos da economia nacional” (BRASIL, 1955, p. 3957). O presidente é explícito ao afirmar que o aumento de arrecadação obtido com a lei será usado para aumentar o financiamento do BNDE e garantir a continuidade dos investimentos. Assim, é tipicamente uma mudança com objetivo arrecadatório, devendo ser classificada sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 3.470, de 28 de novembro de 1958

Classificação: Arrecadação

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 989/1956, de autoria do Poder Executivo. Estabelece uma série de multas para infrações quando da declaração do IRPF. Além disso, atualiza os valores dos encargos de família (Cr\$60.000,00 para o outro cônjuge, e Cr\$30.000,00 para cada filho menor ou inválido, filha viúva ou solteira), entre outras providências.

O aumento arrecadatório obtido com a Lei nº 2.354/1954 deveria acabar no exercício de 1957. Face à situação de déficit, o governo mobilizou-se para não perder arrecadação. Na Exposição de Motivos do Ministro Mario Camara, afirma-se que “As necessidades crescentes da despesa pública não permitem que se desobriguem aqueles contribuintes do pagamento desses adicionais (...). É, pois, imprescindível e inadiável a alteração da lei do Impôsto de

Renda, no sentido de não se desfaltar o orçamento dessa parcela de receita.” (BRASIL, 1956, p.762). Trata-se, portanto, de típica norma proposta com objetivos arrecadatórios, devendo ser classificada sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 3.830, de 25 de novembro de 1960

Classificação: Crescimento

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 4.006/1954, de autoria do Deputado Oswaldo Orico (PSD-PA), apresentado em 20 de janeiro de 1954. Dispõe sobre deduções da renda bruta de pessoas físicas que tenham feito doações a instituições filantrópicas, de cultura, de educação, ou de pesquisas científicas.

Na justificativa do Projeto de Lei, o Deputado afirma que o objetivo é incentivar o desenvolvimento intelectual do país, beneficiando a cultura científica e artística, ao mesmo tempo em que se alivia “os encargos do Estado na tarefa de manter diretamente com subvenções certas entidades que só vivem de sua ajuda e assistência” (BRASIL, 1954, p. 121). Apesar do texto mencionar os gastos do Estado, o objetivo da Lei é incentivar a Ciência e a Cultura por meio de desonerações tributárias. Logo, é objetivo de longo prazo, e trata-se de Lei preocupada com o crescimento de longo prazo, fazendo com que deva ser classificada sob a categoria “Crescimento”.

Lei nº 3.898, de 16 de maio de 1961

Classificação: Justiça fiscal

A medida concede isenção de imposto de renda a salários com limite igual até 5 vezes o salário mínimo vigente no país. Foi justificada pelo Ministro Franco Montoro em razão do princípio de que salário não seria renda, em prol de um sistema tributário mais justo.

De acordo com a justificação da Lei: “Salário não é renda. Baseado nesse princípio de rigorosa justiça, os trabalhadores e assalariados em geral pleiteiam, de há muito, isenção do imposto da renda sobre a remuneração do trabalho.” (BRASIL, 1961, p. 134). Dessa forma, por se tratar de um benefício direcionado para o amparo da população, foi categorizado como “Justiça fiscal”.

Lei nº 4.154, de 28 de novembro de 1962

Classificação: Arrecadação

A medida foi aprovada por João Goulart e propôs mudanças em uma série de aspectos do sistema tributário. Em relação ao IRPF, consolidou toda a legislação, revendo a tabela de imposto complementar. Propunha uma personalização da tributação adaptando a legislação regressiva mantida até então, ainda com preocupação para não pender ao extremismo liberal que prejudicaria a arrecadação do governo. Em relação ao salário mínimo fiscal, instituiu o regime de ligação imediata, conseguindo simplificar o sistema vigente e, conseqüentemente, evitando queda na receita. Ainda em relação ao imposto complementar, procurou-se sujeitar rendimentos de títulos ao portador.

A medida ainda revoga a isenção tributária aos lucros apurados pela filiais de sociedades domiciliadas no estrangeiro empregados no Brasil na ampliação do parque industrial. Ademais, a lei exige a prova de que o IRPF foi pago por aqueles que procurarem vistos em passaporte e outros serviços públicos. A lei ainda propôs o desconto do imposto sobre os salários e, quando não havia vínculo de emprego, propôs desconto na fonte. Foi implementado imposto na fonte sobre rendimento de ações nominativas ou quotas de capital entre outras medidas para fortalecer controle sobre o sistema.

Nas palavras do Ministro Miguel Calmon: “Este notório desprestígio da pessoa física responde por grave desvirtuamento da própria substância do tributo (...). Cumpre ter em plano relevante a circunstância de que no Brasil, a personalização do tributo, com graduação inspirada na capacidade econômica do contribuinte (...). Urge também ponderar que a situação financeira da União não comporta tão brusca quanto ampla queda na arrecadação. Daí a justificção da necessidade de substituição da tabela para cálculo do imposto complementar progressivo” (BRASIL, 1962, p. 10). Sendo assim, a categoria adotada, “Arrecadação”, se deve à preocupação dos legisladores acerca da situação financeira da União, indo de acordo com as necessidades da administração fiscal no curto e no longo prazo.

Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964

Classificação: Anticíclico

A medida foi proposta com intuito de combater o processo inflacionário a partir da redução do déficit orçamentário da União. Dessa forma, procurou-se aumentar a receita sem agravar a situação dos contribuintes, complementando com empréstimo voluntário vinculado ao IR, pela emissão de obrigações do Tesouro Nacional. A proposta inicial ampliou o processo de arrecadação por tributação sobre a renda do trabalho, eliminando o limite de desconto para rendimentos de até quatro vezes o salário mínimo mensal para o exercício de 1964. Ademais, previa a correção monetária dos débitos fiscais.

Assim, no art. 12, propõe nova tabela de alíquotas progressivas: serão tributados na fonte, progressivamente, mediante a aplicação da seguinte escala: até 4 vezes o salário-mínimo fiscal, de acordo com a tabela estabelecida no artigo 207 do Decreto nº 51.900/1963, e seus parágrafos, do mesmo regulamento. Para valores maiores, foram estipuladas 5 faixas, com a alíquota crescendo progressivamente de 2% a 10%.

Segundo a justificativa da medida: “Será difícil vencer a inflação e alcançar a estabilidade do cruzeiro sem o preparo do mercado de capitais não somente em favor das obrigações do Tesouro, como em favor dos títulos das próprias empresas particulares. (...) O exagero da taxa de juros não é apenas resultado da depreciação monetária, mas reflete também o afluxo desordenado de títulos ao mercado.” (BRASIL, 1964, p. 2992)

Como forma de incentivos fiscais, permitiu-se no IRPF o desconto no cálculo da renda bruta de 20% no valor aplicado em títulos nominativos da dívida pública federal. Ainda foi permitido desconto de 15% no caso de aplicações em ações nominativas para aumento de capital de sociedades anônimas negociadas nas Bolsas de Valores e também nas quantias aplicadas em ativos que financiassem a construção de habitações populares. Por fim, descontou-se integralmente os rendimentos aplicados em ativos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico do Nordeste e da Amazônia. Por fim, permitiu o abatimento de até 20% da renda bruta declarada para despesas realizadas com instrução.

De modo geral, a proposta tinha como intuito amenizar o processo inflacionário a partir da redução do déficit orçamentário da União, podendo ser caracterizada como “Anticíclica”.

Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964

Classificação: Crescimento

A medida instituiu o fim da incidência de impostos cedulares sobre rendimentos líquidos. Ademais, além de manter os abatimentos na renda bruta previstos no momento, a proposta elevou o limite estabelecido para 50%. Determinou-se desconto à razão de 10% aos gastos em títulos de juros cujo montante exceda Cr\$15.000,00. A legislação também possibilitou a dedução dos rendimentos brutos, na determinação do rendimento líquido, de beneficiários de aluguéis ou royalties, uma série de despesas, incluindo consumo de luz e força.

Em geral, o intuito era aprimorar a receita fiscal com intuito de estimular o desenvolvimento econômico nacional ao mesmo tempo que garantia os recursos necessários para o Tesouro. Assim, pode ser incluído na categoria “Crescimento”.

De acordo com a Exposição de Motivos: “Houve o propósito, em relação ao imposto de renda, de simplificar e aprimorar a arrecadação, não somente em proveito do Erário e em atenção ao contribuinte, mas em favor do próprio desenvolvimento econômico do País.” (BRASIL, 1964, p. 8484)

Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965

Classificação: Crescimento

A principal motivação dos legisladores com a medida era de reorganizar o mercado financeiro e o mercado de capitais após as pressões inflacionárias, que prejudicaram e impediram a evolução do sistema. No que concerne ao IR, as diferenças nominais resultantes da correção do principal das debêntures emitidas por sociedades por ações dado os termos do art. 26 não constituíam rendimento tributável. O mesmo se aplicou para as diferenças nominais resultantes da correção do principal de depósitos de instituições financeiras nos termos do art. 28.

A medida também determinou desconto no IRPF à razão de 15% do deságio concedido na venda, ou colocação no mercado por pessoa jurídica a pessoa física, de debêntures ou obrigações ao portador, letras de câmbio ou outros quaisquer títulos de crédito. Ademais, fixou-se incidência do IRPF para juros de debêntures ou obrigações ao portador e a remuneração das partes beneficiárias à razão de 15% no caso de identificação do beneficiário nos termos do art. 3º, da Lei nº 4.154/1962 e de 60% caso contrário. Determinou-se também redução da incidência do IRPF para o rendimento de ações para 25% no caso de sociedade anônima de capital aberto e 40% para as demais sociedades.

Na determinação da renda líquida sujeita ao IRPF, passou a poder ser abatido 30% das importâncias efetivamente pagas para a subscrição voluntária de obrigações do Tesouro Nacional, de Títulos da Dívida Pública de emissão dos Estados e Municípios e de ações nominativas ou nominativas endossáveis de sociedades anônimas de capital aberto e 15% das importâncias efetivamente pagas para aquisição de quotas ou certificados de participação de fundos em condomínio, ou ações de sociedades de investimentos.

De acordo com a justificação da Lei: “É incompatível com o desenvolvimento econômico e social a manutenção de privilégios fiscais. (...) São previstos no projeto incentivos especiais para a compra de ações, uma vez que o progresso do País muito depende da ampliação da subscrição de ações e da facilidade de sua transferência no mercado”. (BRASIL, 1965, p. 2071), o que justifica sua classificação sob a categoria “Crescimento”.

Decreto-lei nº 323, de 17 de abril de 1967

Classificação: Justiça fiscal

Com a medida foi implementado descontos do IRPF aos rendimentos do trabalho assalariado separados em classes de renda, estabelecendo uma tabela de alíquotas. A medida ainda definiu o que seria classificado como rendimento de trabalho assalariado, sendo este “toda e qualquer remuneração paga por trabalhos os serviços prestados no exercício de empregos, cargos ou funções que tenham sofrido desconto para a previdência social (...)” (BRASIL, 1967, p. 2535).

De acordo com a Exposição de Motivo da medida, “o projeto (...) está pautado nas diretrizes traçadas por Vossa Excelência para aliviar a carga tributária que neste momento onera a remuneração do trabalho (...). Já não resta dúvida que o excessivo ônus tributário incidente sobre os rendimentos do trabalho está provocando uma indesejável redução do poder aquisitivo dos contribuintes que auferem pequena e média remuneração de seu trabalho pessoal.” (BRASIL, 1967, p. 2535)

Por se tratar de alíquotas progressivas, decrescendo conforme maior forem os rendimentos dos trabalhos assalariados, combatendo a preocupação do Ministro da Fazenda Delfim Netto expressa na citação acima, pode-se classificar a legislação dentro da categoria “Justiça fiscal”.

Decreto-lei nº 1.074, de 20 de janeiro de 1970

Classificação: Crescimento

A medida visava compor a política de incentivos fiscais ao setor agropecuário, a partir da dedução de até 50% do rendimento líquido classificável na célula “G”. Ademais, foi implementado uma limitação do rendimento líquido tributável em 5% da receita bruta, visando evitar que as mudanças aumentassem a pressão tributária individual.

De acordo com a Exposição de Motivos: “Visou o Decreto-lei (...) ao aumento da produtividade, inaugurando uma política vigorosa de incentivos fiscais ao setor agropecuário (...)” (BRASIL, 1970, p. 644). Dessa forma, ao focar na produtividade econômica nacional, a medida foi classificada como “Crescimento”.

Decreto-lei nº 1.089, de 02 de março de 1970

Classificação: Modernização

A medida compõe uma política de incentivo aos investimentos a partir do abatimento da renda bruta das pessoas físicas dentro do exercício em que o imposto for devido, melhorando as condições de captação de poupança. Para receber os benefícios, as aplicações deveriam ser efetuadas na forma do art. 5º da Lei nº 5.122/1966 e na forma do art. 20 da Lei nº 5.508/1968.

Ademais, outro objetivo dos legisladores com a medida era a democratização do capital de empresas, isso agilizando a obtenção de recursos para o setor de produção. Para isso, determinou que o disposto no art. 56, inciso I da Lei nº 4.728/1965 e no art. 14, alínea “d” da Lei nº 4.357/1964 passa a se aplicar na compra de ações. Dessa forma, ao promover uma simplificação do sistema tributário, a medida foi classificada como “Modernização”.

Foram também implementadas uma série de propostas que regulam a distribuição da arrecadação com o IR entre os estados e municípios em função do rendimento dos seus trabalhadores e dos títulos de sua dívida pública. Entre essas regulações está a exclusão de diárias pagas pelo cofre público do cálculo do IRPF quando for destinada à indenização de despesas de alimentação, moradia para trabalho realizado fora da sede e custos com viagens.

A medida também instituiu uma sistemática que concilia regime de antecipação na fonte com incentivos fiscais. Foram também aprovadas medidas que determinam nova sistemática de tributação para rendimentos associados a filmes estrangeiros, de modo que, para o cálculo da tributação, o valor não poderia ultrapassar 60% da receita bruta produzida pelas películas em questão. Os rendimentos de exploração de filmes passaram a estar sujeitos ao imposto de 25% na fonte. Houve ainda uma uniformização da tributação de rendimentos de obrigações da Eletrobrás, com desconto de 10% no IR na fonte.

Decreto-lei nº 1.161, de 19 de março de 1971

Classificação: Modernização

O enfoque da medida estava nas deduções do IRPF em decorrência de aplicações financeiras de interesse econômico ou social. Para isso, títulos subscritos ou adquiridos passaram a ser mantidos em custódia por 2 anos em uma instituição financeira, concedendo à Administração Fiscal maior controle sobre os benefícios tributários. Esses títulos poderiam ainda ser negociados antes do prazo, porém perderiam os incentivos.

De acordo com a Exposição de Motivos: “(...)O objetivo [foi] de facilitar à Administração Fiscal um melhor controle quanto aos incentivos fiscais concedidos às pessoas físicas, no que se relaciona às aplicações financeiras de interesse econômico e social (...)” (BRASIL, 1971, p. 6371). Sendo assim, a medida foi classificada como “Modernização”.

