

# CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

7 DE ABRIL DE 2025

Nota Técnica de Impacto Orçamentário e  
Financeiro 13/2025

Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas.

## Sumário

1.	Introdução .....	2
1.1.	Sumário executivo .....	2
1.2.	Análise da proposição .....	3
1.3.	Tramitação da proposição .....	8
1.4.	Adequação orçamentária e financeira da proposição .....	8
2.	Considerações específicas .....	10
2.1.	Renda, rendimento, alíquota nominal e efetiva: abordagem conceitual ...	11
2.2.	Regressividade da tributação sobre a renda no Brasil .....	14
2.3.	Não intercomunicabilidade entre o IRPJ e o IRPF .....	17
2.4.	Complexidades introduzidas .....	18
2.5.	Impacto federativo .....	18
2.6.	Efeitos sobre o comportamento dos contribuintes .....	19
3.	Estimativa de impacto orçamentário e financeiro .....	20
3.1.	Redução do IRPF para baixas rendas .....	20
3.2.	Aumento do IRPF para altas rendas .....	24
3.3.	IRRF em remessas ao exterior de lucros ou dividendos .....	26
4.	Conclusões .....	28
4.1.	Aspectos quantitativos .....	28
4.2.	Aspectos qualitativos .....	30
4.3.	Considerações finais .....	33
5.	Anexos .....	33

## 1. INTRODUÇÃO

A presente Nota tem por objetivo atender solicitação do Consultor-Geral (STO 2025-00465) para que esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) forneça subsídios quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei (PL) nº 1.087, de 18 de março de 2025, que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, entre outras providências.

### 1.1.SUMÁRIO EXECUTIVO

O Poder Executivo encaminhou, em 18/3/2025, o PL nº 1.087/2025. Destacam-se as seguintes considerações:

- A proposição busca atenuar a regressividade da tributação sobre a renda, alterando a legislação em três frentes principais: isentando ou reduzindo o imposto para contribuintes de baixa renda; aumentando o imposto para contribuintes de alta renda; e retendo 10% de imposto sobre remessas ao exterior de dividendos;
- A aplicação precisa dos conceitos de renda, rendimento, alíquota nominal e alíquota efetiva é fundamental para que se respeitem os princípios constitucionais da generalidade e da progressividade;
- O aumento de imposto, via instituição de imposto mínimo, dos contribuintes de alta renda pode ensejar críticas quanto à afronta de tal medida ao princípio constitucional da universalidade;
- A introdução de mecanismos complexos, como o próprio imposto mínimo, além dos institutos dos redutores e dos créditos resultantes da apuração da tributação da pessoa física contra a da pessoa jurídica parecem afrontar o princípio constitucional da simplicidade, introduzido pela reforma tributária;
- O impacto federativo, decorrente do efeito intertemporal observado entre a redução da arrecadação na fonte e o aumento da arrecadação nas transferências constitucionais, deve ser objeto de ampla discussão;

- A aprovação do PL nº 1.087/2025 tem um potencial de, sujeito a restrições metodológicas, aumento de arrecadação estimado em cerca de R\$ 14 bilhões em 2026, R\$ 15 bilhões em 2027 e R\$ 16 bilhões de 2028;

*Impactos do PL nº 1.087/2025 na Tributação sobre a Renda, Conorf*

Ano	IRPF reduzido [1] (L9250, Art. 3º-A) (R\$ bilhões)	IRPF adicionado [2] (L9250, Art. 16-A) (R\$ bilhões)	IRRF remessas [3] (L9249, Art. 10) (R\$ bilhões)	Total [1] + [2] + [3]
2026	(22,21)	26,15	10,35	14,28
2027	(23,35)	27,48	11,09	15,22
2028	(24,48)	28,82	12,09	16,42

Fonte: Elaboração própria

- Os números calculados por esta Consultoria convergem, em ordem de grandeza, com os calculados pelo Poder Executivo, de modo que é razoável concluir que os cálculos refletem aproximadamente bem os impactos da aprovação da proposição;
- O segmento de altíssima renda, dos contribuintes que ganham acima de R\$ 1,2 milhão anuais é o grande afetado pelo aumento de imposto. Os segmentos de rendas intermediárias e altas pouco contribui ou se beneficia, ao contrário do segmento de baixas rendas, grande beneficiário da medida;
- Por fim, ainda que atenua a regressividade, o PL não é capaz de eliminá-la, o que, mesmo com sua aprovação, demonstra a necessidade de medidas adicionais com vistas ao atendimento do princípio constitucional da progressividade na tributação sobre a renda.

## 1.2. ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO

O PL nº 1.087/2025 propõe alterações significativas, na legislação tributária brasileira, especificamente nas Leis nº 9.249<sup>1</sup>, e nº 9.250<sup>2</sup>, ambas de 26 de dezembro de 1995, visando instituir redução no imposto devido, para determinadas faixas de renda, e estabelecer

<sup>1</sup>Altera a legislação do imposto de renda sobre a pessoa jurídica – IRPJ e da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL, doravante denominada Lei do IRPJ para fins de referência ao longo do texto.

<sup>2</sup>Altera a legislação do imposto de renda sobre a pessoa física – IRPF, doravante denominada Lei do IRPF para fins de referência ao longo do texto.

aumento na tributação de pessoas físicas com altas rendas. É possível agrupar as alterações mais relevantes em três categorias:

- Redução do imposto de renda sobre a pessoa física (IRPF) devido por contribuintes de baixa renda;
- Aumento do IRPF por meio da definição de valor mínimo (IRPFM) devido por contribuintes de alta rendas, incluindo retenção de IRPF sobre lucros ou dividendos percebidos por pessoas físicas domiciliadas no Brasil;
- Tributação na fonte de lucros ou dividendos (imposto sobre a renda retido na fonte – IRRF) percebidos por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior.

É importante destacar que a proposição encaminhada ao Congresso Nacional não contempla a correção anual da tabela do IRPF<sup>3</sup>, de forma a continuar isentando, em 2025, rendas até dois salários-mínimos. Tal fato decorre da aprovação tardia do PLOA 2025 (atualmente em fase de sanção presidencial). Por tal razão, não se incluirão nesta nota os impactos dessa correção, dada a ausência de proposição legislativa tratando do assunto até a data de elaboração deste trabalho.

A seguir, focaremos a discussão nos art. 1º (alterações na Lei do IRPF) e 2º (alterações da Lei do IRPJ) do PL nº 1.087/2025, já que o art. 3º revoga dispositivo com vistas a harmonizar a legislação tributária e o art. 4º estabelece vigência no primeiro dia de 2026, respeitando o princípio da anterioridade de exercício para instituição de novos tributos. O texto-base completo do projeto de lei utilizado para este trabalho se encontra em anexo.

## **REDUÇÃO DO IRPF PARA BAIXAS RENDAS (ARTS. 3º-A, 10, 11-A, 12 E 13 DA LEI DO IRPF)**

---

<sup>3</sup> Conforme exposição de motivos que acompanha o projeto de lei: “5. É importante destacar que a dedução proposta no projeto considera o ajuste da faixa de isenção do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) atualizado em dois salários-mínimos, no valor de R\$ 3.036,00 (três mil e trinta e seis reais), conforme anunciado pelo governo federal. Assim, o presente projeto considera que o valor da primeira faixa de isenção da tabela progressiva mensal será de R\$ 2.428,80 (dois mil, quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos).”

O art. 1º da PL nº 1.087/2025 altera a Lei do IRPF introduzindo o art. 3º-A, que estabelece uma redução no imposto sobre os rendimentos<sup>4</sup> tributáveis mensais das pessoas físicas a partir de janeiro de 2026. Para rendimentos de até R\$ 5.000,00, a redução alcança até R\$ 312,89, de modo que o imposto devido seja zero. Já para rendimentos entre R\$ 5.000,01 e R\$ 7.000,00, a redução é calculada por uma fórmula de transição, para que pequenos aumentos percebidos acima do valor limite de isenção não resultem em tributação excessiva<sup>5</sup>.

Ademais, o § 1º do art. 3º-A limita a redução ao valor do imposto determinado pela tabela progressiva mensal e pelo disposto no art. 4º (a já conhecida tabela progressiva do IRPF). Além disso, seu § 2º especifica que contribuintes com rendimentos superiores a R\$ 7.000,00 não terão direito à redução. Outrossim, o § 3º designa a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda como responsável pelo acompanhamento e avaliação do benefício tributário. Por fim, o § 4º estende a redução ao cálculo do imposto cobrado exclusivamente na fonte sobre o décimo terceiro salário, isto é, o valor de rendimento considerado para enquadramento nas alíquotas de redução do IRPF inclui tanto o rendimento tributável usualmente considerado para fins de enquadramento na tabela do IRPF como o rendimento de 13º sujeito à tributação definitiva.

Outros dispositivos alterados ou adicionados à Lei do IRPF pelo art. 1º da proposição (arts. 10, 11-A, 12 e 13) tratam de um pequeno ajuste no limite anual do desconto simplificado e da redução do imposto sobre os rendimentos tributáveis anuais, extrapolando os valores anteriormente apresentados para os rendimentos mensais, além da harmonização de artigos diversos com as novas disposições trazidas pelo PL nº 1.087/2025.

