

NOTA TÉCNICA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO 92/2025

PL nº 1.087/2025, que institui a redução do imposto sobre a renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas

Solicitante:

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização
e Controle

Número da STO: 2025-01976

Data de elaboração: 17/10/2025

Autor da Nota: Marcos Felipe de Almeida Martins | Consultor
Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

SUMÁRIO EXECUTIVO

- **Proposição:** De autoria do Poder Executivo, o PL nº 1.087/2025 busca mitigar a falta de progressividade da tributação sobre a renda, articulando-se em três principais eixos: a) redução do IRPF para contribuintes de menor renda; b) definição de um valor mínimo para o IRPF devido por contribuintes de alta renda; c) tributação na fonte de lucros e dividendos percebidos por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior.
- **Alterações contidas no substitutivo:** O substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, em linhas gerais, ampliou a faixa de renda elegível à redução do IRPF, ampliou o rol rendimentos dedutíveis da base de cálculo da tributação mínima do IRPF e criou hipóteses de isenção dos impostos retidos na fonte sobre lucros e dividendos.
- **Restrições e hipóteses adotadas:** As limitações encontradas durante a elaboração da estimativa (detalhamento insuficiente dos dados e incertezas relacionadas ao comportamento futuro dos contribuintes) impuseram a necessidade de adoção de hipóteses e criação de diferentes cenários.
- **Impacto orçamentário e financeiro do PL nº 1.087/2025:** Conforme o cenário mais conservador calculado, representativo do impacto potencial da medida, estima-se uma perda de arrecadação de R\$ 4,45 bilhões em 2026, de R\$ 3,05 bilhões em 2027 e de R\$ 4,82 bilhões em 2028.

Estimativa de impacto do PL 1.087/2025 – substitutivo (em R\$ bilhões)

	2026	2027	2028	TOTAL
Redução do IRPF	-27,44	-29,45	-31,52	-88,41
Alíquota mínima para altas rendas	17,65	20,14	20,37	58,17
Lucros e dividendos remetidos ao exterior	5,34	6,26	6,33	17,92
TOTAL	-4,45	-3,05	-4,82	-12,33

Fonte: Elaboração própria

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota tem por objetivo atender solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle, nos termos da STO 2025-01976, 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 1.087/2025, que

altera as Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para instituir a redução do imposto sobre a renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas; e dá outras providências.

De autoria do Poder Executivo, a proposição foi apresentada em 18 de março de 2025, tendo sido aprovada pela Câmara dos Deputados em 1º de outubro de 2025, na forma do substitutivo aprovado pelo seu plenário. Ato contínuo, o Projeto de Lei foi encaminhado ao Senado Federal, e encontra-se em análise pela Comissão de Assuntos Econômicos desta Casa, sob relatoria do Senador Renan Calheiros.

Nota-se que a proposição inicialmente apresentada pelo Poder Executivo, além de ter sido acompanhada de estimativa de impacto fiscal calculada pelo Ministério da Fazenda, foi também analisada por esta Conorf, na Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 13/2025¹. Dessarte, a presente Nota propõe-se a avaliar o impacto das alterações constantes do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, em relação à proposição inicialmente apresentada.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT¹, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

¹ https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=notas-tecnicas-e-informativos

Por sua vez, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRFⁱⁱ 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 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)ⁱⁱⁱ, 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^{iv}, 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^v, 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^{vi}, 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^{vii}, 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.

Quanto à indicação da compensação, importa destacar que se trata de atribuição privativa dos parlamentares, pois envolve juízo de valor sobre qual opção deve ser adotada para se obter o correspondente aumento compensatório de receita: elevação de alíquota, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Para subsidiar a escolha, pode-se utilizar, por exemplo, o demonstrativo de gastos tributários, constante das Informações Complementares ao PLOA 2025 (PLN nº 26/2024)².

3. ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO

3.1. Proposição enviada pelo Poder Executivo

A proposição analisada, que, conforme a Exposição de Motivos nº 19/2025 MF, busca mitigar a falta de progressividade da tributação sobre a renda, articula-se em três principais eixos:

- Redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF) para contribuintes de menor renda;
- Definição de um valor mínimo para IRPF devido por contribuintes de alta renda;
- Tributação na fonte de lucros e dividendos percebidos por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior.