Decreto-lei nº 1.188, de 21 de setembro de 1971

Classificação: Crescimento

Enfoque da medida estava na aprovação de incentivos fiscais para o Plano Nacional de Habitação. Assim, determinou o abatimento no cálculo IRPF com renda bruta de 50% das quantias pagas para correção monetária das prestações, reduzindo os pagamentos a partir de uma recuperação de até 15% do valor das prestações. Com isso, os legisladores esperavam incentivar pessoas a adquirirem casa própria.

Ademais, a proposta reforçou estímulos ao sistema de poupança e empréstimos, aumentando percentuais de isenções parciais feitas em letras imobiliárias e cadernetas de poupança, incrementando o ritmo de captação de poupanças e reduzindo a taxa de juros. Para isso, altera os percentuais determinados no art. 2 do Decreto-lei nº 1.145/1970, começando no ano-base de 1972 em 8% e reduzindo 1% em cada ano até 1976, em que chega a 4%.

Ademais, altera os limites de abatimento para letras imobiliárias determinado no art. 3º do Decreto-lei nº 1.145/1970, começando no ano-base de 1972 em até 30%, reduzindo até o ano de 1976, em que chega a 5%. Estabeleceu-se ainda o abatimento em 20% do saldo médio mantido em caderneta de poupança do Sistema Financeiro de Habitação. Assim, ao ter como enfoque a aprovação de incentivos fiscais para o Plano Nacional de Habitação, a medida foi classificada como “Crescimento”.

Decreto-lei nº 1.198, de 27 de dezembro de 1971

Classificação: Modernização

A medida propõe limite de 6% no abatimento de juros de dívidas para o IRPF em relação à renda bruta, com limite máximo de Cr\$3.025,00 acima dessa margem - o limite anterior, de 50%, era visto como excessivo. “O abatimento de juros de dívidas pessoais (...) da renda bruta tem-se revelado excessivo, a ponto de prejudicar o caráter progressivo da tabela de imposto de renda incidente sobre pessoas físicas. O limite proposto (...) corresponde à capacidade média de endividamento (...)”. (BRASIL, 1972, p. 76)

A medida ainda revogou o art. 6º do Decreto-lei nº 1.089/1970, com a União passando a também ficar encarregada pelo pagamento da restituição. Ademais, estabeleceu-se a dedução de despesas relacionadas com a atividade profissional na cédula “D”. Visou-se também disciplinar o fluxo de declarações, autorizando o Ministro da Fazenda a escalonar a entrega de declarações de IR pelo aumento do número de declarações. A principal motivação foi a incompatibilidade do procedimento seguido até então com a sistemática de restituição do IR por vias eletrônicas.

Foi proposta também nova tabela de retenção de IR na fonte com intuito de reduzir número de cheques de restituição de valor diminuto, cujo processamento era oneroso para a Administração na visão dos legisladores. Assim, com a nova tabela, estimou-se uma redução de 60% no número de cheques de restituição. Dessa forma, ao facilitar o processo administrativo tributário, a medida foi classificada como “Modernização”.

Decreto-lei nº 1.246, de 14 de novembro de 1972

Classificação: Justiça fiscal

A proposta instituiu uma nova tabela para fins de cobrança de impostos progressivos de pessoas físicas, objetivando corrigir distorções do processo de desenvolvimento como concentração de renda. A tributação de renda se tornaria mais justa e equitativa, com percentuais decrescentes de correção sem função do nível de renda.

De acordo com o Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto: “A necessidade de se alcançar uma distribuição de renda mais justa e equitativa tem levado (...) a adoção de medidas corretivas (...). Nesse sentido, a tabela proposta representa uma forma de utilização da eficácia do imposto de renda para consecução daquele objetivo (...) de forma a diminuir a carga tributária real mediante sobre os contribuintes de menores níveis de renda.” (BRASIL, 1972, p. 1603). Com isso, ao ter como enfoque na sua justificativa a intenção de uma distribuição mais justa, a medida foi classificada como “Justiça fiscal”.

Decreto-lei nº 1.286, de 21 de setembro de 1973

Classificação: Justiça fiscal

A medida visava a cobrança de imposto progressivo, reduzindo ônus tributário sobre classes de renda mais baixa, a partir de nova tabela de alíquotas detalhada em seu texto⁵.

Segundo a Exposição de Motivos: “O presente projeto retoma a orientação seguida na elaboração da tabela em vigor, no sentido de reduzir o ônus tributário incidente sobre as classes de renda mais baixas (...). Cabe ressaltar que aplicação deste critério não importará em prejuízo para nenhuma classe (...), sendo que os benefícios se distribuirão em maior proporção na razão inversa dos rendimentos auferidos.” (BRASIL, 1973, p. 1410). Desse modo, a medida foi classificada como “Justiça fiscal”.

O novo coeficiente usado na tabela corresponde à taxa de inflação, não prejudicando nenhuma classe, resultando ainda em uma simplificação do processo de Declaração de Renda. Foi estimado que a repercussão sobre a concessão seria compensada pelo aumento real da renda líquida agregada e pela melhoria do aparato arrecadador e administração.

Decreto-lei nº 1.338, de 23 de julho de 1974

Classificação: Modernização

A medida em questão foi aprovada com intuito de promover mudanças no que diz respeito a incentivos fiscais a investimentos realizados por pessoas físicas, como tributação de títulos mobiliários, além de normas de correção monetária. De acordo com os legisladores, os maiores incentivos estavam concentrados nas classes mais ricas, com maior facilidade de poupar. Para solucionar isso, os estímulos aos investimentos passaram a ser efetuados por deduções de imposto devido - e não renda bruta. Ademais, o limite para dedução de imposto passa a ser função decrescente da renda bruta. Houve desequilíbrio setorial com o sistema tributário vigente por conta do desenvolvimento do setor de títulos imobiliários. Para adaptar o sistema, ampliou-se a gama de aplicações mobiliárias sujeitas a incentivos.

As pessoas físicas passaram a poder reduzir o IRPF de acordo com a sua declaração em montante equivalente aos valores que resultarem da aplicação de diferentes percentuais, detalhados na medida, sobre as quantias que

⁵Cf. <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=05/10/1973&txpagina=1410&altura=700&largura=800#/>, pg.7.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=05/10/1973&txpagina=1410&altura=700&largura=800#/)

aplicaram em investimentos de interesse econômico ou social definidos pelo governo. O valor total das reduções não poderia exceder limites determinados na medida. Entre os investimentos considerados de interesse econômico ou social aos quais se implantou o benefício estão a aquisição de debêntures, cédulas hipotecárias e letras imobiliárias com prazo de resgate não inferior a 2 anos, bem como a aquisição e subscrição de ações de sociedades anônimas de capital aberto.

Os juros recebidos por pessoas físicas em títulos de dívida pública, letras imobiliárias, depósitos a prazo fixo, debêntures, debêntures conversíveis em ações, letras de câmbio, cédulas hipotecárias, com prazos de vencimento não inferiores a 12 meses passaram a ser tributados na fonte com alíquota decrescente ao prazo de emissão (em meses).

Dividendos e bonificações distribuídas por sociedades anônimas ficaram sujeitos à incidência do IR na fonte com alíquota de 15% para instituições de capitais aberto e de 25% para as demais. Os rendimentos distribuídos sob a forma de reinvestimento ou valorização de quotas ficaram isentos. Por fim, foram revogadas uma série de medidas anteriores ainda vigentes.

De acordo com os Ministros Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis: “O sistema em vigor, todavia, reclama aperfeiçoamentos pois: os abatimentos da renda bruta geram um incentivo [maior] (...) quanto mais elevada for a faixa do imposto (...) em que se encontra o contribuinte (...). Os maiores incentivos à poupança se concedem às classes mais ricas, exatamente aquelas que menores sacrifícios fazem para poupar; o sistema vigente torna regressiva a incidência do imposto (...). As aplicações mobiliárias objeto de incentivos não são suficientemente extensas (...) [resultando em desequilíbrios] discriminatórios contra os títulos privados.” (BRASIL, 1974, p. 1267). Assim, ao aperfeiçoar o sistema vigente, a medida foi classificada como “Modernização”.

Decreto-lei nº 1.358, de 12 de novembro de 1974

Classificação: Crescimento

A proposta procura conciliar estabilidade econômico-financeira do Programa de Habitação com sua finalidade social. As deduções no IR em relação a aquisição de imóvel financiado, ao serem usadas como incentivo fiscal, colocam camadas de baixa renda às margens por não terem nível de rendimento suficiente para gerar obrigação fiscal. Para solucionar o problema, passou-se a deduzir do imposto devido em 10% do valor efetivo das prestações. Ademais, cortou-se o abatimento do art. 1º do Decreto-lei nº 1.188/1971.

De acordo com a Exposição de Motivos: “Apesar de o ritmo de inflação achar-se sob controle (...) cumpre ainda adotar fórmulas especiais, em diferentes setores, com a finalidade de evitar efeitos sociais indesejáveis. No tocante à habitação, as deduções permitidas no Imposto sobre a Renda (...) vêm se consolidando como incentivo fiscal e meio de estimular a aquisição da casa própria.” (BRASIL, 1974, p. 1982). Dessa forma, pode-se classificar a medida como “Crescimento”.

Decreto-lei nº 1.371, de 09 de dezembro de 1974

Classificação: Inflação

A proposta altera a estrutura da tabela base ao desconto do IR na fonte, visando maximizar a arrecadação e evitando a superposição de impostos de dois exercícios, além de adaptar à correção monetária de 1974.

Segundo a Exposição de Motivos: “Na tabela a vigorar a partir de 1º de julho de 1975, foi introduzida uma nova faixa marginal, com a alíquota de 20% (...) [sobre] a renda líquida mensal superior a Cr\$8.700,00 (...) justificada face a correção monetária do imposto de fonte no ano anterior, (...) [não acarretando] qualquer sacrifício aos contribuintes de salários mais altos”. (BRASIL, 1975, p. 166). Assim, ao ter como intuito ajustar a arrecadação na fonte, a medida foi classificada como “Inflação”.

Decreto-lei nº 1.424, de 03 de novembro de 1976

Classificação: Justiça fiscal

O decreto-lei propõe modificação da tabela progressiva de impostos, aumentando limite isencional, e das instituições de desconto padrão para pequenos e médios contribuintes a partir do exercício de 1976. Segundo os

legisladores, mudanças na economia gerou transformações na distribuição de renda pessoal, aumentando a concentração de renda. A nova tabela visava melhorar a alocação do ônus tributário entre os contribuintes.

De acordo com o Ministro Mário Henrique Simonsen: “Tais alterações se inspiram na constatação de que o desempenho altamente dinâmico da economia nos anos recentes (...) gerou contrastes e distorções no sistema econômico-social das quais entre as mais sentidas estão aquelas relacionadas com a distribuição de renda pessoal. Dada a convicção que o crescimento econômico por si mesmo não resolverá o problema da adequada distribuição de renda e que, se o fizer, demorará mais do que a consciência social admite, as alterações legais ora propostas visam dar sequência ao conjunto de medidas redistributivas contidas no II PND [Plano Nacional de Desenvolvimento].” (BRASIL, 1975, p. 3463).

Primeiramente, aumentou-se o limite de isenção previsto para 1976, compensando gastos essenciais diretos (p. ex. habitação e medicamentos) e indiretos, sendo um benefício para todos contribuintes, com ênfase nos de menor renda. Foi escolhida a isenção e não abatimento da renda bruta, pois a mudança poderia gerar desestímulo a investimentos e incentivo à prática de aluguéis mais altos, além da dificuldade de controlar despesas com medicamentos. Procurou-se minimizar efeitos regressivos da tributação sobre despesas essenciais das famílias a partir da progressividade do IR. Segundamente, reestruturaram as alíquotas e classes de renda líquida para pagamento do imposto, visando corrigir efeitos da inflação e do crescimento econômico sobre distribuição da carga tributária. Ademais, pessoas com rendimento anual bruto não superior a Cr\$108.000,00, dos quais no mínimo 90% sejam classificados na cédula “C”, passaram a ter desconto padrão de até 20%, simplificando o formulário de declaração.

Os efeitos positivos das mudanças foram previstos para incidir principalmente sobre a classe média. Essas alterações tinham como objetivo complementar a política salarial, expandindo o mercado de consumo interno. Dessa forma, a medida foi classificada como “Justiça fiscal”.

Decreto-lei nº 1.493, de 07 de dezembro de 1976

Classificação: Justiça fiscal

A proposta visou alterar alguns aspectos da rubrica de abatimentos e deduções cedulares. Em relação às mudanças direcionadas à tributação de pessoas físicas, o objetivo era compor a política econômica-social, com o aprimoramento do grau de equidade tributária. Para isso, amplia a área de abrangência do formulário simplificado, alcançando mais contribuintes, abrangendo para todos com rendimentos brutos anuais de até Cr\$200.000,00 na cédula c. Ademais, ampliou-se o percentual de desconto padrão para 25%. Outras mudanças foram direcionadas à questão da tributação para desquitados (divórcio).

Foram feitas outras alterações de cunho social, corrigindo distorções regressivas. Fixou-se outro limite de abatimento para tributação de títulos de aluguéis residenciais, passando para até Cr\$7.200,00 anuais, com o objetivo de gerar efeitos positivos principalmente para população de menor renda. Um novo limite de abatimento também foi definido para despesas com instrução dos contribuintes e/ou dependentes, passando para Cr\$8.000,00. Criou-se o conceito de prejuízo fiscal, paralelo ao prejuízo contábil das pessoas jurídicas. Os rendimentos do trabalho assalariado passaram a estar sujeitos ao IR na fonte seguindo nova tabela de alíquotas progressivas a partir de 1977.

De acordo com o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen na Exposição de Motivos: “(...) O presente projeto constitui decorrência natural de uma série de medidas adotadas pelo Governo (...) que têm objetivado o aprimoramento do grau de equidade do tributo, a fim de torná-lo instrumento efetivo de política econômico-social (...). Reforçam-se as alíquotas progressivas constantes da tabela para cálculo da retenção do imposto de renda na fonte sobre rendimentos do trabalho assalariado, acentuando-se a progressividade para os rendimentos mais elevados, mediante a criação de novas alíquotas, além da atualização dos valores que determinam a base de cálculo” (BRASIL, 1977, p.120).

Assim, como o objetivo principal seria compor a política econômica-social, com o aprimoramento do grau de equidade tributária, a medida foi classificada como “Justiça fiscal”.

Decreto-lei nº 1.494, de 07 de dezembro de 1976

Classificação: Crescimento

O enfoque da medida estava na regulação da retenção do Imposto de Renda na Fonte incidente nos rendimentos de títulos de renda fixa. Entre as propostas, estava a alteração das medidas de incentivos fiscais para aquisição de títulos e valores mobiliários por pessoas físicas. Outra modificação se dá a partir da revogação da isenção do IR sobre os juros e comissões auferidas por instituições financeiras em razão de empréstimos ao Banco Central.

O principal objetivo seria incentivar aplicações de capital mais interessantes para o desenvolvimento econômico. Assim, as medidas visavam criar ambiente favorável para capitalização de empresas privadas nacionais. Ainda assim, procurou-se eliminar medidas responsáveis pela regressividade da carga tributária do IR, com a perspectiva de tornar mais justo socialmente a distribuição da tributação. Por fim, havia perspectiva para trazer maior flexibilidade ao sistema, exigida para a realização da política monetária e fiscal no futuro, além de evitar a evasão do capital.

