



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Permite apuração justa do Imposto de Renda incidente sobre as famílias brasileiras.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 7.450, de 23 de dezembro de 1985, e 8.134, de 27 de dezembro de 1990, para permitir a declaração conjunta de rendimentos da entidade familiar e a aplicação do coeficiente familiar à legislação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF).

Art. 2º A Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 8º-A. A base de cálculo apurada na forma do art. 8º desta Lei poderá ser reduzida, mediante sua divisão pelo coeficiente familiar, na hipótese de apuração do Imposto sobre a Renda da entidade familiar, nos termos dos arts. 8º-B e 8º-C desta Lei.

§ 1º A utilização do coeficiente familiar referido no *caput* deste artigo está condicionada à declaração conjunta de rendimentos dos integrantes da entidade familiar, assim considerada aquela formada pelo declarante principal e pelo menos um de seus dependentes na forma do art. 35 desta Lei.

§ 2º A possibilidade de apuração do Imposto sobre a Renda da entidade familiar de que trata este artigo aplica-se, inclusive, à separação de fato.”

“Art. 8º-B. Na hipótese de opção pela declaração conjunta a que se refere o § 1º do art. 8º-A desta Lei, deverão ser somados todos os bens e rendimentos dos integrantes da



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

entidade familiar, inclusive quando provenientes da atividade rural e das pensões de que tiverem gozo privativo.

§ 1º O imposto sobre a renda pago ou retido na fonte sobre os rendimentos de cada um dos integrantes da entidade familiar, incluídos na declaração, poderá ser compensado na declaração conjunta.

§ 2º Os bens, inclusive aqueles gravados com cláusula de incomunicabilidade ou inalienabilidade, deverão ser relacionados na declaração de bens da entidade familiar.

§ 3º A declaração conjunta da unidade familiar poderá incluir todas as deduções da base de cálculo aplicáveis aos rendimentos de cada um dos integrantes da entidade familiar.

§ 4º A base de cálculo conjunta, incluindo as deduções aplicáveis, apurada na forma deste artigo, será dividida por coeficiente familiar, correspondente à somatória dos seguintes coeficientes específicos:

I – 2,0 (dois inteiros) para cada uma das entidades familiares formada por cônjuges ou por companheiros ou companheiras na forma do art. 35 desta Lei;

II – 1,5 (um inteiro e cinco décimos) para a mãe ou para o pai, quando solteiro(a), viúvo(a), divorciado(a) ou não convivente em união estável, responsável por um ou mais filhos até 21 anos, ou de qualquer idade quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho, desde que estes não tenham auferido rendimentos tributáveis superiores ao limite de isenção do imposto no respectivo ano-calendário;

III – 0,5 (cinco décimos) para cada um dos filhos até 21 anos, ou de qualquer idade quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho, de ao menos um dos integrantes da entidade familiar, desde que não tenham auferido rendimentos tributáveis superiores ao limite de isenção do imposto no respectivo ano-calendário;

IV – 0,5 (cinco décimos) para cada um dos enteados ou enteadas até 21 anos, ou de qualquer idade quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho, de ao menos um dos integrantes da entidade familiar, durante a constância da sociedade conjugal ou da união estável, desde que não tenham auferido rendimentos tributáveis superiores ao limite de isenção do imposto no respectivo ano-calendário;

V – 0,5 (cinco décimos) para cada um dos ascendentes de ao menos um dos integrantes da entidade familiar, desde



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

que não tenham auferido rendimentos tributáveis superiores ao limite de isenção no respectivo ano-calendário;

VI – 0,5 (cinco décimos) para cada menor pobre, até 21 anos, que pelo menos um dos integrantes da entidade familiar crie e eduque e do qual detenha a guarda judicial;

VII – 0,5 (cinco décimos) para cada pessoa absolutamente incapaz que pelo menos um dos integrantes da entidade familiar seja tutor ou curador;

VIII – 0,5 (cinco décimos) para cada irmão, neto ou bisneto, sem arrimo dos pais, até 21 anos, ou de qualquer idade quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho, de ao menos um dos integrantes da entidade familiar, cuja guarda, tutela ou curatela tenha sido atribuída ao menos a um dos integrantes da entidade familiar por decisão judicial;

IX – 0,3 (três décimos) para cada uma das pessoas mencionadas nos incisos III a VII deste parágrafo, que sejam consideradas pessoas com deficiência, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

§ 5º O coeficiente específico estabelecido no inciso II do § 4º deste artigo será acrescido de 0,5 (cinco décimos) para a mãe, se responsável por um ou mais filhos que estejam em período de primeira infância, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

§ 6º O coeficiente específico estabelecido no inciso IX do § 4º deste artigo será cumulativo com os demais coeficientes estabelecidos nos incisos III a VIII do mesmo parágrafo.