### **AUMENTO DO IRPF PARA ALTAS RENDAS (ARTS. 6º-A, 16-A E 16-B DA LEI DO IRPF)**

Ainda no âmbito do art. 1º do PL nº 1.087/2025, o artigo 16-A incluído na Lei do IRPF estabelece a obrigatoriedade do pagamento do IRPFM para contribuintes que ultrapassem determinado limite de rendimentos anuais. A partir do exercício de 2027 (ano-calendário de

---

<sup>4</sup>Em seção posterior, abordaremos importantes conceitos relacionados à renda e aos rendimentos abarcados pelo PL nº 1.087/2025.

<sup>5</sup>A fórmula é a seguinte:  $1.095,11 - (0,156445 \times \text{rendimentos tributáveis mensais})$ , resultando em uma redução decrescente linear a zero quando atingido o rendimento de R\$ 7.000,00.

2026), será exigido o pagamento desse tributo para pessoas físicas cuja soma dos rendimentos no ano supere R\$ 600.000,00.

Para fins de cálculo do rendimento para enquadramento nas alíquotas do IRPFM, o § 1º do art. 16-A define que serão considerados todos os rendimentos do contribuinte no ano-calendário, incluindo os tributados exclusivamente na fonte e os isentos. No entanto, excluem-se desse cálculo, sob certas condições, os seguintes rendimentos:

- Ganhos de capital (inciso I);
- Rendimentos recebidos acumuladamente (inciso II);
- Doação em adiantamento da legítima ou herança (inciso III).

No que tange à definição de alíquota, estabelecem-se, no § 2º, valores progressivos em função dos rendimentos anuais, com valores linearmente crescentes de 0 a 10%, para os que recebam entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão<sup>6</sup>, e com valor fixado em 10%, para os contribuintes que percebam acima de R\$ 1,2 milhão. Ademais, o § 3º indica que a base de cálculo do IRPFM será formada pelos rendimentos definidos no § 1º, sendo permitidas deduções de rendimentos oriundos de:

- Contas de poupança (inciso I);
- Determinadas indenizações (inciso II);
- Aposentadoria e pensão de moléstia grave (inciso III);
- Títulos e valores mobiliários isentos (inciso IV).

Outrossim, o § 4º do art. 16-A define que o valor do IRPFM será obtido pela multiplicação da alíquota definida no § 2º pela base de cálculo definida no § 3º. Do montante apurado, serão permitidos determinados abatimentos, a saber:

- IRPF devido na declaração de ajuste anual (inciso I);
- Determinados imposto sujeitos à tributação exclusiva (incisos II a IV);
- Redutor do IRPFM devido ao IRPJ/CSLL, detalhado mais adiante (inciso V);
- Montante do IRPFM retido na fonte, detalhado mais adiante (§ 6º).

---

<sup>6</sup>A fórmula é a seguinte:  $9.429,52 - (0,1122562 \times \text{rendimentos tributáveis sujeitos ao ajuste anual})$ , de modo que a redução do imposto seja decrescente linearmente até zerar para rendimentos a partir de R\$ 84.000,00.

Por fim, os §§ 5º e 7º regulam a forma de pagamento ou restituição e evidenciam que imposto negativo será considerado zero (caso em que o imposto devido já seja superior ao imposto mínimo apurado).

Ademais, outra importante alteração promovida pelo art. 1º do PL é a introdução do art. 6º-A na lei do IRPF, estabelecendo a retenção na fonte de 10% dos rendimentos oriundos de lucros ou dividendos pela pessoa física domiciliada no Brasil, quando superiores a R\$ 50 mil por mês, a título de antecipação do IRPFM. Por fim, é importante não confundir essa retenção com aquela aplicável à remessa de lucros e dividendos ao exterior (detalhado em subseção seguinte).

Finalmente, o artigo 16-B estabelece disposições complementares ao IRPFM, introduzido pelo artigo 16-A, disciplinando redutor<sup>7</sup> aplicável quando apurado que a soma da alíquota efetiva paga pela pessoa jurídica sobre o lucro com a alíquota efetiva do IRPFM excede a soma das alíquotas nominais do IRPJ e do CSLL. Busca-se, com isso, nos termos da Exposição de Motivos que acompanha o projeto de lei (EM nº 00019/2025 MF), “garantir que a tributação mínima de altas rendas não imponha uma carga tributária excessiva sobre os rendimentos de lucros e dividendos e, conseqüentemente, gerando uma distorção e desencorajando o investimento no País”. Ademais, são especificados no § 1º os critérios para o cálculo do redutor do IRPFM, que terá como base a diferença entre a carga tributária efetiva suportada pelo contribuinte e a carga tributária considerada referencial pelo Fisco, em valores entre 34% para empresas não financeiras a 45% para empresas financeiras. Por fim, os §§ 2º a 7º definem regras específicas para cálculo, deduções e obrigações acessórias relacionadas ao usufruto do redutor.

## **IRRF EM REMESSAS AO EXTERIOR DE LUCROS OU DIVIDENDOS (ARTS. 10 E 10-A DA LEI DO IRPJ)**

De outra sorte, o art. 2º da proposição altera a Lei do IRPJ, harmonizando o texto do caput do art. 10 à nova legislação e incluindo o § 4º, que institui retenção na fonte de 10% do rendimento de lucros ou dividendos percebida por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no

---

<sup>7</sup>Em seção posterior, exporemos uma ressalva ao redutor, dada a não intercomunicabilidade entre as matérias tributáveis no âmbito do IRPF e do IRPJ.

exterior. Ademais, de maneira análoga ao redutor aplicado ao IRPFM, o artigo 10-A, introduzido pela proposição na Lei do IRPJ, disciplina crédito aplicável quando apurado que a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica domiciliada no Brasil com a alíquota de retenção de 10% excede a soma das alíquotas nominais do IRPJ e do CSLL.

### 1.3. TRAMITAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

O PL nº 1.087/2025, cujo teor fora antecipado durante evento de apresentação do pacote de medidas fiscais, em novembro de 2024<sup>8</sup>, materializa a fase seguinte da reforma tributária, focada na renda. A proposição foi apresentada pelo Poder Executivo em 18/3/2025, acompanhado de Mensagem de Solicitação de Urgência (MSC nº 299/2025), razão pela qual aguarda avanço da tramitação para apreciação na Câmara dos Deputados, no prazo de 45 dias. Em movimento mais recente, foi determinada a criação de comissão especial para tratar da matéria.

### 1.4. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA PROPOSIÇÃO

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial, da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária da União (LOA), onde aplicável.

Nesse sentido, de acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT<sup>i</sup>, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Por sua vez, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>ii</sup> determina que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a pelo menos uma das seguintes

---

<sup>8</sup><https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/governo-federal-apresenta-medidas-para-fortalecer-arcabouco-fiscal-e-garantir-crescimento-sustentavel> Acessado em 19/3/2025.

condições: (i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais; ou (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025) determina, em seu art. 129 (*caput*, §1º e §2º)<sup>iii</sup>, que as proposições legislativas, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas deverão ser instruídas com o demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, o qual: deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas (§1º) e deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa (§2º).

Adicionalmente, as medidas escolhidas para compensar a renúncia de receita também devem integrar a proposição legislativa ou a proposta de ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem, conforme §4º do art. 129 da LDO 2025<sup>iv</sup>, vedada alusão a outras proposições em tramitação ou a ato infralegal ainda não editado (inciso I). Nada obstante, o inciso II do mesmo dispositivo faculta a indicação de norma, lei ou ato infralegal publicado em 2025 ou em 2024 como medida compensatória, desde que tenha registrado de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que o tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita.

O inciso I do §8º do art. 129<sup>v</sup>, por sua vez, preconiza que as proposições legislativas e as propostas de atos infralegais que contenham remissão à futura legislação estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro da medida não dispensam o cumprimento dessas exigências.

Entretanto, conforme § 10 do art. 129<sup>vi</sup>, ficarão dispensadas das medidas de compensação as proposições legislativas que impliquem renúncia de receita cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2024.

Ainda na LDO 2025, no art. 139<sup>vii</sup>, há outras condições a serem observadas pelas proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários, quais sejam: (i) vigência máxima de cinco anos; (ii) estabelecimento de metas e objetivos da proposta, preferencialmente quantitativos; (iii) designação de órgão responsável pelo acompanhamento e avaliação do benefício.

Por fim, o PPA vigente, aprovado pela Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, dispõe, em seu art. 17, sobre a análise sistemática para aprimoramento das políticas públicas, o que inclui avaliações, realizadas no âmbito do CMAP, sobre políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas a que se refere seu Anexo III.

No caso específico do PL nº 1.087, de 2025, por se tratar de ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita (no que diz respeito à redução do IRPF para baixas rendas), observa-se que a proposição está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como de medidas de compensação nos moldes do solicitado no caput e no inciso II do art. 14 da LRF (aumento do IRPF para altas rendas e IRRF sobre remessas ao exterior de lucros ou dividendos).

Ademais, em se tratando de proposição que concede, renova ou amplia benefícios tributários – nos moldes do disposto no art. 139 da LDO 2025 –, nota-se que a proposição está acompanhada de metas e objetivos, ainda que não quantitativos, e designa órgão responsável pelo seu acompanhamento. Contudo, o projeto de lei não prevê cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, o que motivou o Poder Executivo a enviar, para apreciação parlamentar, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2025, que propõe a não aplicação desse termo para projetos de lei relativos ao imposto de renda.

## 2. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

Como forma de subsidiar as deliberações parlamentares, abordam-se aspectos que são considerados relevantes e que poderão permear as discussões. Ao abordá-los, o propósito é esclarecer pontos importantes, enfatizar conceitos subjacentes e explorar argumentos favoráveis ou contrários no debate.