Assim, os rendimentos de títulos de renda fixa passaram a entrar no cálculo do IRPF à alíquota de 10%. Rendimentos advindos de operações a termo em Bolsa de Valores passaram a ser taxados em 15%. Já os juros de aplicações referentes ao Decreto-lei nº 1.338/1974 passaram a ser tributados em 30%. Ainda em relação a esse decreto-lei, ações de sociedades anônimas de capital aberto passaram a ser suas a subscrições taxadas em 25% e suas aquisições em 10%.

Ademais, revogou-se e alterou-se uma série de incentivos fiscais voltados para pessoas físicas determinados no Decreto-lei nº 1.338, passando a operar a partir de 1978, como os incisos III, IV e V do art. 12 e medidas do art. 11, mantendo isenção de tributação na fonte dos rendimentos neles previstos. Restringiu-se incentivos fiscais direcionados à política de habitação, com a justificativa de que as sociedades imobiliárias apresentavam lucros altos que escapavam à imposição tributária.

Em relação aos títulos imobiliários, por terem tributação reduzida com maior prazo de vencimento, eram usados para operações de curtíssimo prazo. Para evitar isso, ganhos auferidos em operações financeiras a curto prazo de títulos ou valores mobiliários na cédula “B”. Alterou-se também a tributação dos rendimentos auferidos pelas pessoas físicas na exploração agrícola e pastoril, aumentando a percentagem da receita bruta do limite máximo tributável, de 25%. Com isso, pretendeu-se conduzir os contribuintes do setor à melhoria da produtividade. Sendo assim, a medida foi classificada como “Modernização”.

Decreto-lei nº 1.510, de 27 de dezembro de 1976

Classificação: Crescimento

Em geral, o projeto dispõe sobre a tributação de lucros obtidos na venda de participações societárias por pessoas físicas e introduz modificações acerca da equiparação da pessoa física à jurídica nos casos de transação imobiliária.

De acordo com o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen na Exposição de Motivos: “O presente projeto de Decreto-Lei pretende atribuir, às aplicações de capital de maior interesse para o desenvolvimento econômico, uma vantagem em comparação com as demais. A conjugação das normas aqui propostas (...) [introduzir] clima altamente favorável à ampla capitalização das empresas privadas nacionais permitindo as condições institucionais necessárias à abertura e democratização dos capitais acionários. Acresce a busca pela eliminação de alguns pontos atualmente responsáveis por uma regressividade na carga tributária do imposto de renda” (BRASIL, 1977, p. 315).

A proposta caracterizou o lucro tributável no IR para pessoas físicas como a diferença entre o preço efetivo da alienação e o custo da participação societária alienada, admitindo correção monetária. Dada a multiplicidade de figuras jurídicas adotáveis em negociação de participações societárias, procuraram facilitar o entendimento e a aplicação do diploma legal em questão. Determinaram também quais dessas negociações não estariam sujeitas à tributação, excluindo mais fundos da cobrança de impostos. Entre os artigos da legislação, 3 deles focaram em esclarecer e evitar controvérsias dentro do sistema tributário acerca das participações societárias alienáveis da tributação, propondo então alternativas.

A medida propôs também mudanças para o Decreto-lei nº 1.381/1974, equiparando a empresa individual a pessoa física que alienar imóvel a empresa dedicada a florestamento, uma vez que essa alienação gerava grandes lucros. Passaram a computar doações a qualquer título e doações em pagamento. Também objetivaram tornar operações com imóveis de caráter especulativo como tributáveis. Muitas das propostas procuravam aperfeiçoar o regime de equiparação, incluindo operações com imóveis de espírito especulativo ou com características de atividade empresarial.

A medida pode se enquadrar dentro da categoria “Crescimento” por, na visão dos legisladores, fomentar a canalização de poupanças privadas para o mercado acionário, fortalecendo o mercado de capitais nacional e, conseqüentemente, aquecendo a economia.

Decreto-lei nº 1.641, de 07 dezembro de 1978

Classificação: Modernização

O sistema anterior à aprovação da medida foi considerado defeituoso ao não estabelecer limite de valor acima do qual se daria a incidência de imposto independentemente dos critérios em vigor, de modo que revenda de imóveis que gerem altos lucros poderiam não ser tributadas. Para corrigir esta distorção, a legislação estabelece limite acima do qual será tributado o lucro realizado na alienação de imóveis. A medida também limita o abatimento da renda bruta das contribuições e doações feitas a instituições filantrópicas em até 10% por ano, de educação, de pesquisas científicas, de cultura ou de esportes, cortando com outros abatimentos. Com isso, resguarda o interesse da administração fiscal sem extinguir o abatimento estabelecido.

Diversas entidades não seguradoras comercializavam planos e programas médicos com intuito de abater sua renda bruta. Assim, o abatimento passa a ser aceito apenas no caso das entidades em questão fossem autorizadas pelo Poder Público e oferecessem garantias de cumprimento das obrigações assumidas.

Entre outras propostas, os rendimentos reais produzidos por títulos de crédito passaram a ficar sujeitos à incidência do IRPF na fonte à alíquota de 50%. O projeto previu também uma série de medidas de aperfeiçoamento do sistema de incentivos fiscais ao investimento no mercado de ações, substituindo por uma elevação do percentual de IRPF para 30% dos valores aplicados em subscrição de ações de empresas abertas. Extinguiram ainda incentivo que permitia a não tributação dos dividendos utilizados para subscrever ações de companhias abertas por terem efeitos regressivos. Comitantemente, o projeto aumentou de 42% para 45% o percentual de dedução do IRPF dos valores aplicados na subscrição de ações de empresas industriais e agrícolas do Nordeste e da Amazônia, bem como a aquisição de quotas do FINOR e da FINAM.

Ademais extinguiram incentivo que não alcançou o objetivo de revigorar o mercado secundário. Assim, propuseram em geral a eliminação de incentivos que não proporcionaram resultados positivos, além de até mesmo poderem abrir brecha para evasões e infrações fiscais, como o abatimento da renda bruta das despesas efetuadas por PF com prospecção de jazidas minerais e pesquisas de recursos pesqueiros.

Segundo o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen na Exposição de Motivos: “O projeto prevê, ainda, uma série de medidas tendentes ao aperfeiçoamento do sistema de incentivos fiscais ao investimento no mercado de ações (...). Assim, propõe-se a eliminação do incentivo que, na prática, além de não proporcionar resultados positivos, passou a se constituir uma brecha inconveniente para a evasão e infração fiscais” (BRASIL, 1979, p. 98).

A legislação pode ser considerada dentro da categoria “Modernização” por propor uma série de medidas sobre o sistema tributário com intuito de aperfeiçoá-lo, conseguindo, na visão dos legisladores, incentivar atividades importantes para o aquecimento da economia, bem como reduzir infrações fiscais.

Decreto-lei nº 1.642, de 07 dezembro de 1978

Classificação: Modernização

A partir dessa medida, foram incluídas propostas sugeridas pelo Conselho Monetário Nacional, pela Comissão de Valores Mobiliários e pela Receita Federal visando aperfeiçoar mecanismos de captação, aplicação e administração dos Fundos do Decreto-lei nº 157/1967 - justificando que com isso beneficiavam os contribuintes de menor renda. Em relação ao Decreto-lei nº 1494, foi proposto uma mudança na incidência do IR auferidos em operações *open-market*, equalizando com as outras aplicações financeiras. Foram propostas mudanças com intuito de ampliar a gama de instrumentos relacionados com a proteção dos inativos de idade avançada. Assim, impacta na legislação da Previdência Social, diminuindo a parcela a qual seria cobrado IR da receita bruta de pessoas jurídicas ligada a essa atividade.

O objetivo principal era de aperfeiçoar o sistema da legislação fiscal, melhorando a equidade e funcionalidade dos tributos. Como expresso na Exposição de Motivo: “O conjunto de medidas ora proposto visa a dar continuidade à

política (...) de aperfeiçoamento permanente da legislação fiscal, objetivando melhorar a equidade e funcionalidade dos tributos federais” (BRASIL, 1979, p. 106).

Assim, foi proposta a alteração de aspectos ligados ao sistema de abatimento e deduções cedulares. Ademais, visavam uniformizar o tratamento dispensado aos rendimentos de royalties e aluguéis, já que para os últimos a limitação já estava prevista na legislação. Com isso, a medida pode ser incluída dentro da categoria “Modernização”

Decreto-lei nº 1.713, de 16 de novembro de 1979

Classificação: Justiça fiscal

A legislação dispõe em relação ao IR devido na fonte sobre rendimento assalariado, propondo mudança na tabela de alíquotas para todas as 8 classes de renda. A medida atuava sobre o IR devido na fonte sobre rendimentos do trabalho assalariado. A proposta reformulou as alíquotas progressivas constantes da tabela de cálculo da retenção do IR na fonte sobre esses rendimentos.

De acordo com os Ministros Antônio Delfim Netto e Karlos Rischbieter na Exposição de Motivos: “O projeto eleva o limite de isenção da tabela vigente em 1979 (...), visando a diminuir em 1982 o número de declarantes de baixa renda com direito à restituição de imposto” (BRASIL, 1979, p. 3287).

Assim, aumentou o limite de isenção, sendo uma política social, além de ter proporcionado a redução dos encargos relativos à restituição de imposto. Sendo assim, pode ser categorizada em “Justiça fiscal”. Para não reduzir a arrecadação prevista proveniente do IR na fonte, introduziram na tabela alíquota maior para rendimentos mais elevados, aumentando a progressividade.

Decreto-lei nº 1.729, de 17 dezembro de 1979

Classificação: Modernização

A legislação promoveu alteração da tabela de imposto incidente na fonte sobre rendimentos do trabalho não assalariado, como comissões, corretagens, gratificações, honorários, direitos autorais e rendimentos de profissionais autônomos sem vínculo empregatício. A medida atuava sobre a tabela de imposto incidente na fonte sobre rendimentos do trabalho não-assalariado. Dessa forma, aumentou o limite de isenção, elevando o alcance social, além de aliviar a máquina fiscal ao dispensar rendimentos pouco expressivos.

Segundo o Ministro Márcio Fortes na Exposição de Motivos: “A medida (...) terá como consequência um alívio para a máquina fiscal, cujas atenções voltar-se-ão para valores mais relevantes” (BRASIL, 1980, p. 509-510)

Assim, a medida visava reduzir o volume das restituições sem afetar o nível de arrecadação previsto, assim, ao procurar simplificar o sistema tributário, pode ser categorizada dentro de “Modernização”.

Decreto-lei nº 1.782, de 16 de abril de 1980

Classificação: Anticíclica

A legislação instituiu empréstimo compulsório para absorção temporária do poder aquisitivo, exigido pela União sobre a pessoa física que tenha obtido renda tributável acima de Cr\$4.000.000,00. O empréstimo seria equivalente a 10% da quantia que excedesse esse limite. O Decreto-lei faz referência ao Código Tributário Nacional, que determina em quais situações a União poderia instituir empréstimos compulsórios.

A medida atuava sobre a instituição de empréstimos compulsórios a ser efetuado por pessoas físicas para absorção temporária do poder aquisitivo. A finalidade, assim, seria reverter o processo inflacionário, podendo ser considerada anticíclica. O empréstimo compulsório seria sustentado por pessoas cujo patrimônio aumentava pela incorporação de ingressos isentos, não tributáveis ou não sujeitos ao imposto progressivo.

Segundo os Ministros Ernane Galvêas e Delfim Netto na Exposição de Motivos: “O empréstimo compulsório instituído no projeto de decreto lei anexo por finalidade precisamente a terceira hipótese [do art. 15] estabelecida pelo Código Tributário Nacional, qual seja a absorção temporária do poder aquisitivo, com finalidade de contribuir para a contenção do processo inflacionário” (BRASIL, 1980, p. 1531). Ou seja, dada a conjuntura de crescente pressão

inflacionária, a medida foi instituída com intuito de conter essa elevação nos preços, podendo assim se configurar como uma medida “Anticíclica”.

Decreto-lei nº 1.814, de 28 de novembro de 1980

Classificação: Modernização

O decreto-lei foi justificado através de Exposição de Motivos (BRASIL, 1981) apresentada formalmente no congresso pelo presidente João Figueiredo lida em 23 de Março de 1981, na 21ª sessão conjunta do Congresso Federal. O decreto-legislativo foi assinado pelo Ministro da Fazenda da época, Ernane Galvêas, e pelo Ministro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Antônio Delfim Netto. O Decreto-lei tinha o objetivo de reformular as alíquotas do imposto de renda e sugerir aperfeiçoamentos, como:

- Corrigir valores das faixas de renda dos trabalhadores assalariados. Eleva isenção, buscando reduzir o número de pagantes de baixa renda.
- Aumentar valores das faixas e criar novas alíquotas da tabela do imposto de renda na fonte incidente sobre rendimentos de trabalho sem vínculo empregatício, bem como sobre rendimentos atribuídos a aos dirigentes de pessoa jurídica.
- Simplificou cálculos do IR, com a atualização monetária, arredondando valores menores do que o milhar. Na própria Exposição de Motivos é expresso que o motivo destas medidas era simplificar o cálculo das tabelas e valor devido do imposto de renda.

A Exposição de Motivos afirma “A expedição do Decreto-lei ora proposto se justifica por se tratar de matéria financeira, que não envolve aumento de despesa...” (BRASIL, 1981, p. 9). A perda de receita decorrente da correção do valor monetário da tabela do imposto de renda seria compensada com uma redução do custo de processamento dos documentos. Na exposição de motivos as medidas não são relacionadas com a conjuntura econômica, com as contas governamentais ou com a distribuição de renda. Sendo assim, por tais razões, o decreto-lei foi classificado como “Modernização”.

Decreto-lei nº 1.851, de 27 de janeiro de 1981

Classificação: Justiça fiscal

O decreto-lei teve o propósito de modificar o benefício fiscal existente aos mutuários de pessoas físicas do Sistema Financeiro de Habitação que devolvia a eles o valor de 12% das prestações pagas, com um valor mínimo de Cr\$3.000,00 até o máximo de Cr\$7.800,00. A proposta tinha o objetivo de aumentar o valor mínimo para Cr\$4.464,00. Ou seja, para ser possível obter o benefício era necessário obter prestações mais elevadas do imóvel.

A justificativa do governo para tal lei pode ser encontrada na Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem Presidencial nº 53, apresentada em 9 de fevereiro de 1981, onde consta a seguinte frase: “a alteração ora proposta, ao mesmo tempo que mantém a política de estímulo a aquisição da casa própria, acentua a característica fundamento do incentivo, que consiste em beneficiar as pessoas de mais baixa renda adquirentes de imóveis de acordo com o Sistema Financeiro de Habitação” (BRASIL, 1981, p. 938). Por conta dessa afirmativa, o decreto-lei foi classificado como “Justiça fiscal”.