§ 7º À exceção do disposto no § 6º deste artigo, na hipótese de uma mesma pessoa enquadrar-se em mais de um dos coeficientes definidos nos incisos III a VIII do § 4º deste artigo, poderá ser considerado somente um dos coeficientes aplicáveis, a critério da entidade familiar.”

“Art. 8º-C. O valor do somatório dos rendimentos tributáveis, após as deduções legais, será dividido pelo coeficiente familiar de que trata o § 4º do art. 8º-B desta Lei e consistirá na base de cálculo do imposto devido no respectivo ano-calendário pela entidade familiar.

§ 1º A base de cálculo do imposto devido no respectivo ano-calendário pela entidade familiar apurada na forma do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

caput deste artigo será multiplicada pela alíquota aplicável de acordo com a tabela progressiva estabelecida no art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007.

§ 2º O valor apurado na forma do § 1º deste artigo será multiplicado pelo coeficiente familiar de que trata o § 4º do art. 8º-B desta Lei e constituirá o valor do imposto devido no respectivo ano-calendário pela entidade familiar, antes das deduções do imposto admitidas na legislação em vigor.”

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

.....
.....
.....

§ 4º A declaração conjunta de rendimentos da entidade familiar poderá ser apresentada pelos sujeitos passivos em observância aos critérios estabelecidos nos arts. 8º-A a 8º-C da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.” (NR)

Art. 4º O art. 10 da Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.

.....
.....
.....

Parágrafo Único. Na apuração da base de cálculo do imposto de renda devido pelos integrantes de entidade familiar sujeita à declaração conjunta de rendimentos, os sujeitos passivos poderão observar os critérios estabelecidos nos arts. 8º-A a 8º-C da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.” (NR)

Art. 5º O art. 9º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º

.....



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

.....
.....
§ 2º Os juros ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota de 20% (vinte por cento), na data do pagamento ou crédito ao beneficiário.
.....
.....

§ 13. O Poder Executivo poderá reduzir a alíquota de que trata o § 2º em até 5% (cinco por cento), de forma a ajustar a compensação da renúncia fiscal de que tratam os arts. 8º-A a 8º-C da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.”
(NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do ano subsequente ao da publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei tem como objetivo promover uma tributação mais justa da renda das famílias brasileiras (Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas), por meio da aplicação do *splitting taxation*.

É ponto pacífico que a tributação das famílias ainda é um tema pouco tratado no Brasil, tanto no debate acadêmico, quanto no político. Por outro lado, é cada vez maior o número de manifestações no sentido de ser necessária uma reforma tributária que promova a equalização da carga tributária suportada pelo contribuinte.

Tais afirmações justificam-se em razão da estruturação do sistema tributário brasileiro, notadamente criticado pela sua alta regressividade da tributação sobre o consumo, o que afeta de forma direta as famílias brasileiras por meio do alto custo dos itens de cesta básica.

Contudo, a tributação das famílias é realizada, principal e diretamente, pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF), tributo que tem como um de seus princípios a



progressividade, o que é um ponto positivo, pois garante uma faixa isenta de tributação de rendimentos – o que é importante para a subsistência de inúmeras famílias brasileiras, considerando a situação socioeconômica do País.

Ocorre que considerar apenas a renda tributável subdividida por faixas de acordo com valor do rendimento tributável não é critério suficiente para proporcionar uma tributação justa, ademais, mostra-se incapaz de promover o desenvolvimento da entidade familiar de renda baixa, uma vez que o conceito de pobreza não contempla apenas a renda da pessoa, mas envolve outros elementos do contexto social.

Por esse motivo, pesquisadores da Universidade de Oxford desenvolveram o “Índice Multidimensional de Pobreza”¹. Assim, a definição se determinado indivíduo será isento do tributo deve levar em consideração outros elementos, além de sua renda, para ser mais justo e preciso. Além disso, a pandemia ressaltou as desigualdades pré-existent, bem como ensejou um contexto atípico de crise econômica para o estado e para as famílias.

Diante disso, resta evidente a necessidade de se promover ações estruturais permanentes que subsidiem a recuperação econômica das famílias e cumpram com o dever do estado de promover a tutela às famílias, conforme assegurado no art. 226 da Constituição Federal (CF/88), que estabelece que a família, base da sociedade, tem especial proteção do estado.

A exegese e a integração hermenêutica constitucional sugerem que o dever de proteção especial da entidade familiar imposto ao Estado interage com os fundamentos da República Federativa do Brasil, em especial, com a dignidade da pessoa humana e com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, art. 1º, III e IV). A proteção à família também é indissociável dos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de

¹ OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. Global Multidimensional Poverty Index. Disponível em <<https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>> Acesso em 03.09.2020.



todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º)².