## 2.1. RENDA, RENDIMENTO, ALÍQUOTA NOMINAL E EFETIVA: ABORDAGEM CONCEITUAL

Como percebemos da análise do PL nº 1.087/2025, existe uma miríade de definições relacionadas a rendas, rendimentos, alíquotas e bases de cálculos. Não é o foco deste trabalho esgotar o assunto<sup>9</sup>, mas é importante delimitar alguns conceitos importantes para os cálculos de impacto realizados mais adiante.

### RENDA VS RENDIMENTO

Primeiramente, interpretaremos renda como um conceito mais amplo, que engloba qualquer aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica, seja ela proveniente do produto do capital e / ou do trabalho (renda em sentido estrito) ou de outros acréscimos patrimoniais (proventos de qualquer natureza)<sup>10</sup>. Nesse contexto, é importante diferenciar as seguintes definições:

- Renda imune: parcela da renda que, por determinação constitucional, é livre de tributação:
  - Delimitada aos casos indicados na Constituição Federal<sup>11</sup>.
- Renda tributável (*lato sensu*): definição residual, isto é, conjunto das rendas não imunes, em outras palavras, toda a renda passível de tributação;
  - Abrange inclusive as rendas isentas, que são passíveis de tributação, mas não são tributadas, por vontade política traduzida em lei.
  - Apoia-se em uma definição de renda tributável ampla e unívoca, que não se submete às especificidades de cada tributo, diferente das definições de rendimento tributável positivadas em legislação ordinária, como veremos mais adiante.

---

<sup>9</sup>Para um maior detalhamento, recomenda-se a leitura do artigo “Renda e Riqueza: Panorama da Desigualdade e da Tributação Regressiva no Brasil”, de Fernando Veiga Silva e Barros, disponível em “Ensaio sobre o Orçamento Público”, Senado Federal, 2024.

<sup>10</sup>CTN (Código Tributário Nacional), Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

<sup>11</sup>Art. 150, VI e art. 150, §§ 2º a § 4º.

- Renda isenta: parcela da renda tributável que, por determinação legal, está livre de tributação;
  - Atualmente existem alguns diplomas legais que tratam de isenções da tributação sobre a renda, notadamente a Lei nº 7.713, de 1988 e a Lei nº 9.250, de 1995.

Em outra análise, rendimento, em nossa interpretação, pode ser visto como um conceito mais operacional, representando as diferentes formas de percepção de valores pelo contribuinte. Embora renda e rendimento sejam usados como sinônimos no discurso cotidiano, no direito tributário faz sentido diferenciá-los. Com base nessa diferenciação, pode-se argumentar que renda é um gênero do qual os diversos tipos de rendimentos são espécies, coadunando com a forma como a legislação tributária organiza a tributação dos rendimentos. O Decreto nº 9.580, de 2018 (Regulamento do Imposto de Renda – RIR/2018), que consolida a legislação referente ao imposto sobre a renda, por exemplo, classifica os rendimentos em categorias como:

- Rendimentos isentos e não tributáveis, tais como auxílio-alimentação e salário-família (art. 35);
- Rendimentos tributáveis, a exemplo de salários (art. 36) e aluguéis (art. 41);
- Rendimentos tributados na fonte, como o trabalho assalariado pago por pessoa jurídica (art. 681) e a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (art. 683).

Essa categorização corrobora a interpretação de que rendimento é a manifestação concreta da renda em diferentes formas, sujeita a regras tributárias específicas.

Ante o exposto, nota-se que a classificação positivada em legislação ordinária e consolidada em norma infralegal aponta no sentido de que o rendimento tributável já deduz os rendimentos isentos, o que afronta o conceito residual de renda tributável (isto é, não imune), de assento constitucional. De nosso ponto de vista, tal interpretação, ainda que eventualmente favoreça o trabalho operacional da administração tributária, não se alinha com a estrutura constitucional, além de potencialmente induzir à superestimação da alíquota efetiva, como discutiremos adiante. Trabalhar com a classificação binária, que pressupõe a

existência da renda imune – não tributável – e da renda tributável *lato sensu*, permite que se faça o enquadramento da matéria econômica nas alíquotas de tributação, de modo que as alíquotas nominais e as efetivas respeitem os critérios constitucionais, a começar pelo da progressividade. Por fim, a conceituação – integralmente abrangente – de renda tributável *lato sensu* é coerente com o critério constitucional da universalidade, que, junto da progressividade e da generalidade, devem informar a tributação sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

### ALÍQUOTA NOMINAL VS ALÍQUOTA EFETIVA

Preliminarmente, cumpre destacar o conceito de base de cálculo no direito tributário<sup>12</sup>, definido como a grandeza sob a qual se aplica uma alíquota, como forma de determinação do imposto devido. Esse conceito, ainda que carente de definição única, genérica e expressa, está positivado no direito brasileiro, interpretado de forma sistemática a partir de normas constitucionais e infraconstitucionais. De forma mais pragmática, no caso da tributação sobre a renda da pessoa física, por exemplo, estabelece-se como valor correspondente à soma dos rendimentos tributáveis (entendimento da RIR/18), subtraído das deduções legais (tais como as contribuições previdenciárias), sob o qual se aplicam as alíquotas da tabela progressiva determinadas em lei, para mensuração do imposto devido na incidência mensal da folha de pagamentos. Em suma, a base de cálculo, ao contrário da renda tributável *lato sensu*, pode assumir diversas definições, que variam em função do tributo.

Finalmente, para compreender como a utilização precisa da terminologia é relevante, definiremos conceitos de alíquota nominal e alíquota efetiva, diferenciando-os quanto a sua referência:

- Alíquota nominal: valor obtido pela razão do imposto devido com a base de cálculo;
  - Lembrando que a base de cálculo pode assumir diversas definições, em função do tributo. A base de cálculo para o IRPF, por exemplo, é diferente daquela para o IRPFM.

---

<sup>12</sup>Escapa ao escopo deste trabalho o aprofundamento do conceito de base de cálculo. Visão interessante, todavia, pode ser examinada no trabalho de André Mendes Moreira, disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/265/edicao-1/base-de-calculo> Acessado em 7/4/2025.

- Alíquota efetiva: valor obtido pela razão do imposto devido com a renda tributável *lato sensu*;
  - Lembrando que estamos considerando renda tributável em sua definição mais ampla, isto é, conjunto das rendas não imunes, ou seja, toda a renda passível de tributação.

Em se tratando de preceito constitucional, como detalharemos adiante, a progressividade, em nossa visão, deve ser apurada à luz das definições constitucionais de renda. Nesse diapasão, a progressividade só pode ser realmente mensurada quando se tome em consideração a renda tributável *lato sensu*, é dizer, com base na alíquota efetiva, e não da alíquota nominal.

## 2.2. REGRESSIVIDADE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA NO BRASIL

A progressividade, associada à generalidade e à universalidade, é princípio fundamental da tributação sobre a renda no Brasil<sup>13</sup>. Um dos pilares da justiça fiscal, busca assegurar que aqueles com maior capacidade contributiva arquem com uma carga tributária proporcionalmente maior. De outra feita, a progressividade pode ser entendida como instrumento técnico em que a alíquota aplicável a faixas de rendas maiores seja maior que a alíquota aplicável a faixas de rendas menores.

No Brasil, contudo, observam-se distorções significativas na estrutura do IRPF. Uma delas é a confusão conceitual detalhada em subseção anterior, que dá ensejo a uma aceitação tácita da regressividade da tributação sobre a renda no Brasil. Para além dessa, ou até em virtude dessa, abrem-se portas para distinções na forma de tratamento de diferentes categorias funcionais de rendimento, tais como a verificada entre a tributação de rendimentos do trabalho e de rendimentos do capital, o que contribui sobremaneira para que seja regressiva a tributação sobre a renda.

---

<sup>13</sup>Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

III - renda e proventos de qualquer natureza;

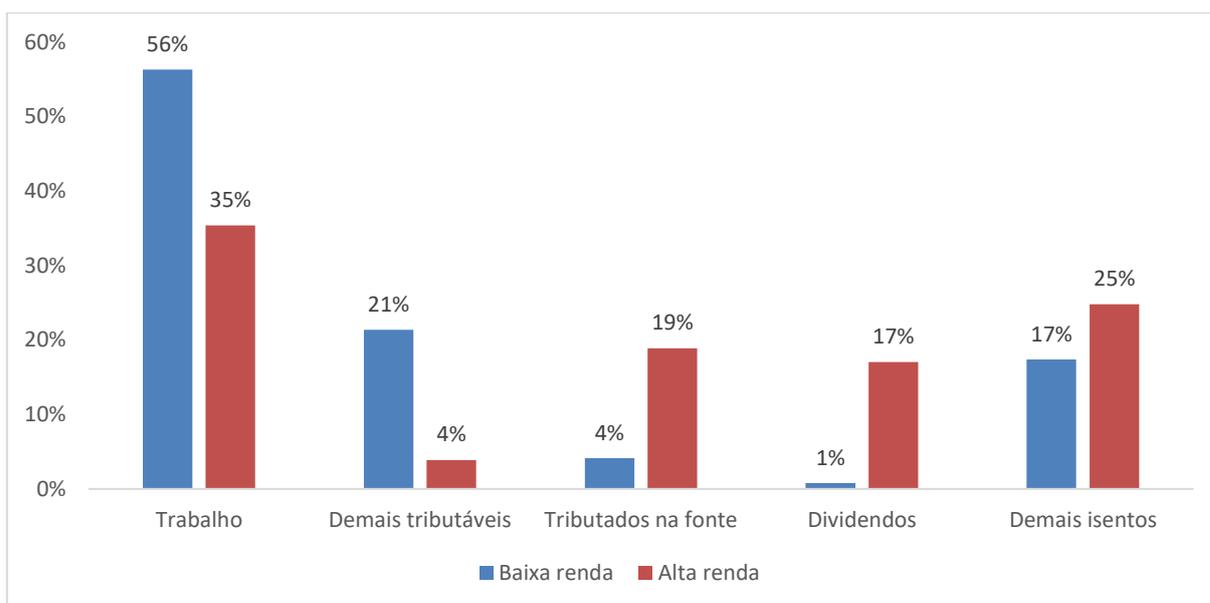
(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei.