Decreto-lei nº 1.887, de 29 de outubro de 1981

Classificação: Justiça fiscal

A justificativa do governo para a apresentação do Decreto-lei nº 1.887 pode ser lida na mensagem presidencial nº 4 de 1982, presente no Diário do Congresso Nacional de 1982 (BRASIL, 1982, p. 161). O Decreto-lei apresenta um conjunto de medidas com caráter progressivo, como reduções dos limites de desconto do imposto de renda decorrentes de aplicações financeiras incentivadas, suprime abatimentos com gastos com seguros de vida e abatimentos e minora encargos dos usuários do Sistema de Financiamento de Habitação de baixa renda.

O motivo do aumento da progressividade é citado algumas vezes. No item 6 da Exposição de Motivos que acompanha a carta presidencial consta “tanto as reduções de limites de incentivos fiscais, previstos nos artigos 1º e 2º do projeto, quanto a supressão dos abatimentos determinada no art. 3º, visam a efetivar a progressividade do produto, bem como a ajustar a receita tributária as necessidades do orçamento. A medida proposta no art. 4º, por sua

vez, tem como objetivo minorar os encargos dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, sobretudo os de baixa renda, bem como os locatários” (BRASIL, 1982, p. 162).

Assim, todas as medidas apresentam o caráter, segundo o governo, de atacarem a progressividade do sistema tributário vigente à época. Ainda que algumas medidas tivessem o objetivo de adequar a receita tributárias às necessidades da União, tal motivo vem como secundário e não é uma propriedade de todas as medidas. Sendo assim, o decreto-lei buscou elevar a justiça distributiva, segundo o próprio governo federal. Por tal razão, o decreto-lei foi classificado como “Justiça fiscal”.

Decreto-lei nº 1.950, de 14 de julho de 1982

Classificação: Crescimento

O decreto-lei concedeu isenção do imposto de renda sobre o ganho de capital obtido por pessoas físicas com a venda de imóveis no caso de que o capital obtido com a venda fosse aplicado em ações ou quotas de capital. O segundo parágrafo é claro ao explicitar que o objetivo de tal isenção era de proporcionar condições favoráveis de capitalização às empresas privadas no país. A hipótese aventada na Exposição de Motivos é que a isenção de IR favoreceria as pessoas físicas a venderem seus imóveis e, com o novo capital disponível, haveriam de subscrever e integralização de novas ações ou quotas de capital no país.

Nos termos do documento, “o projeto tem por objetivo proporcionar condições favoráveis à capitalização e fortalecimento da empresa privada”. Continua: “Essas medidas, além de permitirem o fortalecimento da econômico da empresa, produzirão efeitos positivos na determinação da relação entre o capital próprio e de terceiros. A melhoria decorrente do aumento de capital de giro próprio (...) proporcionará à empresa menor demanda de recursos de terceiros, redução dos custos financeiros e, conseqüentemente, maior lucratividade” (BRASIL, 1982, p. 1930-1931).

Nada é dito sobre a situação fiscal do governo, sobre a conjuntura econômica, sobre a inflação ou outras despesas. Ainda que a justificativa não aponte explicitamente uma relação causal entre melhor situação financeira das empresas brasileiras com crescimento econômico, claramente o texto apresenta o conjunto de medidas como favoráveis à economia do país. Sendo assim, classificamos o Decreto-lei como “Crescimento”.

Decreto-lei nº 1.968, de 23 de novembro de 1982

Classificação: Inflação

A Exposição de Motivos para o Decreto-lei nº 1.986, presente na Mensagem Presidencial nº 04/1983 (BRASIL, 1983, p. 62-63) e assinada pelos ministros Delfim Netto e Carlos Viacava, tem início explicando que se trata de um decreto-lei que busca reajustar os valores da tabela do imposto de renda em 95%. Em seguida, o texto passa a apresentar diversas injustiças então existentes devido à alta inflação. Por exemplo, é citado que devedores eram beneficiados pela inflação enquanto aqueles que deveriam receber restituições tributárias eram penalizadas.

Por essas razões, o decreto-lei estabeleceu que retenções e antecipações, além de multas, fossem corrigidas mediante aplicação de coeficiente que levava em consideração a média das variações da ORTN entre outras normas e instruções no mesmo sentido. O objetivo da mudança era assegurar tratamento isonômico entre contribuintes com impostos a pagar e com impostos a restituir.

No mesmo decreto-lei são ainda apresentadas outras mudanças como: aumento em 150% dos valores limites relativos ao abatimento por despesas de aluguel e por juros no sistema Financeiro de Habitação e reduz o limite de redução do imposto devido por conta de aplicações em investimentos incentivados.

A Exposição de Motivos do decreto-lei não trata das despesas governamentais, gerais ou específicas, de déficits governamentais, da conjuntura econômica, ou trata de questões relativas à justiça, eficiência, incentivos, crescimento de longo prazo, entre outros tópicos. Por outro lado, discute efeitos da inflação sobre o fisco e seus efeitos distributivos. Com base nisso, seria possível classificar a lei dentro de “Justiça fiscal”.

Ainda assim, as normas ou corrigem o valor dos impostos ou justificam uma nova métrica de atualização das restituições de imposto ou das dívidas dos inadimplentes. Nos termos do próprio texto: “objetivando eliminar essa desigualdade de tratamento entre os contribuintes que tenham imposto antecipado e aqueles que tenham seu imposto predominantemente após a entrega da declaração de rendimentos, propõe-se ajustes na sistemática de correção monetária”. Por isso, a classificação final mais adequada é “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.028, de 9 de junho de 1983

Classificação: Inflação

Foi apresentada Exposição de Motivos sobre o Decreto-lei na 183ª sessão conjunta do Congresso Federal, no dia 17 de junho de 1983. Os motivos foram apresentados por meio de carta dos Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento, Delfim Netto, e do Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas. O decreto-lei atualiza o valor das faixas do imposto de renda, além de criar duas novas faixas com alíquotas de 40% e 45% em ambas as tabelas.

A Exposição de Motivos é bem curta e objetiva: “A alteração procedida tem por finalidade reajustar as tabelas da fonte, visando tornar menos onerosa essa incidência de imposto” (BRASIL, 1983, p. 1120). Logo, classificamos a lei sob a categoria “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.065, de 26 de outubro de 1983

Classificação: Arrecadação

A Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.065 foi apresentada na 342ª sessão conjunta do Congresso Federal em 31 de outubro de 1983 (BRASIL, 1983, p. 2250-2254). É assinada pelo Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, pelo Ministro-chefe da SEPLAN, Antônio Delfim Netto, pelo Ministro do Trabalho, Murillo Macedo, e pelo Ministro do Interior, Mário David Andreazza.

A importância do Decreto-lei é expressa ainda pelo fato da Exposição de Motivos ter sido assinada por outro para além do Ministro da Fazenda. De fato, tratou-se de uma grande reforma legislativa, modificando a legislação do imposto de renda da pessoa jurídica, física, sobre o imposto retido na fonte, reajuste de aluguéis, prestações dos usuários do sistema financeiro da habitação e legislação salarial.

A carta tem por início uma descrição da conjuntura econômica. É defendido que o governo federal vinha adotando diversas medidas buscando reduzir as vulnerabilidades externas do Brasil frente à crise internacional no mundo com a moratória da dívida externa mexicana em 1982.

É apontado que o Brasil carregava um importante passivo externo que havia sido assumido como parte da política de redução do déficit externo pela redução da dependência das importações. Com a emergência da crise da dívida externa, com o Brasil passando a ter dificuldades para rolar sua dívida externa, o governo teve que adotar medidas emergenciais para, segundo os ministros, ajustar a economia brasileira sem um elevado ônus à sociedade.

Apesar do enorme ajustamento externo, com uma redução do déficit externo de US\$14,7 bilhões para R\$7,7 bilhões, na carta os ministros afirmam que o país ainda convivía internamente com uma tendência inflacionária que ameaçava, em suas palavras, levar o sistema econômico ao colapso. É apresentado um cenário macroeconômico delicado por conta da alta e crescente inflação, com queda dos salários reais, taxas de juros elevadas, alta da incerteza, levando à queda dos investimentos, produto e emprego.

A solução para o problema econômico posto, segundo os ministros, era a redução do déficit público. Esta seria condição necessária para a reversão da espiral inflacionária que levava o país à crise econômica pelo diagnóstico do governo. Em seguida, diversas medidas são apontadas no documento que já haviam sido realizadas que buscavam reduzir despesas públicas e elevar a receita tributária.

Apesar das medidas realizadas, segue a Exposição de Motivos, elas haviam sido insuficientes para conter o déficit público a um nível adequado para o momento econômico. Com a maxi-desvalorização pela qual passou o Brasil no início de 1983, a inflação passava por uma nova alta. Devido a intensa indexação da economia brasileira, ainda segundo a carta dos ministros, os efeitos de tais choques se perpetuavam sobre a inflação. Isso obrigava o governo, segundo a interpretação dele, de que fossem adotadas novas reformas de restrição fiscal e monetária, junto com medidas de desindexação, para evitar uma crise econômica.

Apenas após feitas todas estas considerações que a carta dos ministros ao presidente Figueiredo passa a detalhar as medidas adotadas. No caso das medidas que envolvem o imposto da pessoa física, as medidas foram:

- Elevação das alíquotas do imposto de renda sobre dividendos, bonificações em dinheiro, lucros e outros interesses de 15% para 23%

- Elevação do imposto de renda retido na fonte sobre diversas operações no mercado financeiro, ganhos de capital e com juros
- Elevação das alíquotas do imposto de renda sobre os rendimentos com alugueis de 15% para 20%
- Atualização dos valores da tabela do imposto de renda (correção de 100%) e criação de uma nova alíquota para o imposto, de 60%

Na Exposição de Motivos apresentada fica claro que os ministros apresentam que a crise econômica com elevada inflação pela qual passava o Brasil era gerada pelo déficit público. As medidas propostas alteravam o imposto de renda e se inseriram a um conjunto de outras propostas que tinham como objetivo a redução do déficit público. Assim, classificamos o Decreto-lei nº 2.065 como “Arrecadação”.

Decreto-lei nº 2.067, de 9 de novembro de 1983

Classificação: Inflação

O Decreto-lei nº 2.067 foi apresentado para apreciação do Congresso Nacional em sua 371ª sessão conjunta, no dia 21 de novembro de 1983. A Exposição de Motivos do Decreto-lei consistiu na leitura de carta assinada pelo Ministro da Fazenda Delfim Netto e Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República Ernani Galvêas (BRASIL, 1983, p. 2464).

A Exposição de Motivos é relativamente curta. O imposto de renda havia passado por uma importante reforma com o Decreto-lei nº 2.065 apenas alguns meses antes. O decreto-lei tinha como objetivo atualizar os valores da tabela do imposto de renda. Eles haviam sido recentemente reajustados para o exercício seguinte, no Decreto-lei nº 2.065, mas, no Decreto-lei nº 2.067 foi feita uma revisão destes valores para o exercício seguinte. Também foram atualizados valores limites e de isenções.

Na Exposição de Motivos não são apresentadas informações sobre as contas públicas, despesas recém geradas, conjuntura macroeconômica ou que as mudanças sugeridas pudessem trazer ganhos em termos eficiência ou justiça. Assim, classificamos o Decreto-lei nº 2.067 como “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.127, de 20 de junho de 1984

Classificação: Anticíclica

A justificativa do Decreto-lei nº 2.127 está presente no Diário do Congresso Nacional do dia 9 de outubro de (BRASIL, 1984, p. 2486), onde consta a Exposição de Motivos assinada pelo Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, Ministro do Interior, Mário Andreazza, e Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Antônio Delfim Netto.

O Decreto-lei nº 2.127 tinha como principal objetivo isentar do imposto de renda os rendimentos obtidos das aplicações na caderneta de poupança do Sistema Financeiro de Habitação até o exercício financeiro seguinte.

A proposta é defendida, segundo a Exposição de Motivos, por “razões de ordem conjuntural, cujo objetivo é melhorar a atratividade dos depósitos das cadernetas, considerada a sua alta significação para a captação de poupanças populares e para a imediata reativação do financiamento dos programas habitacionais”. Pela razão da Exposição de Motivos claramente apontar que eram questões conjunturais que levavam o governo a incentivar o financiamento dos programas habitacionais, expandindo-o, a classificação do decreto-lei como “Anticíclica” é mais correta.

Decreto-lei nº 2.182, de 11 de dezembro de 1984

Classificação: Inflação

A Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.182 apresentada pelo governo consta no Diário do Congresso Nacional (BRASIL, 1986, p. 351). A peça legislativa tinha dois objetivos, atualizar os valores na legislação tributária para o exercício de 1985 e dispor sobre a restituição à pessoa jurídica do imposto de renda recolhido em excesso.

A breve Exposição de Motivos não dá maiores detalhes sobre o propósito da medida referente ao imposto de renda sobre a pessoa física. Apenas afirma que os valores da tabela serão corrigidos pelo valor acumulado do INPC, 80% à época. Sendo assim, o Decreto-lei nº 2.182 é classificado como “Inflação”.

Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985

Classificação: Justiça fiscal

A classificação da Lei nº 7.450 foi definida utilizando os pareceres dos relatores apresentados no Congresso Nacional (BRASIL, 1985, p. 15069-15073). A lei aprovada realizou diversas alterações na legislação tributária. No que concerne ao imposto de renda da pessoa física, as medidas mais relevantes foram o estabelecimento de uma nova tabela com valores reajustados pela variação da ORTN anual. Foi instituído que não haveria incidência sobre o rendimento de até 5 salários-mínimos.

O parecer dos relatores é claro ao afirmar que a lei tinha o propósito de corrigir distorções e privilégios que penalizavam a tributação dos rendimentos do trabalho, em benefício dos ganhos e lucros de atividades financeiras especulativas e dos contribuintes de renda elevada. Segundo um dos pareceres, “as alterações propostas no âmbito do Imposto de Renda das Pessoas Físicas têm por objetivo aliviar a tributação sobre os rendimentos do trabalho” (BRASIL, 1985, p. 15070). Mais à frente, completa: “(...) é proposta a criação de uma nova sistemática, que visa aliviar a tributação dos rendimentos do trabalho” (BRASIL, 1985, p. 15073).

A discussão sobre a lei não cita variáveis relacionadas com o ciclo econômico. Também não há nenhuma discussão que envolve a elevação das para obter receitas, seja para nova despesa ou redução do déficit. Inclusive, a medida reduz a carga fiscal, pois:

- 1) Elevação do limite de isenção
- 2) Redução do número de contribuintes
- 3) Redução do Imposto de Renda na Fonte para os Rendimentos do Trabalho

Sendo assim, os pareceres dos relatores do projeto de lei que deu origem à Lei nº 7.450 leva a conclusão que sua justificativa pode ser classificada como “Justiça fiscal”.

Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986

Classificação: Crescimento

A Lei nº 7.505, que também ficou conhecida como “Lei Sarney”, foi apresentada inicialmente através do Projeto de Lei nº 7.793, de iniciativa do executivo. Sua justificativa se deu pela mensagem nº 213 de 1986. A mensagem do Presidente, José Sarney, era acompanhada de carta enviada dos ministros Dilson Funaro, Celso Furtado e João Sayad.

Segundo a ementa da própria lei, ela dispôs sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos e operações de caráter cultural ou artístico. A principal proposta da medida era que pessoas físicas e jurídicas pudessem abater da renda bruta, ou deduzir como despesas operacionais, respectivamente, o valor das doações (10%), patrocínios (80%) e dos investimentos (50%) destinados a fins de interesse cultural ou artístico.