Revela-se inafastável, assim, a interpretação de que o princípio da proteção especial da família integra o ordenamento constitucional tributário ao impedir o alcance do Estado, pela tributação, sobre o mínimo imprescindível para a existência digna do indivíduo e de sua família, ou seja, sobre o mínimo existencial familiar³.

A repercussão do princípio da proteção especial da família sobre o sistema tributário exige assim uma estrita aderência dos efeitos subjetivos da obrigação tributária, em cada caso concreto, especialmente no âmbito do imposto de renda, a fim de que os princípios constitucionais da capacidade contributiva, isonomia e mínimo existencial familiar sejam observados e compatibilizados entre si⁴.

Ademais, faz parte do caráter pessoal (CF/88, art. 145, § 1º) que os impostos devem ter o entendimento do contexto do contribuinte e, em se tratando de pessoa natural, a compreensão do contexto familiar. A visão individualista da sociedade não se sustenta: o ser humano vive e se desenvolve na família.

No entanto, a legislação tributária infraconstitucional não tem garantido uma satisfatória proteção à família. No imposto de renda, tributo mais apto a cumprir essa finalidade, não há regras específicas nem regimes especiais que tornem a tributação familiar aderente aos princípios da capacidade contributiva, isonomia e progressividade tributária, nem ao menos evitando uma discriminação historicamente constituída e que, em muitos casos, é desfavorável a contribuintes integrantes de um núcleo familiar em comparação a contribuintes solteiros ou sem filhos⁵.

² Projeto de Lei nº 153, de 2021, do deputado Diego Garcia (Republicanos/PR), pág. 3.

³ Idem 2.

⁴ Idem 2, pág. 4.

⁵ Idem 4.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Para isso, o presente projeto de lei objetiva promover uma tributação mais justa da renda das famílias brasileiras, por meio da aplicação do *splitting taxation*, que consiste em uma técnica de divisão da renda familiar sujeita a tributação do IRPF, adotada de forma optativa pelo contribuinte e que possibilita melhor aferir a capacidade contributiva e do mínimo existencial da entidade familiar.

Na aplicação do *splitting*, considera-se a soma da renda dos responsáveis pela entidade familiar dividida por um coeficiente familiar para, assim, definir as alíquotas progressivas incidentes sobre a renda tributável. Tal coeficiente é construído em função do contexto específico de cada núcleo familiar.

A técnica de *splitting* também pode ser aplicada ao responsável familiar que se encontra em situação de separação de fato e que tenha sua renda tributável destinada à manutenção do membro familiar.

Além disso, o coeficiente familiar é resultado da soma de coeficientes específicos, isto é, considera-se no cálculo não somente a quantidade de membros dependentes da renda familiar, mas também a condição específica de cada membro integrante da família como, por exemplo, ascendentes, pessoas com deficiência e indivíduos sem vínculo familiar, cuja guarda, tutela ou curatela tenha sido atribuída ao menos a um dos integrantes da entidade familiar por decisão judicial.

Há, ainda, um coeficiente específico para a promoção da tutela à primeira infância, tema que foi definido como prioridade orçamentária no art. 10, parágrafo único, da Lei 13.971, de 2019, que instituiu o Plano Plurianual (2020-2023).

Destaca-se que o contexto contemporâneo impõe novos arranjos familiares: a quantidade de lares unipessoais aumenta, bem como o de domicílios chefiados por mulheres, inclusive sendo elas



as chefes de mais de 28 milhões de famílias, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁶.

A tabela a seguir sumariza os tipos de arranjo familiar existentes no País, a partir de dados da PNAD em elaboração do IPEA. Dessa maneira, a proposta ora exposta tende a melhor atender a nova dinâmica social, por contemplar, na construção de seu “quociente familiar” a possibilidade de quaisquer arranjos familiares.

Distribuição percentual das famílias, por tipo de arranjo familiar, segundo sexo do/a chefe de família - Brasil, 1995 a 2015

Ano	Sexo do Chefe da Família	Tipo de Arranjo Familiar								
		Casal com Filhos	Casal sem Filhos	Mulher com Filhos	Mulher sem Filhos	Homem com Filhos	Homem sem Filhos	Uni pessoal Feminino	Uni pessoal Masculino	Total
2015	Total	42.3	19.9	16.3	3.0	2.2	1.8	7.3	7.2	100.0
	Homens	55.1	26.2	.	.	3.7	3.0	.	12.1	100.0
	Mulheres	23.5	10.8	40.4	7.4	.	.	17.9	.	100.0

Fonte: IPEA.

Também é fundamental considerar o momento de transição demográfica pela qual o País passa: até o final do século a população brasileira encolherá em 50 milhões de habitantes, sendo que a proporção de pessoas idosas será maior que 25%⁷.

⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Retrato das desigualdades de Gênero e Raça. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html> Acesso em 03.09.2020.