Com vistas a ilustrar esse fenômeno, vejamos: atualmente, os rendimentos do trabalho são altamente tributados, com alíquotas nominais que chegam a 27,5%, enquanto os dividendos distribuídos por empresas a seus acionistas são isentos de tributação, desde a reforma de 1995 (publicação da Lei do IRPF). Esse cenário gera fenômeno regressivo: pessoas de alta renda, que obtêm expressiva parcela de seus rendimentos do capital, acabam pagando proporcionalmente menos impostos, ou não pagando, simplesmente, se comparadas com aquelas que dependem exclusivamente de salários, usualmente de rendas baixas ou intermediárias. O gráfico 1 indica, a título de exemplificação, os rendimentos recebidos de pessoa jurídica (trabalho) e os rendimentos provenientes de lucros ou dividendos (dividendos) percebidos por contribuintes integrantes dos primeiros vinte centis (baixa renda) e dos últimos vinte centis (alta renda)<sup>14</sup>:

*Gráfico 1 – Composição da Renda dos Contribuintes no Brasil, ano-base 2022*



Fonte: elaboração própria do autor

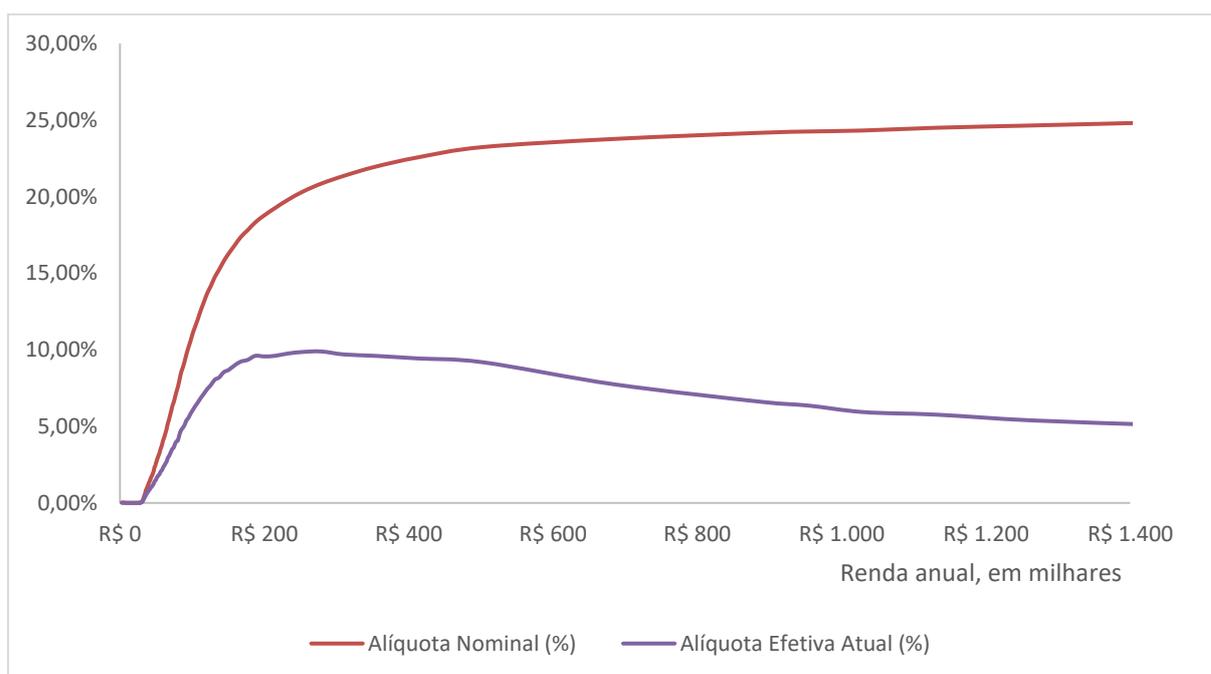
Como se pode depreender, no segmento dos contribuintes de baixa renda, 56% do rendimento é tributado progressivamente, segundo a tabela do IRPF, com alíquotas que chegam a 27,5%. No que tange ao segmento dos contribuintes de alta renda, somente 35%

<sup>14</sup>Conforme informações da declaração de ajuste anual do IRPF 2023 (ano-calendário 2022) agrupadas por centis segundo a definição de rendimento RB4 (RB4 = Renda Tributável Bruta + Rendimentos Isentos + Rendimentos Sujeitos à Tributação Exclusiva/Definitiva - Transferências Patrimoniais (doações e heranças)).

do rendimento provém do trabalho, ao passo que 17% dos rendimentos provêm de lucros ou dividendos (isentos de IRPF) e 19% dos rendimentos é retido na fonte, com grande participação das aplicações financeiras, tributadas em somente 15% para investimentos de longo prazo (acima de dois anos).

O gráfico 2 expõe mais claramente o fenômeno da regressividade da tributação sobre a renda no Brasil: por um lado, a curva vermelha, crescente (progressiva), mostra a evolução das alíquotas nominais<sup>15</sup> com as rendas tributáveis – *lato sensu*, em base anual; por outro lado, a curva roxa crescente até determinada renda (progressiva) e posteriormente decrescente (regressiva), indica as alíquotas efetivas (resultando em uma espécie de curva “côncava”).

Gráfico 2 – Regressividade da Tributação sobre a Renda no Brasil, ano-base 2022



Fonte: elaboração própria do autor

A progressividade da alíquota nominal representa apenas um segmento das rendas percebidas pelo contribuinte: aquelas representativas da base de cálculo, obtida a partir das rendimentos tributáveis subtraídos das deduções legais. No entanto, a regressividade da alíquota efetiva, especialmente para altas rendas, abarca todo o conjunto de rendas

<sup>15</sup>Tomamos, como referência, as alíquotas nominais da tabela progressiva do imposto de renda, aplicada aos rendimentos recebidos de pessoa jurídica (trabalho).

tributáveis *lato sensu* e representa de forma mais fidedigna o comportamento regressivo da tributação sobre a renda no Brasil. Conforme detalhado em seção anterior, o gráfico 2 expressa claramente a ilusão criada pela confusão conceitual entre alíquota nominal (ótica da base de cálculo) e alíquota efetiva (ótica dos rendimentos tributáveis *lato sensu*).

Por fim, se, por um lado, a alta carga tributária sobre o trabalho desestimula a formalização do emprego e onera excessivamente a população de baixa renda, a baixa tributação do capital perpetua a concentração de riqueza e dificulta a implementação de políticas redistributivas. Nesse sentido, o PL nº 1.087/2025 propõe alterações na tributação sobre a renda, reduzindo a carga tributária sobre o trabalho, especialmente para as faixas de menor renda, e aumentando a carga tributária sobre o capital, lançando mão do IRPFM, que permite recuperar a tributação das camadas mais ricas da população. Ao fim e ao cabo, essas medidas são essenciais para tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo, equitativo e eficiente, garantindo maior justiça fiscal e contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas no país.

### 2.3. NÃO INTERCOMUNICABILIDADE ENTRE O IRPJ E O IRPF

Como indicado anteriormente, um dos dispositivos do PL nº 1.087/2025 busca disciplinar redutor aplicável ao IRPFM quando apurado que a soma da alíquota efetiva paga pela pessoa jurídica sobre o lucro com a alíquota efetiva do IRPFM excede a soma das alíquotas nominais do IRPJ e do CSLL. Tal redutor, de nosso ponto de vista, faz somente prolongar os privilégios oferecidos para os que detém maior parte de seu rendimento oriundo do capital, e não do trabalho.

Não existe intercomunicabilidade entre as matérias tributáveis do IRPF e do IRPJ (e vice-versa), porque a base de cálculo do IRPJ (lucro real ou lucro presumida) é diversa da do lucro que se leva à distribuição (lucro societário). Existe, isto sim, um hiato tributário entre o lucro societário e o lucro real ou presumido, em virtude das distinções entre suas bases de cálculos. A ideia dessa configuração é de que as pessoas físicas sejam mais rigorosamente tributadas e as pessoas jurídicas sejam menos rigorosamente tributadas, de forma a estimular a retenção de lucro para investimento. No entanto, o capital, tal como o trabalho, é um fator de produção. A introdução de redutor para rendimentos provenientes do fator de produção

“capital”, em um cenário que não prevê redutor similar para rendimentos provenientes do fator de produção “trabalho”, somente atenua o objetivo declarado do PL nº 1.087/2025 de reduzir a regressividade tributária para altas rendas. Além disso, trata-se de discriminação inexplicável ou injustificável, o que somente a torna juridicamente odiosa e, por isso mesmo, repelível por ser injurídica e, no caso vertente, inconstitucional, salvo melhor entendimento.