Segundo a Exposição de Motivos, o “anteprojeto visa proporcionar às pessoas físicas e jurídicas a oportunidade de destinarem recursos à área cultural do País, a título de incentivos do imposto de renda, e a exemplo do que ocorre em diversos outros países” (BRASIL, 1986, p. 5332). Como a lei tem o propósito de incentivar o crescimento econômico, ainda que de um setor em especial, a classificação mais adequada para a lei é “Crescimento”.

Decreto-lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986

Classificação: Modernização

A Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.287 foi publicada no Diário do Congresso Nacional em 1º de setembro de 1987, sendo assinada pelo então Ministro da Fazenda, Dilson Funaro. O Decreto-lei foi sancionado após o plano de estabilização monetária “Cruzado” e tinha como principal objetivo, segundo a própria Exposição de Motivos, “adequar a legislação do imposto de renda e a tributação dos rendimentos e ganhos de capital à nova realidade de preços estáveis, fruto do plano de Estabilização Econômica” (BRASIL, 1987, p. 392).

Assim, as principais medidas da lei tinham como objetivo desindexar o imposto de renda. Com isso, o imposto devido pelos contribuintes deixou de ser denominado em ORTN e passou a ser contabilizado em cruzeiros. Ademais,

foram ajustados a periodicidade do pagamento do imposto, tabelas, alíquotas dos impostos de renda da pessoa física, jurídica e sobre aplicações financeiras, definido que o Executivo seria o responsável por eventuais reajustes das tabelas no caso de mudanças do poder de compra, entre outras medidas.

O Decreto-lei nº 2.287 é uma decorrência do plano de estabilização monetária do Cruzado, que levou o governo a readequar o regramento tributário do país. As medidas não tinham o propósito de readequar as receitas ao déficit ou propor mudanças nas despesas, também não tinham o propósito de simplesmente corrigir os valores das tabelas pela inflação. Inclusive, diversas das mudanças realizadas vão muito além disso, alterando alíquotas das tabelas, periodicidade da declaração do imposto e até normais contábeis. Por tais razões, a classificação adequada para este decreto é “Modernização”.

Decreto-lei nº 2.297, de 21 de novembro de 1986

Classificação: Crescimento

A Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.297 foi publicada no Diário do Congresso Nacional em 2 de setembro de 1987 (BRASIL, 1987, p. 472), através de uma Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional. O propósito do Decreto-lei nº 2.297 era isentar do imposto de renda o ganho auferido por pessoas físicas com a venda de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação. Tal isenção já existia para a venda de imóveis até o valor limite de Cz\$400.000,00. A isenção do IR para o lucro imobiliário na alienação de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação não deveria ser superior à Cz\$ 500.000,00.

Na Exposição de Motivos, é afirmado que a proposta tratava-se de “matéria relativa a finanças públicas e de relevante interesse social”. Além disso, que “o ato sugerido não acarretará aumento de despesa” (BRASIL, 1987, p. 472). O texto, por ser breve, dificulta a classificação da peça legislativa. Foi considerado que a classificação mais adequada para o Decreto-lei nº 2.297 é “Crescimento” pelo fato da medida ter como propósito incentivar o desenvolvimento do setor imobiliário no Brasil. A medida em si não buscou aperfeiçoar o sistema tributário, reduzir desigualdades, aumentar a arrecadação ou mostrar alguma preocupação com a conjuntura econômica do momento.

Decreto-lei nº 2.303, de 21 de novembro de 1986

Classificação: Crescimento

A Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.303 foi apresentada junto à Mensagem Presidencial que foi enviada ao Congresso Nacional e publicada no Diário do Congresso Nacional na data de 1º de setembro de 1987. Este Decreto-lei realizou diversas alterações em diversos tributos, como imposto sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras e sobre o imposto de renda. As principais medidas sobre o imposto de renda da pessoa física foram a prorrogação da isenção do imposto de renda sobre os rendimentos com a caderneta de poupança por mais um exercício (medida que já havia sido implementada em períodos anteriores) e o estabelecimento de uma alíquota de 40% sobre rendimentos reais produzidos por títulos, obrigações e outras aplicações financeiras.

Na Exposição de Motivos são apontadas as razões para as medidas adotadas. No texto é afirmado “se justifica, no caso, o uso do decreto-lei, por se tratar de matéria, referente a finanças públicas e de relevante interesse social, a exigir, em caráter de urgência, apropriado disciplinamento” (BRASIL, 1987, p. 413), razão pela qual entendemos que a classificação mais adequada da medida é “Crescimento”.

Decreto nº 93.939, de 15 de janeiro de 1987

Classificação: Inflação

O Decreto nº 93.939, assinado pelo presidente José Sarney e pelo ministro da fazenda Dilson Domingos Funaro no dia 15 de janeiro de 1987, teve o propósito de reajustar a tabela do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos do trabalho assalariado e não assalariado em 12,3%. O decreto foi fundamentado no artigo 4º da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 2.287, de julho de 1986.

O Decreto nº 93.939 claramente faz referência ao Decreto-lei nº 2.287. O mesmo foi uma medida de grande relevância, decretada após o plano Cruzado, que buscou reduzir a indexação da economia. Por outro lado, prevendo a possibilidade da inflação reduzir a arrecadação real do governo, o Decreto-lei nº 2.287, segundo a Exposição de Motivos do mesmo (BRASIL, 1987, p. 393) previu que “a fim de evitar que eventuais variações monetárias possam

desvirtuar a tributação das pessoas físicas ou jurídicas, fica estabelecido que decreto do Presidente da República poderá atualizar os valores expressos em cruzados na legislação tributária”. Sendo assim, com base na Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.287, o Decreto nº 93.939 é classificado como “Inflação”.

Decreto nº 94.117, de 19 de março de 1987

Classificação: Inflação

O Decreto nº 94.117, assinado pelo Presidente José Sarney e pelo Ministro da Fazenda Dilson Domingos Funaro no dia 20 de março de 1987, teve o propósito de reajustar a tabela do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos do trabalho assalariado e não assalariado, observando a dispensa da retenção do imposto no caso de rendimento bruto do trabalho assalariado de até 5 salários mínimos.

O decreto foi fundamentado no artigo 4º da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 2.287, de julho de 1986. É possível observar que o decreto foi assinado apenas 3 meses após a assinatura do Decreto nº 93.939, que tinha o mesmo objetivo. A diferença é que esse novo decreto explicitamente chama atenção para a dispensa da retenção do imposto para rendimentos de assalariados de até 5 salários-mínimos.

O Decreto nº 94.117 claramente faz referência ao Decreto-lei nº 2.287. O mesmo foi uma medida de grande relevância, decretada após o plano Cruzado, que buscou reduzir a indexação da economia. Assim, diversos impostos deixaram de ser calculados em termos de ORTNs e passaram a ser contabilizados em cruzeiros

Por outro lado, prevendo a possibilidade da inflação reduzir a arrecadação real do governo, o Decreto-lei nº 2.287, segundo a Exposição de Motivos do mesmo (BRASIL, 1987, p. 393) previu que “a fim de evitar que eventuais variações monetárias possam desvirtuar a tributação das pessoas físicas ou jurídicas, fica estabelecido que decreto do Presidente da República poderá atualizar os valores expressos em cruzados na legislação tributária”. Sendo assim, com base na Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.287, o Decreto nº 94.117 é classificado como “Inflação”.

Decreto nº 94.404, de 4 de junho de 1987

Classificação: Inflação

O Decreto nº 94.404, assinado pelo presidente José Sarney e pelo Ministro da Fazenda Dilson Domingos Funaro no dia 4 de julho de 1987, teve o propósito de reajustar a tabela do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos do trabalho assalariado e não assalariado. O decreto foi fundamentado no artigo 4º da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 2.287, de julho de 1986. Assim, para classificar os decretos, foi considerado que a legislação que é usada como referência para a elaboração deles.

O Decreto nº 94.404 claramente faz referência ao Decreto-lei nº 2.287. O mesmo foi uma medida de grande relevância, decretada após o plano Cruzado, que buscou reduzir a indexação da economia. Assim, diversos impostos deixaram de ser calculados em termos de ORTNs e passaram a ser contabilizados em cruzeiros

Por outro lado, prevendo a possibilidade da inflação reduzir a arrecadação real do governo, o Decreto-lei nº 2.287, segundo a Exposição de Motivos do mesmo (BRASIL, 1987, p. 393) previu que “a fim de evitar que eventuais variações monetárias possam desvirtuar a tributação das pessoas físicas ou jurídicas, fica estabelecido que decreto do Presidente da República poderá atualizar os valores expressos em cruzados na legislação tributária”. Sendo assim, com base na Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.287, o Decreto nº 94.404 é classificado como Inflação”.

Decreto-lei nº 2.356, de 28 de agosto de 1987

Classificação: Correção Monetária

O Decreto-lei nº 2.356, de 28 de agosto de 1987, corrigiu os valores da tabela do imposto de renda na fonte. O decreto teve sua Exposição de Motivos publicada no Diário do Congresso Nacional na data de 7 de janeiro de 1988 (BRASIL, 1988, p. 41). Nesse texto, assinado pelo Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira, é afirmado que o objetivo da peça legislativa é reajustar “os valores da tabela para o cálculo do imposto de renda incidente na fonte sobre os rendimentos do trabalho assalariado e não assalariado”. A medida que modificava a tabela do imposto de renda, segundo ainda a Exposição de Motivos, visava manter sua compatibilidade com os reajustes salariais, bem como ajustar os descontos mensais praticados.

A Exposição de Motivos é relativamente breve e não expõe outras razões para o reajuste da tabela do imposto de renda. Sendo assim, a classificação mais apropriada para o Decreto-lei nº 2.356 é “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.394, de 21 de dezembro de 1987

Classificação: Modernização

O Decreto-lei nº 2.394, de 21 de dezembro de 1987, alterou a legislação do imposto de renda incidente sobre operações financeiras de curto prazo. Através dele foram estabelecidas regras sobre a declaração de tal imposto e possíveis ajustes que o poder Executivo poderia adotar sobre sua cobrança e incidência. O valor do imposto não foi alterado.

A Exposição de Motivos de tal decreto-lei consta no Diário do Congresso Nacional de 7 de janeiro de 1988. Nela, assinada pelo Ministro da Fazenda Mailson Ferreira da Nóbrega, é afirmado que as mudanças propostas buscavam equalizar o tratamento tributário das operações financeiras de curto prazo com outras formas rendimento de capital e, também, “reduzir o impacto da incidência do imposto sobre as taxas de juros, tendo em vista a necessidade de se voltar a tributar rendimentos sobre das operações lastreadas em títulos públicos e manter o equilíbrio entre os diversos ativos financeiros e a boa gestão da política monetária do governo” (BRASIL, 1988, p. 45).

Assim, o governo buscou uniformizar com tal medida a legislação tributária de diversos ativos financeiros, para reduzir vantagens entre eles decorrentes de diferentes regras tributárias. Isso pois, a partir da Exposição de Motivos, o governo julgava necessário aumentar a alíquota do imposto de renda sobre títulos públicos. No entanto, isso poderia levar a outros ativos financeiros terem vantagem sobre os títulos públicos e reduziria o poder da política monetária.

Pela Exposição de Motivos, claramente o Decreto-lei tem o propósito de modernizar a legislação tributária, buscando reduzir o custo de transação do imposto de renda e seus efeitos sobre a gestão da política econômica. Assim, a medida foi classificada como “Modernização”.

Decreto-lei nº 2.396, de 21 de dezembro de 1987

Classificação: Inflação

A Exposição de Motivos do Decreto-lei nº 2.396 foi publicada nos Anais do Congresso Nacional do dia 7 de janeiro de 1988, enviada junto de uma Mensagem Presidencial. A Exposição de Motivos foi assinada pelo então Ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega.

Segundo o texto, a principal medida do Decreto-lei tinha o objetivo de reduzir a carga tributária para todas as classes de renda. Tal medida seria efetivada “através da correção da Tabela Progressiva do para cálculo do imposto devido na declaração de 1988, (...), que incorpora uma redução real do imposto por ter sido corrigido por percentual superior à variação média da OTN” (BRASIL, 1988, p. 47). Com isso houve uma queda real da carga real para todas as classes de renda. Além desta medida, foram corrigidos valores de abatimento dos prêmios de seguro de vida, acidentes pessoais e de cobertura médicas e hospitalares, além de aplicações em previdência privada.

Apesar do principal objetivo do Decreto-lei nº 2.396 não ser justificado como uma forma de manter a arrecadação real do governo, efetivamente o que o decreto faz é uma correção monetária. Por ser uma medida que possui um claro papel endógeno, sendo corrigida pela OTN verificada no período anterior, apesar de serem apontados outros motivos, julgou-se mais adequado classificar o Decreto-lei nº 2.396 como “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.413, de 10 de fevereiro de 1988

Classificação: Inflação

No que diz respeito ao Imposto de Renda, o Decreto-lei estabelece que a tabela progressiva do IRPF será calculado de acordo com a tabela vigente em 1988, corrigida monetariamente pela variação do valor-médio da OTN entre o ano-base e o ano anterior, sendo a primeira correção realizada em 1989. As demais providências do Decreto-lei dizem respeito a outros tributos.

Na Exposição de Motivos do Decreto-lei, o Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega detalha a escolha do índice de correção monetária: “levando em conta a correção monetária da tabela do exercício de 1988 ao nível de

200% (...) a tabela reduzia a carga tributária de todos os contribuintes. Entretanto, com a correção monetária da tabela em 250% para 1988, a manutenção daquela tabela implicará pequeno aumento de carga tributária a partir de 1989” (BRASIL, 1988, p. 372). Em outras palavras, a preocupação resume-se a atualizar os valores da tabela sem afetar a carga tributária. Trata-se, portanto, de uma medida de correção monetária, devendo ser classificada, portanto, sob a categoria “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.419, de 10 de março de 1988

Classificação: Inflação

O Decreto-lei atualiza a tabela progressiva do IRPF, que passa a ter nove faixas. Todos aqueles com renda líquida interior a Cz\$100.000,00 ficam isentos do imposto, e a alíquota mais elevada (para rendas superiores a CZ\$1.650.000,00) fica sendo de 45%. O Decreto-lei também estabelece que a tabela será corrigida monetariamente com base na variação do valor médio da OTN, e aumenta o limite de isenção para sete salários mínimos.

Na Exposição de Motivos do Decreto-lei, o Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega afirma que a mudança na tabela progressiva do IRPF “corresponde a uma atualização monetária de 260% sobre os valores da tabela progressiva que teve aplicação no exercício financeiro de 1987” (BRASIL, 1988, p. 383). Trata-se, portanto, de mais uma medida de correção monetária, devendo ser classificada sob a categoria “Inflação”.

Decreto-lei nº 2.428, de 14 de abril de 1988

Classificação: Crescimento

O Decreto-lei dispôs sobre o IR incidente sobre os ganhos auferidos nas operações a prazo em bolsa de valores, e outros mercados de liquidação futura. No caso de atividades tributadas por alíquotas especiais (exportações, transporte coletivo, agricultura, etc.), o Decreto-lei estabelece a incomunicabilidade dos prejuízos entre atividades diferentes. Além disso, estabelece uma alíquota proporcional incidente sobre os resgates dos planos de poupança e investimento.