⁷ VOLLSET, Stein Emil (et. al). THE LANCET. Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study. Disponível em <[https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(20\)30677-2/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)30677-2/fulltext)> Acesso em 03.09.2020.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Segundo estudo referenciado, a população brasileira saltaria de 211,8⁸ milhões em 2017 para um pico de 235,49 milhões em 2043, quando entraria em queda acentuada, até chegar a 164,75 milhões de brasileiros em 2100⁹. Previu também que a queda já percebida na quantidade de filhos por família no Brasil deve se intensificar nas próximas décadas.

O Brasil é um exemplo de transição demográfica acelerada: de uma média de 6 filhos por mulher, nos anos 1960, foi para uma taxa hoje próxima de 1,7. A taxa de manutenção da população é, grosso modo, de dois filhos por mulher; abaixo disso, a população tende a cair, caso não seja compensada por imigrantes¹⁰.

Isso tem efeitos fortes sobre a economia. A previsão do estudo é que o Brasil se manteria com o 8º maior PIB até 2050, para depois ser ultrapassado por Austrália, Nigéria, Canadá, Turquia e Indonésia, ficando na 13ª posição no ranking em 2100. O menor crescimento populacional deve se traduzir em um crescimento econômico mais lento, pois os mais velhos tendem a produzir menos inovação e consumir menos bens duráveis do que os mais jovens.¹¹

Não se pode ignorar o grave problema que já começamos a enfrentar com uma taxa de natalidade incapaz de sustentar a população e a economia e o estado deve dar sua contribuição para reversão dessa tendência, por meio da valorização da consideração das crianças e dos adolescentes no imposto de renda.

A situação é desafiadora: a força de trabalho diminuirá e, portanto, haverá menos contribuintes para sustentar um sistema previdenciário cada vez mais demandado em função do aumento da expectativa de vida, que passará de 76 para 82 anos. Esse cenário exige dos gestores públicos uma maior atenção à situação das famílias, que precisam de apoio, inclusive econômico.

⁸ O Censo Demográfico 2022/2023 já demonstrou que a população brasileira atual é de 203 milhões, revelando o otimismo da estimativa e a maior gravidade do problema.

⁹ <https://exame.com/brasil/brasil-tera-pico-de-populacao-em-2043-mas-encolhera-ate-2100-diz-estudo/>

¹⁰ Idem 7.

¹¹ Idem 7.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

O estudo mencionado sinaliza uma possível solução: dar apoio econômico e social para que as mulheres possam ter filhos sem que isso implique perdas para sua carreira, assim como incluir produtivamente todas as faixas etárias¹². Investir na família é investir no futuro da economia.

Portanto, inserir mecanismos para melhor avaliação da capacidade contributiva das famílias contribuirá para uma tributação de renda mais justa e, assim, garantirá melhores condições econômicas para o desenvolvimento de cada família – o que é essencial para o próprio desenvolvimento econômico e social do País.

É possível perceber, portanto, que a aplicação dessa técnica de divisão da renda tributável promove a tutela à família em seus mais diversos aspectos, pois possibilita um melhor cumprimento do dever do estado de promover o bem-estar social, dos direitos sociais (art. 6º da CF) e assistência social à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, por meio da proteção integral ao núcleo familiar (art. 203 da CF).

Com vistas a atender ao requisito da apresentação do cálculo da estimativa de renúncia de receitas associado à proposição legislativa, entendemos deve ser aplicado o § 2º do art. 131 da Lei nº 14.436/2022, segundo o qual os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do demonstrativo do citado impacto no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

Em relação à compensação da renúncia fiscal, estamos prevendo elevação da incidência na fonte sobre os juros sobre o capital próprio, com a possibilidade de o Poder Executivo reduzir a alíquota em até 5% (cinco por cento), valor atual, de forma a ajustá-

¹² Idem 7.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

la ao nível adequado, para que não haja aumento de carga tributária global.

Ressalte-se que, como a compensação ocorre dentro do mesmo tributo, não haverá qualquer impacto no Fundo de Participação dos Estados (FPE) nem no Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, não há perda de arrecadação, apenas redistribuição de carga tributária, no sentido de mais justiça fiscal.

O texto jurídico ora proposto foi desenvolvido por uma comissão de notáveis juristas sob a coordenação do tributarista e professor doutor Heleno Taveira Torres a partir de ideias e estudos do *Family Talks*, bem como aprimorado pelos servidores do Senado Federal, especialistas em tributação, Marcos André Ramos Vieira e Rafael Vidal de Araujo.

Convicto da importância da matéria para o alcance da tributação mais justa em nosso País e para efetivar o compromisso constitucional do país com a instituição da família, base e alicerce da sociedade, bem como o compromisso com as futuras gerações, esperamos contar com o apoio dos ilustres Pares para o aperfeiçoamento e a aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador MECIAS DE JESUS
REPUBLICANOS/RR