Vale reiterar, crítica similar se aplica ao crédito introduzido pelo PL na Lei do IRPJ (art. 10-A), aplicável quando apurado que a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica domiciliada no Brasil com a alíquota de retenção de 10% excede a soma das alíquotas efetivas do IRPJ e do CSLL.

## 2.4.COMPLEXIDADES INTRODUZIDAS

A complexidade introduzida pelo PL nº 1.087/2025, seja na administração tributária, devido à necessidade de apuração dos redutores e dos créditos anteriormente mencionados, seja na escolha do mecanismo de imposto mínimo, o que pode levar a discussões jurídicas acerca de sua legalidade<sup>16</sup>, desfavorece o princípio da simplicidade<sup>17</sup> introduzido na Constituição Federal com a reforma tributária.

A ideia de se criar um imposto mínimo, aplicável a determinado segmento dos contribuintes (os de alta renda), parece afrontar o princípio da universalidade. No entanto, interpretando-o pelo viés de tributação mínima, necessária ao custeio da ação estatal, ou pelo viés de tributação adicional, com vistas a atenuar a regressividade observada nesse determinado conjunto de contribuintes<sup>18</sup>, poder-se-iam mitigar interpretações tendentes a desqualificá-lo, do ponto de vista jurídico.

## 2.5.IMPACTO FEDERATIVO

A aprovação do Projeto de Lei nº 1.087/2025 pode ter impactos relevantes sobre as finanças dos estados e municípios brasileiros. Atualmente, parte da arrecadação do IRPF

---

<sup>16</sup>Não é objetivo desta nota esgotar o tema, mas um ponto de vista interessante sobre o assunto pode ser visto no artigo de Elidie Palma Bifano:

<https://www.conjur.com.br/2025-abr-02/o-projeto-de-lei-1-087-25-estamos-diante-de-mais-uma-confusao-tributaria/> Acessado em 4/4/2025.

<sup>17</sup>Art. 145. § 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

<sup>18</sup>Art. 145. § 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos.

pertence aos estados e municípios, referente ao produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. Ademais, uma parcela considerável da arrecadação do IRPF é destinada a esses entes federativos por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), transferidos ao longo do ano de acordo com a arrecadação e determinadas regras constitucionais.

Uma das primeiras reações, quando da apresentação do PL, foi justamente o receio de perda de arrecadação nos entes subnacionais<sup>19</sup>. No entanto, vale ressaltar a visão de que o desafio dos estados e municípios com os efeitos do PL é basicamente em virtude da diferença temporal entre o momento em que deixam de arrecadar o imposto retido na folha e o momento em que a União transfere as parcelas dos fundos, que trazem consigo os aumentos percebidos pelas medidas de compensação, anulando, em tese, a perda arrecadatória experimentada na fonte.

Naturalmente, ainda que as medidas de compensação para altas rendas tendam a anular os efeitos de queda de arrecadação para baixas rendas, o fluxo financeiro dos estados e municípios sofrerá um descompasso. É salutar imaginar que algum tipo de compensação possa ser previsto, o que introduziria um novo grau de complexidade operacional, caso aprovada a proposição. De todo modo, não vemos possível realizar, em tempo hábil, cálculos minimamente razoáveis acerca desse tema, devido à capilaridade, disponibilidade e confiabilidade da informação, distribuída por milhares de municípios e dezenas de estados.

## 2.6. EFEITOS SOBRE O COMPORTAMENTO DOS CONTRIBUINTES

Resgatando o art. 6º-A, introduzido pelo PL na lei do IRPF, estabelece-se a retenção na fonte de 10% dos rendimentos oriundos de lucros ou dividendos pela pessoa física domiciliada no Brasil, quando superiores a R\$ 50 mil por mês, a título de antecipação do IRPFM. Pode-se criticar a abrangência dessa retenção, que não inclui os lucros e dividendos recebidos por pessoa jurídica no Brasil, cuja omissão pode levar a estratégias tendentes à elisão fiscal, que,

---

<sup>19</sup><https://cbn.globo.com/politica/noticia/2025/03/18/congresso-preve-mudancas-no-pl-do-aumento-da-isencao-do-imposto-de-renda-para-evitar-prejuizo-a-estados-e-municipios.ghtml> Acessado em 3/4/2025

por um lado, podem favorecer a retenção de lucros para investimentos, mas, por outro lado, podem não representar necessariamente a melhor alocação econômica dos recursos das empresas.

Além da retenção sobre os lucros ou dividendos distribuídos no Brasil, o art. 2º da proposição inclui o § 4º no art. 10 da Lei do IRPJ, instituindo retenção na fonte de 10% do rendimento de lucros ou dividendos percebida por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior. A tributação de lucros ou dividendos, seja daqueles distribuídos no Brasil ou remetidos ao exterior, tem o potencial de alterar o comportamento dos contribuintes, por exemplo, na forma de retenção de lucros pela pessoa jurídica, o que afetaria os resultados esperados da arrecadação. Para fins de cálculo de impacto mais adiante, serão adotadas hipóteses simplificadores a respeito de tais fenômenos, que são de modelagem complexa e exorbitam o escopo deste trabalho.

### **3. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

Por se tratar de proposição que traz medidas tendentes a reduzir e a aumentar tributos, julga-se conveniente desdobrar as estimativas de impacto em três categorias, cada qual com sua metodologia, restrições e cálculos correspondentes.

#### **3.1. REDUÇÃO DO IRPF PARA BAIXAS RENDAS**

##### **METODOLOGIA**

A metodologia de cálculo utilizada para o IRPF baseia-se, majoritariamente, nas planilhas de distribuição de renda por centis publicadas pela RFB em sítio eletrônico<sup>20</sup>. Vale destacar que tais dados são abertos, mas sua análise exige cuidados metodológicos, decorrentes da multiplicidade de conceitos e erros amostrais que, em algum grau, resultarão em incertezas nos resultados obtidos em qualquer análise. Cálculos mais precisos só seriam possíveis com dados desagregados do universo de contribuintes, informação a qual dificilmente pode ser obtida por meios abertos, sob alegada justificativa de sigilo fiscal. Assim

---

<sup>20</sup><https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2022/2022>. Acessado em 3/4/2025

mesmo, esta Consultoria seguirá com a estimativa de impacto baseada nas informações disponíveis, com as ressalvas metodológicas e restrições aplicáveis.

A primeira componente importante da análise é a definição adequada do rendimento a ser utilizado para fins de enquadramento dos contribuintes nas sistemáticas de redução IRPF. Há, na realidade, a distribuição de renda por centis para onze classificações de renda<sup>21</sup>, definidas pela RFB. Para fins de cálculo dos impactos referentes à redução do IRPF, é útil utilizar a classificação de Renda Tributável Bruta (RTB), que basicamente incorpora os rendimentos tributáveis para fins da declaração de ajuste anual do IRPF (DIRPF). No entanto, com a inteligência do § 4º do art. 3º-A incluído na Lei do IRPF pela proposição, deve-se incorporar também o rendimento de 13º sujeito à tributação definitiva, o que será devidamente ajustado em nossos cálculos.

Em posse dos rendimentos obtidos anteriormente, é possível agrupar os contribuintes dentro das faixas de renda anuais definidas em lei (isenção total até R\$ 60 mil e parcial entre R\$ 60 mil e R\$ 84 mil). Antes, porém, é importante entender a forma como os dados são disponibilizados. Cada centil, por definição, corresponde ao agrupamento de 1% do universo de contribuintes, que, em 2022, correspondia a 40.569.727, ou seja, cada centil agrupa 405.697 contribuintes, em média. Os dados disponíveis para cada centil são os seguintes:

- Limite superior de renda do centil;
- Soma da renda do centil;
- Renda acumulada até o centil;
- Média da renda no centil.

Cada uma dessas informações permite a realização de análises sob diferentes cortes. Convém para nós, no entanto, utilizar a média da renda no centil, para atingirmos nosso objetivo de agrupar os contribuintes dentro das faixas de redução do IRPF (seja por isenção total, seja por isenção parcial). Lembrando que a tabela da RFB disponibiliza a distribuição por

---

<sup>21</sup>Novamente, em se tratando de definições operacionais, julgamos mais adequada a terminologia rendimento. No entanto, para fins de coerência com as nomenclaturas definidas nos dados disponibilizados pela RFB, adotaremos os termos ali constantes.

RTB, a qual ajustaremos para fins de conciliação com a definição de renda utilizada na proposição legislativa.

## RESTRIÇÕES

Como mencionado anteriormente, embora o estudo da Receita Federal seja uma fonte crucial de informações sobre a distribuição de renda entre os contribuintes do IRPF, é fundamental reconhecer suas limitações para evitar generalizações sobre a distribuição de renda em toda a população brasileira. Uma das principais limitações é a possível sub-representação da população de menor renda, que pode não ser obrigada a declarar o imposto de renda. Além disso, rendas informais ou isentas que não são totalmente capturadas pelas declarações podem não ser considerados na análise. A amostra do estudo se restringe aos contribuintes que declaram o imposto, não abrangendo toda a população economicamente ativa do país. Apesar dessas limitações, os dados da RFB são extremamente valiosos por oferecerem uma visão detalhada da renda declarada, especialmente nas faixas de renda mais elevadas, onde a participação de rendimentos como lucros e dividendos é mais significativa.