Na Exposição de Motivos do Decreto-lei, o Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega mostra preocupação com o setor exportador e de transportes, e parte das medidas são propostas como incentivos ao desenvolvimento destes setores. A mudança na alíquota sobre os resgates dos planos de poupança e investimento foi implementada, nas palavras do Ministro, “visando estimular a formação de poupança de longo prazo” (BRASIL, 1988, p. 516). Por tal razão, a medida foi classificada como “Crescimento”.

Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988

Classificação: Modernização

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 1.064/1988, de autoria do Poder Executivo, e consiste numa grande reforma do IRPF, detalhando procedimentos de declaração de renda, prazos, alíquotas, condições de restituição, entre outras coisas. Isenta do IR a alimentação, o transporte e os uniformes ou vestimentas de trabalho fornecidos pelo empregador a seus empregados. Também sujeita ao IR qualquer pessoa física que tenha recebido ganhos de capital não tributados na fonte.

Na justificativa do Projeto de Lei, o Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega afirma que “[a] legislação tributária brasileira, em particular a que diz respeito ao Imposto de Renda das pessoas físicas, atingiu um tal grau de sofisticação e complexidade que passou a exigir excessivo esforço e tempo do contribuinte para o correto cumprimento da obrigação tributária” (BRASIL, 1988, p. 3971). Na sequência, afirma que o principal objetivo do Projeto de Lei é simplificar as normas que regem o IRPF. Trata-se, portanto, de medida tomada com o objetivo de modernizar o imposto, devendo ser classificada sob a categoria “Modernização”.

Lei nº 8.014, de 6 de abril de 1990

Classificação: Justiça fiscal

A Lei teve origem na Medida Provisória nº 162, publicada em 16 de março de 1990, e dispõe sobre a tributação dos ganhos líquidos obtidos em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros. Em particular, revoga a isenção do IRPF

sobre os ganhos de capital obtidos em operações de venda à vista de ações de companhias abertas em bolsas de valores.

Na Exposição de Motivos da Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, afirma-se que “o tratamento favorecido [dos ganhos de capital] se transformou em privilégio injustificado e descabido (...) A medida proposta dentre outros tem os objetivos de tornar concreta a isonomia tributária em relação aos ganhos de capital em mercado de risco” (BRASIL, 1990, p. 392). Trata-se, portanto, de medida que visa à justiça tributária, devendo ser classificada sob a categoria “Justiça fiscal”.

Lei nº 8.021, de 12 de abril de 1990

Classificação: Arrecadação

A Lei teve origem na Medida Provisória nº 165, publicada em 16 de março de 1990, e dispõe sobre a identificação dos contribuintes para fins fiscais, entre outras providências. Em particular, veda o pagamento ou resgate de qualquer título ou aplicação a beneficiário não identificado.

O objetivo da medida era aumentar a arrecadação do IRPF por meio do combate à sonegação. Nas palavras da Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, na sua Exposição de Motivos: “no âmbito das medidas que visam a combater o déficit público, (...) é necessário dotar a administração tributária de instrumentos legais mais vigorosos para combater à sonegação e eliminar mecanismos que permitem o tranqüilo refúgio dos capitais sonegados” (BRASIL, 1990, p. 405). Percebe-se, portanto, que a melhor classificação da medida é sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990

Classificação: Modernização

A Lei teve origem na Medida Provisória nº 284, apresentada em 14 de dezembro de 1990. A principal mudança diz respeito à determinação do valor do imposto. Eliminam-se cálculos mensais do IRPF dos contribuintes com vínculos empregatícios, e a consolidação dos valores passa a ser anual. Embora os rendimentos do trabalho passem a ser tributados anualmente, mantêm-se a declaração mensal para os ganhos de capital. A Lei também muda algumas regras relativas a deduções e abatimentos, diminuindo a quantidade de documentos que precisam ser fornecidos pelos contribuintes.

Na Exposição de Motivos, a Ministra da Fazenda Zélia Cardoso não deixa dúvidas de que se trata de mais uma tentativa de modernizar o IRPF. Nas palavras da Ministra: “constata-se ser possível aperfeiçoamento complementar, sem prejuízo da eficiência e racionalidade atingidas (...) objetivando simplificar procedimentos do contribuinte e aperfeiçoar a apuração da base de cálculo do imposto, sem comprometer as metas de arrecadação programadas e sem agravar o ônus tributário” (BRASIL, 1990, p. 5779). Assim sendo, entendemos justificada a classificação sob a alcunha de “Modernização”.

Lei nº 8.253, de 31 de outubro de 1991

Classificação: Inflação

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 1.992, de autoria do Deputado Benito Gama (PFL-BA) e apresentado em 11 de outubro de 1991. Reajustou os valores da tabela progressiva para cálculo do IRPF, bem como os valores da dedução por número de dependentes.

Na justificativa do Projeto de Lei, o Deputado afirma que “com a extinção da OTN, e posteriormente, do BTN, que eram os indexadores da tabela [progressiva do IRPF], os valores das faixas de rendimento foram ficando defasados, implicando definitivo aumento de carga tributária para os contribuintes” (BRASIL, 1991, p. 21442). Ou seja, o objetivo era reajustar os valores da tabela para garantir que os pequenos contribuintes não sofressem aumento de carga tributária devido à inflação. Desta forma, pode-se classificar a medida como “Inflação”.

Decreto nº 324, de 1º de novembro de 1991

Classificação: Inflação

O Decreto define como “bens de pequeno valor” quaisquer bens e direitos cujo preço unitário de alienação seja igual ou inferior a Cr\$3.700.000,00, para efeito da não incidência do imposto de renda sobre ganhos de capital nas transações destes bens.

Como é um Decreto, esta peça não conta com uma Exposição de Motivos. Entretanto, o Decreto é embasado pela Lei nº 7.713/1988, que estabelece hipóteses para exclusão de rendimentos da tributação de ganhos de capital - uma dessas hipóteses é a de “bens de pequeno valor”, que deveriam ser especificados e atualizados pelo Poder Executivo (BRASIL, 1988, p. 3333). Assim, o Decreto meramente atualiza e revisa o valor que caracteriza um “bem de pequeno valor” - é um caso de correção monetária, devendo ser classificado como “Inflação”.

Lei nº 8.269, de 16 de dezembro de 1991

Classificação: Inflação

A Lei teve origem na Medida Provisória nº 300, apresentada em 6 de dezembro de 1991. Reajustou os valores da tabela progressiva para cálculo do imposto de renda, bem como os valores das deduções por número de dependentes.

Na Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira, afirma-se que a necessidade da Lei é decorrência da extinção do BTN, até então usado como indexador, e que “o presente projeto busca proceder à revisão da referida tabela, mediante a adoção de critérios refletidores da manutenção do poder de compra da classe assalariada” (BRASIL, 1991, p. 4393). Logo, trata-se de uma medida típica de correção monetária, devendo ser classificada como “Inflação”.

Decreto nº 372, de 23 de dezembro de 1991

Classificação: Crescimento

O Decreto estabeleceu o valor máximo do conjunto das deduções do IRPF relativas a doações ou patrocínios em favor de projetos culturais. Este valor não poderia ultrapassar Cr\$48.158.000.000,00. Além disso, estabelece que este limite passará a ser corrigido mensalmente pelo parâmetro de atualização monetária para os tributos federais. O uso de Decreto para regulamentar esta matéria está previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet).

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa a fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria de incentivo ao “Crescimento”.

Decreto nº 542, de 26 de maio de 1992

Classificação: Inflação

O Decreto define como “bens de pequeno valor” quaisquer bens e direitos cujo preço unitário de alienação seja igual ou inferior a 10.000 Unidades Fiscais de Referência (UFIR), para efeito da não incidência do imposto de renda sobre ganhos de capital nas transações destes bens.

Como é um Decreto, esta peça não conta com uma Exposição de Motivos. Entretanto, o Decreto é embasado pela Lei nº 7.713/1988, que estabelece hipóteses para exclusão de rendimentos da tributação de ganhos de capital - uma dessas hipóteses é a de “bens de pequeno valor”, que deveriam ser especificados e atualizados pelo Poder Executivo (BRASIL, 1988, p. 3333). Assim, o Decreto meramente atualiza e revisa o valor que caracteriza um “bem de pequeno valor” - é um caso de correção monetária, devendo ser classificado como “Inflação”.

Decreto nº 745, de 5 de fevereiro de 1993

Classificação: Crescimento

O Decreto estabelece o valor máximo do conjunto das deduções relativas a doações ou patrocínios em favor de projetos culturais. Este valor não poderia passar de Cr\$93.000.000.000,00. Além disso, estabelece que este limite

passará a ser corrigido pela Unidade Fiscal de Referência (UFIR). O uso de Decreto para regulamentar esta matéria está previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet).

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa a fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria “Crescimento”.

Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993

Classificação: Crescimento

A Lei teve origem no Projeto de Lei nº 3.908, apresentado pelo Poder Executivo em 11 de junho de 1993. Conhecida como “Lei do Audiovisual”, criou mecanismos de fomento à atividade audiovisual. Em particular, criou a possibilidade dos contribuintes deduzirem do imposto de renda as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente. O abatimento não poderia ultrapassar 70% do imposto devido, e os projetos deveriam ser previamente aprovados pelo Ministério da Cultura. O não-cumprimento do projeto implicaria a devolução dos benefícios concedidos, acrescidos de correção monetária e juros.

Na Exposição de Motivos do Projeto de Lei, assinada pelos Ministros Fernando Henrique Cardosos e Antonio Houaiss, afirma: “a decisão de adotar uma política para o audiovisual parte do pressuposto de que, no esforço de retomar o caminho do desenvolvimento econômico, cultural e social, o país não pode prescindir de uma moderna indústria de comunicação” (BRASIL, 1993, p. 21318). Trata-se, portanto, de norma visando incentivar o crescimento econômico de longo prazo, devendo ser classificado na categoria “Crescimento”.

Decreto nº 1.095, de 23 de março de 1994

Classificação: Crescimento

O Decreto estabelece o valor máximo do conjunto das deduções relativas a doações ou patrocínios em favor de projetos culturais. Este valor não poderia passar de CR\$2.378.277.000. O uso de Decreto para regulamentar esta matéria está previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet).

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa a fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria de incentivo ao “Crescimento”.

Lei nº 8.866, de 11 de abril de 1994

Classificação: Modernização

A Lei teve origem na Medida Provisória nº 449, apresentada em 18 de março de 1994. Dispõe sobre o depositário infiel de valor pertencente à Fazenda Pública, estabelecendo critérios de prova legal, como exigir o recolhimento do valor devido, entre outros.

Na Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, afirma-se que “a presente proposição tem por objetivo reiterar os preceitos contidos naquela Medida Provisória [427/1994], tendo em vista a iminência da perda de sua eficácia, face à falta de apreciação pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1994, p. 1240). Já na Exposição de Motivos da Medida Provisória 427/1994, o Ministro Fernando Henrique Cardoso afirma que o objetivo da medida é permitir “ao Poder Público obter maior celeridade e eficácia na cobrança de seus créditos derivados do seu poder de tributar” (BRASIL, 1994, p. 1022). Logo, trata-se de uma medida modernizadora da legislação tributária corrente, devendo ser classificada sob a categoria “Modernização”.

Lei nº 9.003, de 16 de março de 1995

Classificação: Modernização

A Lei teve origem na Medida Provisória nº 898, apresentada em 17 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre a reestruturação da Secretaria da Receita Federal, tratando principalmente de assuntos internos ao órgão. No seu art. 7º, estabelece que o valor da indenização de transporte não integrará o rendimento bruto para efeito do imposto de renda.

A Medida Provisória nº 898/1995 é apenas a última de uma sequência de reedições da Medida Provisória nº 587/1994, que foi editada repetidas vezes devido à iminência da perda de sua eficácia, face à falta de apreciação pelo Congresso Nacional. A Exposição de Motivos da MP original (587/1994) afirma que a “reestruturação ora proposta [da Secretaria da Receita Federal] objetiva proporcionar a melhoria das condições de operação, especialmente o das unidades que lidam mais diretamente com o contribuinte (...)” (BRASIL, 1994, p. 3047), o que justifica sua classificação sob a categoria “Modernização”.

Decreto nº 1.760, de 26 de dezembro de 1995

Classificação: Crescimento

O Decreto estabelece o valor máximo do conjunto das deduções relativas a doações ou patrocínios em favor de projetos culturais. Este valor não poderia passar de R\$100.000.000,00. O uso de Decreto para regulamentar esta matéria está previsto na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet).

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria de incentivo ao “Crescimento”.

Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995

Classificação: Modernização

A Lei versa principalmente sobre o IR das pessoas jurídicas. Em relação ao IRPF, estabelece em seu art. 10 que os lucros ou dividendos apurados a partir de janeiro de 1996 não estarão mais sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte nem integrarão a base de cálculo do IR.

Na Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda Pedro Malan, “a reforma objetiva simplificar a apuração do imposto, reduzindo as vias de planejamento fiscal” e “estabelecer a completa integração entre a pessoa física e a pessoa jurídica” (BRASIL, 1995a) - ou seja, uma típica reforma de modernização da estrutura do imposto, devendo ser classificada sob a categoria “Modernização”.

Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995

Classificação: Modernização

A Lei altera a tabela do IRPF, que passa a ter apenas 3 faixas, com o limite de isenção em R\$900,00 e alíquota máxima de 25%, calculada sobre o rendimento mensal. A isenção por dependente passa a ser de R\$90,00 (mensal). Também podem ser deduzidas as contribuições para a previdência (pública ou privada), e R\$900,00 para contribuintes aposentados com mais de 65 anos de idade. Também são isentas as bolsas de estudo e pesquisa caracterizadas como doação. Uma das inovações da Lei é a introdução de um desconto simplificado, opcional, que consiste em substituir todas as deduções por uma dedução única correspondente a 20% do rendimento bruto, desde que o rendimento tributável anual da pessoa física não ultrapasse R\$27.000,00 no ano de 1996.

Na exposição de motivos do Ministro da Fazenda Pedro Malan, afirma-se que o objetivo, ao alterar a legislação do IRPF, é “simplificá-la e compatibilizá-la com a tributação das Pessoas Jurídicas, bem assim de eliminar distorções geradoras de elisão e evasão fiscais” (BRASIL, 1995b), dando especial ênfase ao papel simplificador da dedução única de 20% para contribuintes de renda mais baixa. A ênfase na simplificação da tributação é o motivo pelo qual classificamos esta Lei como uma medida de “Modernização”.

Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996

Classificação: Modernização

A Lei aperfeiçoou mecanismos de verificação do cumprimento da obrigação tributária, simplificando o processo de declaração e pagamento do imposto. Além disso, caracterizou como omissão de receita ou de rendimento o valor creditado em conta de depósito ou de investimento mantida junto a instituição financeira quando o titular, regularmente intimado, não comprovasse a origem dos recursos utilizados nessas operações.