Ademais, outra restrição enfrentada é a data das informações disponíveis: hoje, a RFB divulga dados relacionados à DIRPF de 2023, referente ao ano-calendário 2022. Dessa forma, os cálculos iniciais serão realizados sob essa base e extrapolados para os anos posteriores, considerando a variação da massa salarial<sup>22</sup> como *proxy* da variação do imposto devido, já que essa variável incorpora tanto efeito-quantidade (variação da população empregada) como efeito-preço (variação da renda média).

Por fim, outra importante restrição é a própria forma como os dados são disponibilizados. Dentro de cada centil, não é possível conhecer a distribuição de renda, o que incorporará aos cálculos incertezas estatísticas devido ao erro amostral em cada centil. A simplificação adotada em nossos cálculos, de que a média do centil representa adequadamente a distribuição de renda dentro do centil pode (e deve) ser inadequada, já que tais distribuições podem adotar diferentes formas, as quais, a rigor, exigiriam tratamento estatístico mais refinado.

---

<sup>22</sup>[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2024\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2024_4tri.pdf) Acessado em 25/3/2025.

## CÁLCULOS

De posse dos dados, podemos agrupar os contribuintes conforme suas faixas de renda e realizar os cálculos de redução do IRPF, nos termos do art. 11-A (isenção total para rendas anuais até R\$ 60 mil e isenção linear até zero para rendas anuais entre R\$ 60 mil e R\$ 84 mil). Para facilitar a visualização, optamos por apresentar os resultados de forma agregada, como pode ser visto na tabela 1, comparando o imposto devido atualmente e aquele resultante da redução do IRPF para baixas rendas:

*Tabela 1 – Efeitos da Redução do IRPF para Baixas Rendas, base 2022*

Centis	RTB ajustada média (R\$ mil)	IRPF devido (R\$ bilhões)	IRPF reduzido (R\$ bilhões)
1 a 67	Até 60	11,23	(11,23)
68 a 79	Entre 60 e 84	19,77	(6,52)
<b>Total</b>			<b>(17,75)</b>

Fonte: Elaboração própria

Comentários acerca dos efeitos da redução do IRPF para baixas rendas:

- Cerca de 67% dos contribuintes serão totalmente isentos do IRPF;
- A redução, total ou parcial, atinge um universo de praticamente 79% dos contribuintes;
- O impacto total da medida é de cerca de R\$ 17,75 bilhões, na base de 2022.

Finalmente, considerando a variação da massa salarial, chegamos aos seguintes valores para todo o período de interesse (projetando de 2023 a 2028):

*Tabela 2 – Efeitos da Redução do IRPF para Baixas Rendas, 2022-2028*

Ano-Calendário	d Massa Salarial	IRPF reduzido (R\$ bilhões)
2022		(17.75)
2023	5.0%	(18.64)
2024	7.4%	(20.02)
2025	5.3%	(21.08)
2026	5.4%	(22.21)
2027	5.1%	(23.35)
2028	4.9%	(24.48)

Fonte: Elaboração própria

## 3.2.AUMENTO DO IRPF PARA ALTAS RENDAS

### **METODOLOGIA**

Metodologia análoga foi aplicada para o cálculo do aumento do IRPF. Para fins de cálculo dos impactos, será conveniente utilizar a classificação de renda que abarca a RTB mais os rendimentos isentos mais os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva, deduzida das transferências patrimoniais, ou seja, doações e heranças (RB4). Novos ajustes serão necessários no valor de RB4, de forma a excluirmos os ganhos de capital e rendimentos recebidos acumuladamente, nos termos da proposição.

### **RESTRIÇÕES**

Restrições similares ao cálculo da redução do IRPF são aplicáveis aqui, isto é, as informações disponibilizadas pela RFB datam de 2022 e os cálculos incorporarão incertezas devido a erros amostrais presentes dentro de cada centil. Ademais, as extrapolações para anos futuros também usarão como *proxy* a variação da massa salarial.

### **CÁLCULOS**

Um passo adicional será necessário no caso do aumento do IRPF: a definição da base de cálculo sobre a qual se aplicará a alíquota mínima efetiva de 10%. Para isso, nos valem o disposto no § 3º do art. 16-A, deduzindo contas de poupança, determinadas indenizações, aposentadoria e pensão de moléstia grave e títulos e valores mobiliários isentos. Com esses dados em mãos, podemos obter o valor do IRPFM, multiplicando a base de cálculo pela alíquota definida no mesmo artigo (0 a 10% linearmente crescente para rendas anuais entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão e 10% fixa para rendas anuais acima de R\$ 1,2 milhão).

Finalmente, com o IRPFM em mãos, podemos cotejá-lo com o IRPF efetivamente pago pelos contribuintes, realizando os abatimentos referentes ao IRPF devido na declaração de

ajuste anual, aos impostos sujeitos à tributação exclusiva<sup>23</sup>, ao redutor do IRPF<sup>24</sup> e ao montante do IRPM retido na fonte<sup>25</sup>. O resultado poderá ser:

- Negativo, quando o IRPFM for menor que a soma dos montantes abatidos (imposto mínimo menor que imposto efetivo). O PL prevê, nesse caso, que o valor adicional de IRPF será nulo.
- Positivo, quando o IRPFM for maior que a soma dos montantes abatidos (imposto mínimo maior que imposto efetivo). Nesse caso, é necessário cobrar um valor de IRPF adicional para se atingir a tributação efetiva mínima preconizada na proposição.

Para facilitar a visualização, optamos por apresentar os resultados de forma agregada, como pode ser visto na tabela 3, comparando o imposto devido atualmente e aquele resultante do aumento do IRPF para altas rendas:

*Tabela 3 – Efeitos do Aumento do IRPF para Altas Rendas, base 2022*

Centis	RB4 ajustada média (R\$ mil)	IRPF devido (R\$ bilhões)	IRPF adicional (R\$ bilhões)
99 a 99.4	Entre 600 e 1.200	32,85	0,03
99.5 a 100	Acima de 1.200	30,53	20,87
<b>Total</b>			<b>20,90</b>

**Fonte:** Elaboração própria

Comentários acerca dos efeitos do aumento do IRPF para altas rendas:

- a) Dada a alta concentração no perfil de distribuição de renda do Brasil, somente dois centis serão afetados pelo aumento do IRPF. Como a tabela da RFB já prevê a divisão do último centil em décimos (isto é, agrupamentos de 40.570

<sup>23</sup>Na ausência de dados mais detalhados, assumimos uma alíquota efetiva no valor de 15%, que deve aproximar razoavelmente bem a alíquota desse conjunto de tributos.

<sup>24</sup>O fator redutor, nesse primeiro momento, foi desconsiderado do cálculo, devido à dificuldade de se calculá-lo, bem como o efeito marginal esperado de sua contribuição.

<sup>25</sup>Considerando que, a partir de sua vigência, a lei anteciparia a arrecadação para o adicional de IRPF às custas de lucros ou dividendos, seu abatimento teria apenas efeitos intertemporais, sendo devidamente restituído aos contribuintes quando devido.



contribuintes), lançamos mão dessa desagregação para conseguir segregar as faixas de rendas relevantes para os cálculos;

- b) O aumento da arrecadação com o aumento do IRPF para altas rendas recai praticamente em sua totalidade sobre as rendas acima de R\$ 1,2 milhão anual, que correspondem a 0,6% dos contribuintes;
- c) O impacto total da medida é de cerca de R\$ 20,90 bilhões, na base de 2022.

Por fim, considerando a variação da massa salarial, chegamos aos seguintes valores para todo o período de interesse (projetando de 2023 a 2028):

*Tabela 4 – Efeitos do Aumento do IRPF para Altas Rendas, 2022-2028*

Ano-Calendário	d Massa Salarial	IRPF adicional (R\$ bilhões)
2022		20.90
2023	5.0%	21.94
2024	7.4%	23.57
2025	5.3%	24.81
2026	5.4%	26.15
2027	5.1%	27.48
2028	4.9%	28.82

Fonte: Elaboração própria

### 3.3. IRRF EM REMESSAS AO EXTERIOR DE LUCROS OU DIVIDENDOS

#### METODOLOGIA

No que diz respeito às remessas ao exterior de lucros ou dividendos, foi adotada metodologia baseada em estatísticas fornecidas pelo Banco Central do Brasil (BCB)<sup>26</sup>, relativas ao balanço de pagamentos nacional. Foram compiladas as informações relativas a lucros ou dividendos remetidos, em dólares, das séries de renda de investimento direto (23574) e de renda de investimento em carteira (23586) nos últimos dez anos. Tais informações, em conjunto com valores de câmbio médio por ano<sup>27</sup>, possibilitaram calcular as remessas totais de lucros e dividendos anuais em reais, para os anos de 2015 a 2024.

#### RESTRIÇÕES

<sup>26</sup><https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>  
Acessado em 3/4/2025.

<sup>27</sup><http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924> Acessado em 3/4/2025.

A principal restrição observada na metodologia foi a projeção dos valores de remessas ao exterior de lucros e dividendos para os anos futuros. Como premissa, foi considerada a taxa de variação média das remessas dos últimos dez anos (2014 a 2024), de 9,8%, de forma a projetarmos sua variação até 2028 (efeito-quantidade). Ressalva-se que os volumes de remessas podem variar significativamente de um ano para outro, inclusive com alteração no sentido da variação: por exemplo, de 2019 a 2020 as remessas caíram 9,7%, mas de 2022 a 2023 subiram 2,6%.

Ademais, para fins de incorporação de efeito-preço na extrapolação dos dados, consideramos as taxas de câmbio de final de período disponíveis na última pesquisa de mercado do Boletim Focus, de 28/3/2025<sup>28</sup>, o que incorpora grau de incerteza adicional aos cálculos.

## CÁLCULOS

Com os dados extraídos da balanço de pagamentos, é possível estimar a arrecadação potencial de IRRF (considerando a alíquota de 10% conforme § 4º do art. 10 introduzido pelo PL na Lei do IRPJ) segundo indicado a seguir:

*Tabela 5 – Efeitos do Aumento do IRPF para Altas Rendas, 2015-2024*

Ano	Lucros e dividendos remetidos totais (US\$ milhões)	Variação (%)	Câmbio médio (R\$)	Lucros e dividendos remetidos totais (R\$ milhões)	Arrecadação potencial de IRRF (R\$ milhões)
2015	20,682.70	-	3.33	68,904.42	6,890.44
2016	22,477.60	8.7%	3.49	78,449.07	7,844.91
2017	23,119.90	2.9%	3.19	73,798.72	7,379.87
2018	25,086.10	8.5%	3.65	91,669.63	9,166.96
2019	27,165.50	8.3%	3.95	107,170.61	10,717.06
2020	24,526.50	(9.7)%	5.16	126,453.73	12,645.37
2021	46,319.10	88.9%	5.40	249,891.54	24,989.15
2022	48,768.20	5.3%	5.16	251,878.00	25,187.80
2023	50,055.50	2.6%	5.00	250,027.22	25,002.72
2024	36,557.10	(27.0)%	5.39	197,024.49	19,702.45

Fonte: Elaboração própria

Depreende-se dos dados da tabela 5 que:

<sup>28</sup><https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20250328.pdf> Acessado em 3/4/2025.

- a) Diferente dos dados de distribuição de renda, há dados da balança de pagamentos disponíveis até 2024, o que reduz a necessidade de projeção somente para os anos de 2025 a 2028;
- b) Percebe-se grande dispersão na variação do volume de remessas (de -27,0% a 88,9%), que também é acompanhada por variações significantes na taxa de câmbio (de R\$ 3,33 a R\$ 5,90), o que contribui sobremaneira para incertezas nas projeções futuras do potencial de arrecadação;
- c) A arrecadação potencial da medida é de cerca de R\$ 25,19 bilhões, na base de 2022. Contudo, é esperado uma alteração no comportamento dos contribuintes, por exemplo, na forma de retenção de lucros pela pessoa jurídica que remete os dividendos para o exterior. A modelagem desse tipo de comportamento é de difícil consecução, de modo que adotaremos um valor conservador, de que 50% de lucros ou dividendos não mais seriam remetidos por essa via com a aprovação do PL nº 1.087/2025..

Com os dados históricos obtidos para os anos de 2015 a 2024, realizamos as extrapolações para todo o período de interesse (projetando de 2025 a 2028):

*Tabela 6 – Efeitos do IRRF sobre Remessas de Lucros ou Dividendos ao Exterior, 2022-2028*

Ano	Lucros e dividendos remetidos totais (US\$ milhões)	Câmbio médio (R\$)	Lucros e dividendos remetidos totais (R\$ milhões)	Arrecadação potencial de IRRF (R\$ milhões)
2022	48,768.20	5.16	251,878.00	25,187.80
2023	50,055.50	5.00	250,027.22	25,002.72
2024	36,557.10	5.39	197,024.49	19,702.45
2025	40,148.96	5.92	237,681.86	23,768.19
2026	44,093.74	6.00	264,562.44	26,456.24
2027	48,426.11	5.90	285,714.02	28,571.40
2028	53,184.14	5.90	313,786.43	31,378.64

Fonte: Elaboração própria

## 4. CONCLUSÕES

### 4.1. ASPECTOS QUANTITATIVOS

Compilando os dados calculados nas subseções anteriores, chegamos aos seguintes valores de impacto orçamentário e financeiro:

Tabela 7 – Impactos do PL nº 1.087/2025 na Tributação sobre a Renda, Conorf

Ano	IRPF reduzido [1] (L9250, Art. 3º-A) (R\$ bilhões)	IRPF adicionado [2] (L9250, Art. 16-A) (R\$ bilhões)	IRRF remessas [3] (L9249, Art. 10) (R\$ bilhões)	Total [1] + [2] + [3]
2026	(22,21)	26,15	10,35	14,28
2027	(23,35)	27,48	11,09	15,22
2028	(24,48)	28,82	12,09	16,42

Fonte: Elaboração própria

Para fins de comparação, abaixo tabelamos os valores informados na exposição de motivos que acompanha a proposição:

Tabela 8 – Impactos do PL nº 1.087/2025 na Tributação sobre a Renda, Executivo

Ano	IRPF reduzido [1] (L9250, Art. 3º-A) (R\$ bilhões)	IRPF adicionado [2] (L9250, Art. 16-A) (R\$ bilhões)	IRRF remessas [3] (L9249, Art. 10) (R\$ bilhões)	Total [1] + [2] + [3]
2026	(25,84)	25,22	8,90	8,28
2027	(27,72)	29,49	9,69	11,46
2028	(29,68)	29,83	9,81	9,96

Fonte: Elaboração própria

A partir das tabelas 7 e 8, tecemos algumas conclusões:

- a) Ressalta-se que esta Consultoria, ainda que sujeita a limitações de acesso a bases de dados, procedeu à realização de estimativa de impacto orçamentário-financeira com metodologia própria, de modo a balizar os valores originalmente informados pelo Poder Executivo, com vistas a subsidiar a discussão parlamentar. Em geral, os números parecem convergir.
- b) No que tange à redução do IRPF (baixas rendas), percebe-se, comparando-se os valores de renúncia de receita (redução do IRPF) calculados pelo Poder Executivo e por esta Conorf, uma diferença média nos valores que se aproxima dos 15%. Tal divergência pode estar relacionada a diferentes premissas adotadas e a maior disponibilidade de acesso a microdados próprios pelo órgão responsável pelos cálculos naquele Poder. Outra hipótese para a discrepância observada pode decorrer do fato de que a proposição enviada não contempla a correção anual da tabela do IRPF, de forma a continuar isentando, ainda em 2025, rendas de até dois salários-mínimos. Por tal razão, não se incluíram nesta nota os impactos dessa correção, dada a ausência de proposição legislativa

tratando do assunto até a data de elaboração deste trabalho. Não fica claro, no entanto, se os cálculos do Ministério da Fazenda incluíram implicitamente essa medida, o que aproximaria, em grande medida, os valores observados no cálculo da redução do IRPF para baixas rendas realizados pela Conorf e pelo Poder Executivo;

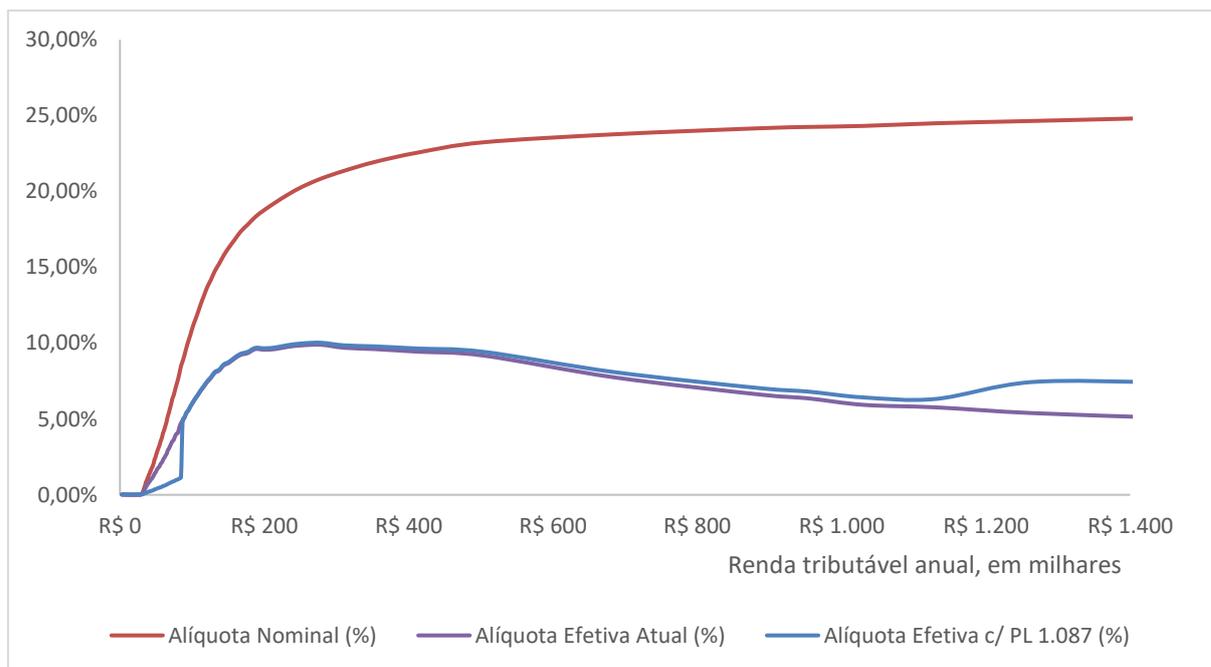
- c) Com relação ao aumento do IRPF (altas rendas), encontra-se uma convergência bastante razoável, ao redor dos 5%, se comparando os números calculados por esta Consultoria e pelo Poder Executivo;
- d) No que diz respeito ao IRRF para remessas ao exterior, amplia-se a divergência para uma ordem de grandeza de 20%. Fatores já mencionados anteriormente, como a alta dispersão dos valores de variação do volume de lucros e dividendos ao longo dos anos, bem como da taxa de câmbio médio, conjugados com o efeito decorrente do comportamento dos contribuintes, modelado de forma simplista em nossos cálculos, devem contribuir para essa divergência;
- e) Tais diferenças, no entanto, não excluem o fato de que, em grandes números, os cálculos apresentados pelo Poder Executivo convergem com os desta Consultoria, de modo que as projeções apresentadas parecem estar razoavelmente apropriadas;
- f) Em qualquer dos casos apresentados, o PL não só apresenta neutralidade fiscal, como incorpora um resultado de arrecadação positivo (resultados totais positivos tanto no cálculo da Conorf como no do Ministério da Fazenda). Tal resultado deve ser visto com cuidado, pois há uma série de ressalvas metodológicas e outras restrições que importam certo grau de incerteza nos cálculos, de modo que é salutar que exista alguma margem positiva para acomodação.