Na Exposição de Motivos do Ministro Pedro Malan, afirma-se que “em 1995, foram sancionadas as Leis nºs 9.249 e 9.250 (...) as quais tornaram-se o marco inicial de modernização da legislação do imposto de renda (...). O atual projeto se insere nesse esforço de modernização (...)” (BRASIL, 1996). Temos, portanto, mais uma peça legislativa com objetivo de modernizar o imposto, devendo ser classificada na categoria “Modernização”.

Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997

Classificação: Modernização

A Lei versa principalmente sobre o IR das pessoas jurídicas, mas também estabelece que a dedução relativa às contribuições para previdência privada cujo ônus seja da pessoa física fica limitada a 12% do total de rendimentos computados. Além disso, estabelece alíquota de 15% sobre a diferença entre o valor dos bens e direitos recebidos de instituição isenta, a título de devolução de patrimônio, e o valor dos bens ou direitos que a pessoa física houver entregue para a formação do referido patrimônio.

Na Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, afirma-se que “o projeto se insere no contexto de modernização e aperfeiçoamento da legislação tributária do País” (BRASIL, 1997, p. 18021). Em seguida, segue-se uma discussão pormenorizada dos artigos da Lei. Entendemos, portanto, que a melhor classificação para a medida é sob a categoria “Modernização”.

Decreto nº 2.554, de 17 de abril de 1998

Classificação: Crescimento

O Decreto fixa o valor do limite das deduções do IR relativas a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e a incentivos à atividade audiovisual em R\$160.000.000,00 para o ano de 1998.

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa a fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria de incentivo ao “Crescimento”.

Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999

Classificação: Modernização

A lei alterou a legislação do imposto de renda no que dizia respeito à tributação dos Fundos de Investimento Imobiliário, entre outros tipos de operações financeiras. Apesar da maior parte da lei referir-se ao imposto de renda sobre pessoas jurídicas, algumas partes dela afetaram também o IRPF. O art. 5, por exemplo, estabelece que os rendimentos auferidos em qualquer aplicação ou operação financeira de renda fixa ou de renda variável estarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte.

Na Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda Pedro Malan, justifica-se a tributação na fonte como “forma de equalização com as demais operações realizadas no mercado financeiro” (BRASIL, 1999, p. 781) - portanto, um caso de modernização dos procedimentos, devendo ser classificada sob a categoria “Modernização”.

Decreto nº 3.183, de 23 de setembro de 1999

Classificação: Crescimento

O Decreto fixa o valor do limite das deduções do IR relativas a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e a incentivos à atividade audiovisual em R\$160.000.000,00 para o ano de 1999.

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa a fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria de incentivo ao “Crescimento”.

Lei nº 9.887, de 7 de dezembro de 1999

Classificação: Arrecadação

A lei, bastante curta, altera a tabela do IRPF ao aumentar a alíquota máxima do IRPF para 27,5% para os anos de 2000 a 2003. Na Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Pedro Malan afirma que a medida “objetiva manter o fluxo de arrecadação visando o equilíbrio das contas públicas neste período” (BRASIL, 1999, p. 60061). Assim, entendemos adequada a classificação da norma sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 9.959, de 27 de janeiro de 2000

Classificação: Arrecadação

A lei diz respeito principalmente ao IR de pessoas jurídicas, mas também estabelece, em seu artigo 8º, que os rendimentos auferidos em operações de *day trade* sujeitam-se à incidência do IR na fonte à alíquota de 1%.

Na exposição de motivos, o Ministro da Fazenda Pedro Malan afirma que a incidência de imposto de renda na fonte sobre os rendimentos obtidos em operações de *day trade* objetivava “garantir a efetividade da arrecadação do imposto de renda incidente, além de inibir práticas de elisão ou evasão fiscal” (BRASIL, 1999, p. 3286). Ou seja, tratava-se de uma medida com objetivo arrecadatório, devendo ser classificada sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002

Classificação: Arrecadação

A lei altera a tabela do IRPF, que entretanto continua tendo apenas 3 faixas e alíquota máxima de 27,5%. A dedução por dependentes passa para R\$106,00 mensais. Estabelece-se também uma isenção de R\$1.058,00 mensais para rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão para maiores de 65 anos, e uma isenção anual de no máximo R\$1.998,00 por indivíduo para gastos com cursos de especialização ou profissionalizantes do contribuinte e de seus dependentes. O desconto simplificado de 20% (substituindo todos os demais descontos para contribuintes de baixa renda) passa a ser limitado a R\$9.400,00 anuais.

Na Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Pedro Malan menciona que “estimativas da Secretaria da Receita Federal apontam para uma perda de arrecadação anual, em decorrência das alterações dos parâmetros das tabelas progressivas e das deduções do IRPF, no montante de R\$3,8 bilhões” (BRASIL, 2002, p. 5169). Citando a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministro reafirma a necessidade de aumentar os limites de dedução do IRPF. Assim sendo, fica claro o objetivo arrecadatório da mudança proposta, de forma que entendemos ser perfeitamente cabível a classificação sob a categoria “Arrecadação”.

Decreto nº 4.747, de 16 de junho de 2003

Classificação: Crescimento

O Decreto fixa o valor do limite das deduções do IR relativas a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e a incentivos à atividade audiovisual em R\$160.000.000,00 para o ano de 2003.

O Decreto não vem acompanhado de Exposição de Motivos, sendo embasado pelos dispositivos da Lei nº 8.313/1991. A Exposição de Motivos desta, por sua vez, afirma que “o objetivo deste instrumento legal será permitir ao Estado (...) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (BRASIL, 1991, p. 14806). Assim, visa a

fomentar o desenvolvimento de longo prazo do setor de cultura, e cabe classificar esta norma na categoria de incentivo ao “Crescimento”.

Lei nº 10.996, de 15 de dezembro de 2004

Classificação: Justiça fiscal

Conversão da Medida Provisória nº 202/2004, a Lei prevê dois mecanismos de abate de receitas tributárias: um destinado às pessoas físicas e outro às pessoas jurídicas que transacionam na Zona Franca de Manaus. Quanto ao primeiro instrumento, que é o de interesse deste trabalho, a Lei prevê a exclusão da incidência de IR do valor de R\$100,00 mensais, provenientes de rendimentos tributáveis do trabalho assalariado pagos entre agosto e dezembro do ano de 2004.

De acordo com o Ministro da Fazenda à época, Antônio Palocci, a medida objetiva, em caráter emergencial, “beneficiar os trabalhadores assalariados em relação ao imposto de renda incidente sobre os rendimentos provenientes do trabalho assalariado”. O Ministro também ressalta que tal medida só é viável economicamente por conta do “excesso de arrecadação tributária decorrente do crescimento da economia nacional previsto para este ano” (BRASIL, 2004a, p. 35825). Em atenção às justificativas políticas dadas na Exposição de Motivos, entendemos que a norma deva ser classificada sob a categoria “Justiça fiscal”.

Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004

Classificação: Crescimento

Trata-se de conversão da Medida Provisória nº 206/2004. No que tange ao IR pago por pessoas físicas, a medida altera a estrutura de incidência do imposto sobre aplicações de renda fixa e variável, estabelecendo uma tabela escalonada conforme o prazo de resgate (em oposição à alíquota fixa de 20% paga anteriormente), que vai de 15% a 22,5%.

Há também mudanças na tributação dos ganhos líquidos em operações em bolsa e rendimentos dos títulos no mercado financeiro. Em resumo, (i) mantém-se as alíquotas atuais de 15% (geral) e 20% (*day-trade*), acrescentando uma antecipação de IR na fonte de 0,005% (que poderá ser aproveitada pelo contribuinte na declaração anual de ajuste); (ii) aumenta a faixa de isenção sobre ganhos líquidos de pessoas físicas, que sai de R\$4.143,00 para R\$20.000,00.

Entendemos que, com respeito às modificações na estrutura do IR, a medida deva ser classificada na categoria “Crescimento”, vez que, de acordo com o Ministro da Fazenda em sua Exposição de Motivos, o objetivo da medida era “criar condições que melhore [sic] a estrutura do mercado financeiro e promova um incentivo à poupança de longo prazo, mediante concessão de estímulos tributários” (BRASIL, 2004b, p. 37131).

Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004

Classificação: Crescimento

Advinda da Medida Provisória nº 209/2004, a lei realiza uma série de mudanças na tributação de planos de previdência complementar. Dentre os pontos principais estão a criação de uma regime opcional de tributação escalonada de benefícios, com alíquotas que vão de 10% a 35%, a depender do prazo de acumulação (sendo as alíquotas menores um incentivo a prazos mais longos, superiores a 10 anos de maturação); para os planos constituídos antes de 2005, estabelece tributação na fonte dos benefícios e resgates em alíquota única de 15%; e, por fim, eleva as alíquotas de IR incidentes sobre resgates de fundos de curto prazo (22,5% e 20%).

Em sua Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Antônio Palocci justifica as mudanças com base na experiência internacional: países em níveis elevados de desenvolvimento que preveem o modelo de previdência complementar estimulam a formação de poupança e investimento em ativos públicos de médio e longo prazo através de diferimento fiscal e dispensa de tributação durante o período de acumulação dos recursos.

De acordo com o Ministro, “[o] tratamento tributário diferenciado visa incentivar a poupança e as aplicações de médio e longo prazos no âmbito do setor privado e promover uma melhor distribuição da maturação da dívida pública ao longo do tempo na esfera pública. Essa possível mudança na maturação implicaria em redução do risco-

país e por consequência em menores custos para a dívida pública” (BRASIL, 2004c, p. 39535). Assim, entendemos que a medida deva ser classificada sob a categoria “Crescimento”.

Lei nº 11.119, de 25 de maio de 2005

Classificação: Inflação

A lei tem como objetivo o reajuste, em 10%, das faixas de rendimento das tabelas progressivas mensais do IRPF. Também aplica o mesmo fator de reajuste às deduções feitas aos rendimentos provenientes de aposentadoria, pensão, transferência para reserva remunerada ou reforma pagos pela Previdência Social ou por entidade de previdência complementar. Por fim, estabelece limite anual individual de R\$2.198,00 para deduções relativas a dependentes e despesas com educação.

Na Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 232/2004, colhemos que “a presente proposta objetiva dar efetividade à decisão, no âmbito do Poder Executivo, de promover ajustes nas faixas de valores da Tabela Progressiva do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e as deduções de base de cálculo” (BRASIL, 2005a, p. 11), o que justifica sua classificação sob a categoria “Inflação”.

Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005

Classificação: Crescimento

A lei amplia o prazo das entidades de previdência complementar para realizar a opção pelo regime especial de tributação criado pela Lei nº 11.053/2004. Além disso, reduz a zero a alíquota da CPMF que seria incidente sobre a transferência das reservas técnicas, fundos e provisões de plano de benefício previdenciário.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 255/2005, o Ministro da Fazenda justifica a urgência da norma com base na importância que a adesão a tal regime teria para a formação de poupança e crescimento do país em longo prazo, como se observa no trecho: “Submetemos (...) Projeto de Medida Provisória que prorroga o prazo para a opção do Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoas Físicas por parte dos participantes dos planos de benefício de caráter previdenciário e do seguro de vida com cláusula de cobertura por sobrevivência, com o objetivo de aprimorar a legislação aplicável a esses segmentos e incentivar a poupança de longo prazo” (BRASIL, 2005b, p. 34603). Assim, entendemos correta sua classificação na categoria “Crescimento”.

Lei nº 11.311, de 13 de julho de 2006

Classificação: Inflação

A lei reajusta as faixas de valores da tabela progressiva mensal do IRPF em 8%. Também reajusta, pelo mesmo fator, a dedução mensal das parcelas isentas dos rendimentos provenientes de aposentadoria, pensão, transferências para reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social ou outra entidade de previdência complementar, bem como o valor máximo de dedução relativa a dependentes, despesas com educação e desconto simplificado na Declaração de Ajuste Anual, de forma similar à Lei nº 11.119/2005.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 280/2006, assinada por Murilo Portugal Filho, temos que “[a] presente proposta objetiva (...) reajustar as faixas de valores da Tabela Progressiva do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) e as deduções de base de cálculo, visando adequá-las ao crescimento da massa salarial e aos salários nominais da economia” (BRASIL, 2006, p. 10152), justificando sua classificação como “Inflação”.

Lei nº 11.472, de 2 de maio de 2007

Classificação: Crescimento

Conversão da Medida Provisória nº 342/2006, a Lei se insere no contexto da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/2006) e permite a dedução, por parte de pessoas físicas, de valores gastos a título de patrocínio ou doação no apoio direto a projetos desportivos (ou paradesportivos) aprovados pelo Ministério do Esporte, limitados a 6% do valor devido de IR.

De acordo com a Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda Guido Mantega, “o Projeto de Medida Provisória que altera a Lei (...) que ‘Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter

desportivo e dá outras providências' (...) tem o objetivo de estabelecer a data de 1º de janeiro de 2007 para início do gozo dos incentivos fiscais nela previstos, bem assim, fixar os limites e condições de uso de tais incentivos" (BRASIL, 2007, p. 5454-5455). Sendo o incentivo ao esporte uma forma de fomentar o investimento e desenvolvimento de longo prazo na área do esporte, entendemos ser adequada sua classificação na categoria "Crescimento".

Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007

Classificação: Inflação

Conversão da Medida Provisória nº 340/2006, trata-se de uma lei de escopo bastante abrangente, que disciplina desde o prazo de utilização de crédito da CSLL até o critério de remuneração dos agentes financeiros envolvidos no FIES ou mesmo o prazo para transferência de domínio da malha rodoviária federal aos Estados.

Naquilo que concerne diretamente este estudo, no entanto, a Lei se limita a reajustar, em 4,5%, as faixas de rendimento da tabela progressiva mensal do IRPF para o período de 2007 a 2010. Similarmente a outras Leis do gênero, também reajusta os valores de dedução por dependente, despesas com educação e desconto simplificado na Declaração de Ajuste Anual

Pela Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda Guido Mantega, temos: "A presente proposta de Medida Provisória, relativamente ao IRPF, estabelece em seu art. 1º a revisão dos valores a serem adotados em relação aos fatos geradores ocorridos a partir do primeiro dia do mês de janeiro de 2007, para fins de determinação do imposto mensal devido, tendo sido considerado um ajuste de 4,5% por ano para as tabelas vigentes nos anos-calendário de 2007 a 2010" (BRASIL, 2007, p. 5186). Entendemos, portanto, justificada sua categorização como "Inflação".

Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011

Classificação: Anticíclica

A lei reajusta em 4,5% as faixas de rendimento da tabela progressiva mensal do IRPF para o período de 2011 a 2014. Como de praxe para este tipo de norma, estende o reajuste às deduções relativas a rendimentos provenientes de aposentadorias, pensões, dependentes, despesas com educação e descontos simplificados na Declaração de Ajuste Anual.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 528/2011, assinada pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega, no entanto, difere de projetos similares, em termos de conteúdo, apresentados anteriormente. No documento, justifica a urgência e relevância da matéria a partir da narrativa de que o reajuste proposto, "ao elevar a renda disponível para as famílias consumirem e investirem, com efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada, representa uma importante política de manutenção do dinamismo da atividade econômica" (BRASIL, 2011, p. 17875), o que implica que a medida não deve ser tratada como apenas uma recomposição inflacionária, mas sim como uma medida categorizável como "Anticíclica".

Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012

Classificação: Crescimento

A Lei nº 12.715/2012 é uma norma polivalente, como se observa pela sua extensão. Em suma, cria uma série de programas sociais (como o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica – PRONON, Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência – PRONAS/PCD e o Programa Um Computador por Aluno – PROUCA), além de alterar significativamente a disciplina tributária dos setores de telecomunicação, transporte e automobilístico, com a criação de regimes especiais como o REICOMP (Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional), o REPMBL (Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações), o REPORTO (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária) e o INOVAR-AUTO (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores).

Com respeito às medidas relevantes para o presente estudo, cabe notar a opção, no âmbito do PRONON e do PRONAS/PCD, de dedução do imposto de renda dos valores correspondentes às doações e patrocínios em favor das entidades listadas no texto legal. Trata-se de medida similar aos mecanismos já estabelecidos para incentivo aos setores de cultura e esporte.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 563/2012, que foi convertida por meio desta Lei, o Ministro Guido Mantega nota que as alterações propostas “conferirão de imediato às pessoas físicas, na qualidade de incentivadores, a possibilidade de efetuarem doações e patrocínios em prol de aumentar a captação de recursos para estimular e desenvolver a prevenção e o combate ao câncer (...)” (BRASIL, 2012, p. 38). Por isso, entendemos que a medida deva ser classificada sob a categoria “Crescimento”.

Lei nº 12.832, de 20 de junho de 2013

Classificação: Justiça fiscal

Conversão da Medida Provisória nº 597/2012, a Lei altera o regime de tributação dos valores recebidos, pelos trabalhadores, a títulos de participação nos lucros ou resultados empresariais (PLR), de forma que o IR passe a ser coletado exclusivamente na fonte, respeitando tabela progressiva anual.

De acordo com o Ministro da Fazenda Guido Mantega em sua Exposição de Motivos, a medida objetivava alterar a Lei nº 10.101/2001 “aperfeiçoando-a e concedendo tratamento mais benéfico aos trabalhadores” (BRASIL, 2013, p. 12958), de forma que a classificação mais adequada para a norma é sob a categoria “Justiça fiscal”.

Lei nº 13.043, de 9 de junho de 2014

Classificação: Crescimento

Trata-se de lei bastante extensa, que trata sobre diversos tópicos de natureza financeira e tributária. De forma resumida, podemos assim elencar as principais contribuições jurídicas feitas pela norma: (i) mudanças na legislação sobre o mercado de capitais, como a responsabilidade tributária da integralização de cotas de fundo ou clubes de investimento mediante ativos financeiros; (ii) nova tributação escalonada de Fundos-Índice de Renda Fixa (15%, 20%, 25% ou 30%); (iii) criação de tabela regressiva de IR no caso de empréstimo de ações (22,5% até 15%); (iv) isenção de IR para a pessoa física que alienar no mercado à vista da bolsa de valores ações de pequeno e médio porte no mercado de acesso ou que receber rendimentos via resgate de fundos de investimento em ações; (v) reinstituição permanente do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), além de outras provisões para a Casa da Moeda e para o Programa Minha Casa Minha Vida.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 651/2014, o Ministro da Fazenda Guido Mantega pontua que as “propostas que fortalecem e dinamizam o mercado de capitais brasileiro, importante fonte de financiamento ao investimento de longo prazo e vital para o desenvolvimento e o crescimento econômico do País” (BRASIL, 2014, p. 59).

Além disso, sobre o IRPF, afirma que “[a] atual tributação dos fundos de investimento de renda fixa, cujas alíquotas do Imposto sobre a Renda - IR são função decrescente do prazo de manutenção do investimento, induz os investidores a manterem suas aplicações por período prolongado. Tal desenho busca o alongamento e a redução dos custos das captações públicas e privadas. No entanto, a necessidade de manutenção dos investimentos por período prolongado para obtenção de maior benefício tributário inibe, em determinadas situações, a negociação dos ativos no mercado secundário, impactando negativamente sua liquidez, quesito primordial na decisão de investimento dos participantes do mercado” (BRASIL, 2014a, p. 60).

Assim, entendemos que a norma é melhor classificada sob a categoria “Crescimento”, justamente em decorrência da preocupação com os efeitos no desenvolvimento da economia nacional no longo prazo.

Medida Provisória nº 644, de 30 de abril de 2014

Classificação: Inflação

A Medida Provisória nº 644/2014 buscava, primordialmente, atualizar os valores da tabela progressiva mensal do IRPF para o ano de 2015 em 4,5%. Ainda que tenha tido sua vigência prorrogada por 60 dias, o calendário eleitoral acabou por fazer com que seu Projeto de Lei de Conversão não chegasse a ser votado no Congresso dentro do prazo estipulado pela Constituição Federal, de forma que a norma “caducou” e não produziu os efeitos jurídicos pretendidos. Cumpre notar, no entanto, que a Medida Provisória nº 670, datada do ano seguinte, seguiu (e, de certa forma, expandiu) aquilo que se buscava implementar aqui, logrando conversão via Lei nº 13.149/2015.

Em sua Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Guido Mantega afirma que a razão principal da mudança é “atualizar os valores constantes na tabela progressiva mensal para fins de apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas” (BRASIL, 2014b), de forma que a categorização da norma deve se dar sob “Inflação”.

Lei nº 13.149, de 10 de março de 2015

Classificação: Inflação

Trata-se de lei que visa reajustar, em 4,5% a 6,5%, os valores da tabela progressiva mensal do IRPF para o ano de 2015. Como de praxe, reajusta também deduções relativas a rendimentos provenientes de aposentadorias, pensões, dependentes, despesas com educação e descontos simplificados na Declaração de Ajuste Anual.

Na Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Joaquim Levy indica, de forma clara, que a medida objetiva “alterar, nos percentuais de 4,5% a 6,5%, os valores constantes na tabela progressiva mensal para fins de apuração do IRPF, das deduções e dos limites de isenção previstos na legislação do IRPF a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015” (BRASIL, 2015a, p. 312).

Assim, entendemos que a classificação adequada para a norma é a de “Inflação”.

Lei nº 13.254, de 16 de janeiro de 2016

Classificação: Arrecadação

A lei institui o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), que busca promover a repatriação voluntária de recursos, bens e/ou direitos de origem lícita que estejam sendo mantidos no exterior e não tenham sido declarados ao fisco. Em troca da não aplicação de diversas multas previstas na legislação tributária, o contribuinte se sujeita ao pagamento de IR à alíquota de 17,5% sobre o valor dos ativos declarados.

Na Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Joaquim Levy sinaliza a efetividade arrecadatória de medidas similares implementadas por outros países e explicita o objetivo geral da norma, como se vê no trecho: “espera-se que a repatriação de ativos financeiros injetará uma grande quantidade de recursos no País, o que contribuirá para o aquecimento da economia brasileira e permitirá o emprego de recursos consideráveis em investimentos nacionais, sem que haja qualquer aumento de tributação e trazendo como consequência indireta a melhoria do sistema de controle interno e de trocas de informação entre o Brasil e outros países” (BRASIL, 2015b, p. 239). Com isso em vista, entendemos ser adequada a classificação da Lei sob a categoria “Arrecadação”.

Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016

Classificação: Arrecadação

Conversão da Medida Provisória nº 692/2015, a Lei nº 13.259/2016 possui dois eixos principais: (i) a alteração da sistemática de tributação incidente sobre o ganho de capital; e (ii) a alteração do termo final de adesão e outras condições mínimas do Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT).

Por conta do escopo deste trabalho, focaremos apenas nas alterações propostas pelo primeiro eixo. Através dele, substitui-se a aplicação de alíquota única de 15% por uma tabela progressiva, que varia de 15% a 30% conforme o montante dos ganhos.

Ainda que a importância de uma mudança em rumo a uma tributação mais progressiva não escape às observações do Ministro da Fazenda Joaquim Levy em sua Exposição de Motivos, a urgência da aprovação da medida é atribuída a outro fator: “[as] razões que justificar [sic] a urgência desta Medida Provisória decorrem da situação crítica fiscal, que demanda incremento da base tributária e redução de benefícios fiscais” (BRASIL, 2015c, p. 100). Assim sendo, entendemos ser a classificação sob a categoria “Arrecadação” aquela que melhor se enquadra aos motivos oferecidos pelo Poder Executivo.

Lei nº 13.315, de 20 de julho de 2016

Classificação: Anticíclica

A Lei reduz a alíquota do IRRF incidente sobre remessa de valores destinados ao exterior para cobertura de gastos pessoais em viagens de turismo, negócios, serviço, treinamento ou missões oficiais de 25% para 6%. Sua edição foi decorrente do fim de isenção similar, prevista no art. 60 da Lei nº 12.249/2010.

Como contado pelo Ministro da Fazenda à época, Nelson Barbosa Filho, na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 713/2016: “[a] razão para a urgência da medida encontra-se explicitada no Aviso nº 9/2016/GM/MTUR, de 29 de janeiro de 2016, assinado pelo Ministro de Estado do Turismo (...): ‘para que não se inviabilize a sobrevivência de inúmeras empresas e empregos dessa importante cadeia produtiva (...)’ (BRASIL, 2016, p. 55). Trata-se, portanto, de medida de cunho “Anticíclica”.

Medida Provisória nº 806, de 30 de outubro de 2017

Classificação: Arrecadação

A Medida Provisória em questão tratava sobre a tributação, a título de Imposto de Renda, sobre aplicações em fundos de investimento, instituindo um mecanismo que convencionou chamar-se de “come-cotas”. Cumpre notar, no entanto, que a medida caducou pois não chegou a ser convertida em lei e, portanto, seus efeitos pretendidos não foram verificados no ano-fiscal seguinte.

Aplicavam-se as alíquotas previstas na Lei nº 11.033/2004 e na Lei nº 11.053/2004 sobre a diferença entre o valor patrimonial da conta (incluído o valor dos rendimentos apropriados a cada cotista no período) e seu custo de aquisição amortizado (ou, alternativamente, o valor da cota na data da última incidência do imposto). Cabe notar, no entanto, que a aplicação do imposto estava condicionada à diferença em questão ser positiva.

Em sua Exposição de Motivos, o Ministro da Fazenda Eduardo Guardia deixa claro que a “presente proposta tem por objetivos reduzir as distorções existentes entre as aplicações em fundos de investimento e aumentar a arrecadação federal por meio da tributação dos rendimentos acumulados pelas carteiras de fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, os quais se caracterizam pelo pequeno número de cotistas e forte planejamento tributário” (BRASIL, 2018, p. 139). Mais adiante, ainda justifica a urgência da medida com base na situação fiscal do país, que “demanda incremento da base tributária” (BRASIL, 2018, p. 141).

Assim sendo, entendemos que a norma deva ser classificada sob a categoria “Arrecadação”.

Projeto de Lei nº 2.337, de 25 de junho de 2021

Classificação: Modernização

O PL nº 2.337/2021 propõe uma série de alterações na legislação do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Naquilo que diretamente afetados a tributação de pessoas físicas, cabe mencionar o estabelecimento de uma alíquota geral de 20% sobre os lucros e dividendos distribuídos, podendo ser elevada até 30% no caso de remessas destinadas a beneficiários “domiciliados em país com tributação favorecida” ou “submetidos a regime fiscal privilegiado”.

Complementando essa medida, há também a previsão de tributação automática de rendimentos controlados por pessoas físicas e represados em offshores localizadas em países com tributação favorecida ou regime fiscal privilegiado.

Há também a previsão de alíquota única de 15% sobre ativos como títulos e valores mobiliários.

No que diz respeito às cobranças diretas do IRPF, há a previsão de atualização dos valores constantes da tabela progressiva mensal. Primeiro, prevê um aumento de 31,30% no valor dos rendimentos desonerados do imposto. Em seguida, aplica a mesma correção à parcela isenta dos rendimentos de aposentadoria e pensão. Por fim, limita a utilização de opção por desconto simplificado de 20% dos rendimentos tributáveis na Declaração de Ajuste Anual para contribuintes com rendimentos tributáveis de até R\$40.000,00.

Também conta com novas disposições sobre atualização do valor de imóveis adquiridos até 31/12/2020. De acordo com as alterações propostas, a base de cálculo é a diferença entre o valor atualizado e o custo de aquisição do imóvel, com tributo calculado à alíquota de 5%.

Na justificativa do Projeto de Lei, o Ministro da Economia Paulo Guedes identifica que as alterações propostas têm como principal “objetivo de modernizá-la [a legislação do Imposto sobre a Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL], bem como de reduzir a alíquota do Imposto sobre a Renda aplicável às pessoas jurídicas e dispor sobre a tributação dos lucros e dividendos distribuídos” (BRASIL, 2021 p. 627). Assim, entendemos que a categoria mais adequada para a reforma é a de “Modernização”.

4. Referências

BOTTEGA, Ana; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura; FERNANDES, Rodrigo Cardoso; ORAIR, Rodrigo; RIBAS, Theo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **A Proposta de Reforma Tributária para o Imposto de Renda de Pessoa Física e seus efeitos na desigualdade**. Nota de Política Econômica nº 015, MADE/USP, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 138. Brasília, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 143. Brasília, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 152. Brasília, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 027, Suplemento. Brasília, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 120. Brasília, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 038. Brasília, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 032. Brasília, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 062. Brasília, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 113, Suplemento-A. Brasília, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 069. Brasília, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 149. Brasília, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 096. Brasília, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 153. Brasília, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 215. Brasília, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 094. Brasília, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 031. Brasília, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 136. Brasília, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1947.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1951.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1952.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1953.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1955.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1956.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1961.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1962.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1964.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1965.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1967.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1970.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1971.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1972.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1973.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1974.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1975.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1977.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1979.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1980.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1981.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1982.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1983.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1984.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1985.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1986.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1987.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1990.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1991.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1993.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 abril 2022

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos nº 00325 EM PL Altera Leg Tributária, de 31 agosto de 1995. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 1995a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134860&filename=Dossie+-PL+913/1995>. Acesso em: 22 abril 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos nº 00411 EM PL Altera Leg Tributária, de 11 novembro de 1995. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 1995b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1133348&filename=Dossie+-PL+1236/1995>. Acesso em: 22 abril 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos nº 00737 EM MPV Altera Leg Tributária, de 14 novembro de 1997. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 1997. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14400?sequencia=335>>. Acesso em: 22 abril 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos nº 00066 EM MPV 0644 Altera os valores da tabela do imposto sobre a renda da pessoa física, de 30 abril 2014. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Exm/ExmMPv644-14.doc>. Acesso em: 22 abril 2022.

DA NÓBREGA, Cristóvão Barcelos. **História do imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Receita Federal, 2014. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>>

ROMER, Christina; ROMER, David. **The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks**. American Economic Review, v. 100, n. 3, 2010.

SCHIOZER, Nikolas; MARCOLIN, João Victor Sales; BOUZA, Isabella Comini; LEME, João Pedro Viegas de Moraes. **O Imposto de Renda da Pessoa Física no tempo: um breve histórico do discurso político brasileiro nas reformas tributárias**. Nota de Política Econômica nº 017, MADE/USP, 2021.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. 377 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.