#### 4.2. ASPECTOS QUALITATIVOS

Não obstante o mérito da proposição ora analisada, insta ressaltar que a ideia de um imposto mínimo para faixas superiores de renda não atende plenamente ao critério constitucional da progressividade. Conforme representado no gráfico 3, ao avaliarmos as alíquotas efetivas obtidas com a aprovação do PL nº 1.087/2025 (curva em azul), o que resulta

ao final não é a progressividade plena, mas sim uma espécie de tributação “duplo-côncava”, com progressividade nas baixas rendas (até R\$ 84 mil), relativa estabilidade nas rendas intermediárias (entre R\$ 84 mil e R\$ 600 mil), nova regressividade nas altas rendas (entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão) e nova progressividade nas altas rendas (acima de R\$ 1,2 milhão).

Gráfico 3 – Regressividade da Tributação sobre a Renda – Efeitos PL nº 1087/2025

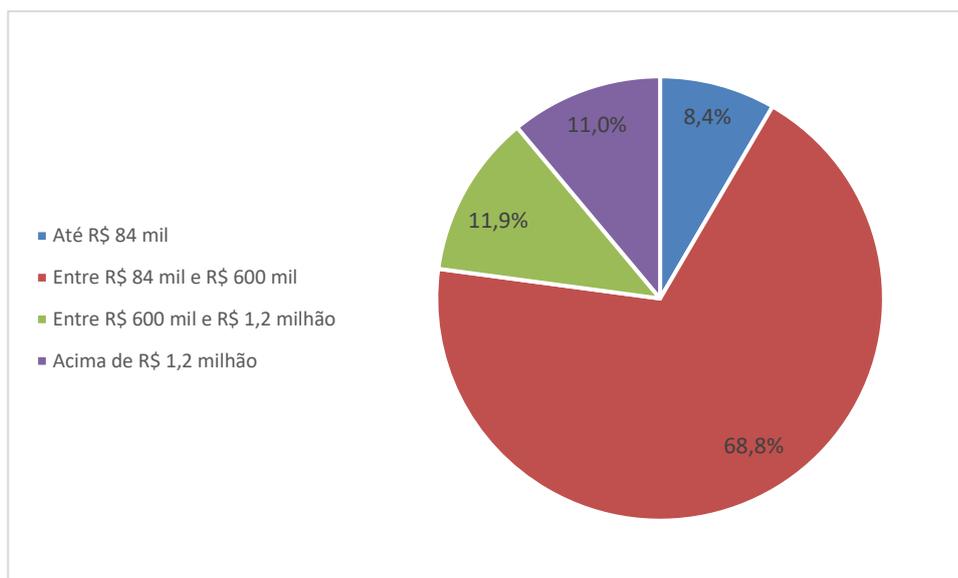


Fonte: elaboração própria do autor

O critério constitucional de progressividade é mais bem representado pela aproximação assintótica das alíquotas efetivas da tributação da renda, similar ao comportamento (mas não necessariamente aos valores) da curva de alíquota nominal (curva vermelha). Em outras palavras, a progressividade plena só será atingida quando não se observarem mais tendências decrescentes das alíquotas efetivas em quaisquer faixas de renda.

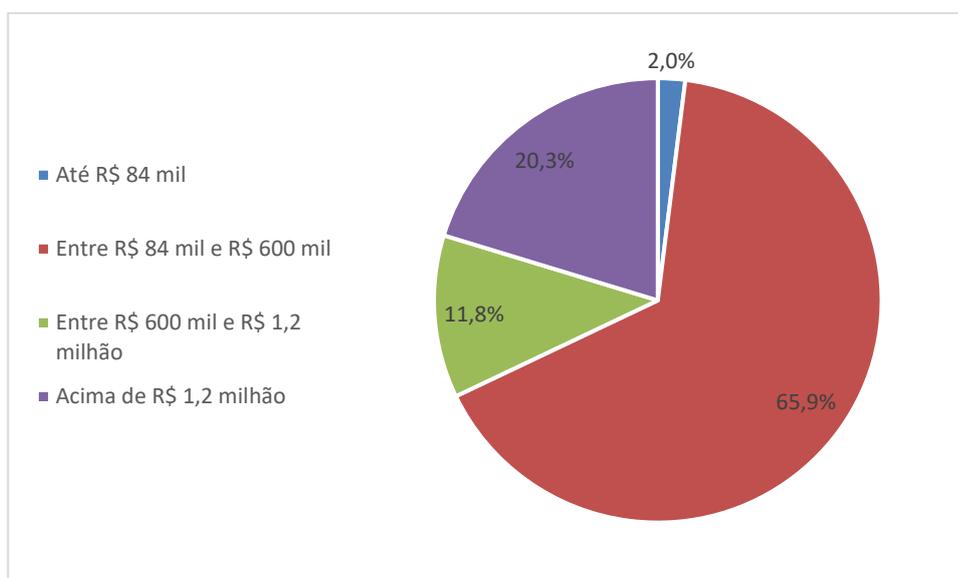
Outra forma de visualizar a atenuação da regressividade resultante das medidas propostas é comparando os gráficos 4 e 5, que mostram a parcela do volume total de imposto devido arcado por cada faixa de renda.

Gráfico 4 – Parcela do Imposto Devido por Faixa de Renda Anual, base 2022



Fonte: elaboração própria do autor

Gráfico 5 – Parcela do Imposto Devido por Faixa de Renda Anual – Efeitos PL nº 1.087/2025



Fonte: elaboração própria do autor

Algumas conclusões são possíveis:

- Altíssimas rendas (segmento roxo) são os maiores afetados pelo PL nº 1.087/2025 e passam a ser responsáveis por uma fatia cerca de 9,3 p.p. maior da arrecadação;

- b) Altas rendas (segmento verde) pouco contribuem, já que as alíquotas efetivas dessa faixa se aproximam bastante das alíquotas mínimas estabelecidas pelo Poder Executivo (transição linear de 0 a 10%);
- c) Rendas intermediárias (segmento vermelho) se beneficiam de alguma forma, com redução de 2,9 p.p. de sua participação na arrecadação;
- d) Baixas rendas (até R\$ 84 mil ao ano) são os grandes beneficiários da reforma, reduzindo sua participação na arrecadação em cerca de 6,4 p.p.

#### 4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados mais relevantes referentes à proposição em análise, quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

### MURILO HINOJOSA DE SOUSA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

## 5. ANEXOS

### I. PL-1087-2025

---

<sup>i</sup>(ADCT) Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

<sup>ii</sup>(LRF) Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

iii(LDO 2025) Art. 129. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e apresentação do demonstrativo a que se refere o *caput*, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

§ 2º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o *caput*, deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa.

iv(LDO 2025) Art. 129. (...)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou a proposta de ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que fundamentar a norma proposta, hipótese em que será:

I - vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação ou a ato infralegal ainda não editado; e  
II - permitida a referência à norma, lei ou ato infralegal, publicado no mesmo exercício financeiro ou no anterior, que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que o tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.

v(LDO 2025) Art. 129. (...)

§ 8º O disposto no *caput* aplica-se às proposições legislativas e às propostas de atos infralegais que:

I - contenham remissão à futura legislação, estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro;

II - estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou

III - estejam em fase de sanção.

vi(LDO 2025) Art. 129. (...)

§ 10 Ficam dispensadas das medidas de compensação as proposições legislativas que impliquem renúncia de receita ou aumento da despesa obrigatória de caráter continuado cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2024.

vii(LDO 2025) Art. 139. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:

I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos;

II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

§ 1º O órgão a que se refere o inciso III definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos e dará publicidade a suas avaliações.

§ 2º Ficam dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo as proposições legislativas que tratem de:

I - alterações de normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior;  
II - benefícios tributários associados a emissão de letras de crédito destinadas ao financiamento de longo prazo no âmbito de programas de desenvolvimento econômico;

III - benefícios tributários associados às debêntures incentivadas e de infraestrutura; e

IV - benefícios tributários previstos nas Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019 e Lei nº 14.968, de 11 de setembro de 2024.

PÁGINA 34 DE 34