A redução do IRPF para contribuintes de menor renda é promovida pelo acréscimo, à Lei nº 9.250/1995 (Lei do IRPF), do art. 3º-A, que cria uma redução no imposto sobre os rendimentos tributáveis das pessoas físicas, a partir do ano-calendário de 2026. Para rendimentos de até R\$ 5.000,00 por mês (R\$ 60.000 anuais), a proposição concede um desconto de até R\$ 312,89, de modo que o imposto devido pelo contribuinte dessa faixa de renda seja zero. Além disso, a versão inicial do PL concede uma redução parcial do imposto devido, calculada por uma fórmula de transição³, para contribuintes que auferem rendimentos entre R\$ 5.000,01 e R\$ 7.000,00 mensais – em termos anuais, a

² O demonstrativo de gastos tributários consta do Anexo II, inciso IV, das Informações Complementares ao PLOA 2025.

³ $1.095,11 - (0,156445 \times \text{rendimentos tributáveis sujeitos à incidência mensal})$

proposição original concede a redução parcial a contribuintes com renda entre R\$ 60.000,01 e R\$ 84.000,00.

Quanto ao aumento do IRPF para contribuintes de alta renda, a proposição, por meio da introdução do art. 16-A na Lei nº 9.250/1995, estabelece uma alíquota mínima para o imposto de renda devido por contribuintes com rendimentos anuais acima de R\$ 600 mil, a ser cobrada a partir de 2027 (ano-calendário de 2026). Para o cálculo do rendimento a ser utilizado como critério para aplicação das alíquotas, o § 1º do art. 16-A, na proposição inicial, define que devem ser considerados todos os rendimentos do contribuinte auferidos no ano-calendário, com as seguintes exceções:

- Ganhos de capital⁴ (inciso I);
- Rendimentos recebidos acumuladamente (inciso II);
- Doação em adiantamento da legítima ou herança (inciso III).

Como se verá a seguir, essa lista foi ampliada no substitutivo.

Ainda na proposição inicial, para a definição da base de cálculo sobre a qual a alíquota mínima deve incidir, o § 3º do art. 16-A, suprimido no substitutivo, define que, do valor apurado nos termos do § 1º, ainda devem ser deduzidos os rendimentos oriundos de:

- Contas de poupança (inciso I);
- Indenização por acidente de trabalho, por danos materiais ou morais (inciso II);
- Aposentadoria e pensão por moléstia grave (inciso III);
- Títulos e valores mobiliários isentos ou sujeito a alíquota zero (inciso IV).

A alíquota mínima, por sua vez, conforme o § 2º do art. 16-A, tem o valor fixado em 10% para os contribuintes que percebam no ano-calendário acima de R\$ 1,2 milhão. Para os contribuintes que percebam entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão, a alíquota progride, linearmente, de 0 a 10%, conforme fórmula definida pelo dispositivo:

- Alíquota % = (REND/60.000) – 10, onde REND refere-se aos rendimentos apurados na forma prevista no § 1º.

Outrossim, conforme o § 4º do art. 16-A da proposição original (§ 3º, no substitutivo) o valor devido a título da tributação mínima do IRPF é o resultado obtido da

⁴ exceto os decorrentes de operações realizadas em bolsa ou no mercado de balcão organizado sujeitas à tributação com base no ganho líquido no Brasil

multiplicação da alíquota mínima pela base de cálculo, do qual ainda devem ser deduzidos:

- IRPF devido na declaração de ajuste anual (inciso I);
- Determinados impostos sujeitos à tributação exclusiva (incisos II a IV);
- Redutor da tributação mínima do IRPF, em virtude da soma desta com o IRPJ/CSLL da fonte pagadora (inciso V);
- Montante do IRPF retido na fonte (§ 6º na proposição inicial, § 5º no substitutivo).

Caso o valor apurado por meio dos procedimentos descritos nesses dispositivos seja negativo, o valor devido será zero. Além disso, o PL 1.087/2025 insere na Lei do IRPF o art. 6º-A, que estabelece, a partir de 2026, a retenção na fonte de 10% dos lucros e dividendos recebidos por pessoa física domiciliada no Brasil, quando superiores a R\$ 50 mil por mês, a título de antecipação da tributação mínima do IRPF.

Em relação à criação do redutor da tributação mínima, estabelecida no inciso V do § 4º do art. 16-A, ele será aplicável quando a soma da alíquota efetiva paga pela pessoa jurídica sobre o lucro com a alíquota efetiva da tributação mínima do IRPF ultrapassar a soma das alíquotas nominais do IRPJ e da CSLL. O redutor será calculado a partir da diferença entre a carga tributária efetiva suportada pelo contribuinte e a carga tributária referencial estabelecida pela proposição.

Ainda, o PL altera o art. 10 da Lei nº 9.249/1995, harmonizando seu *caput* à nova legislação e acrescentando o § 4º, que sujeita os lucros e dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior à incidência do imposto de renda na fonte, à alíquota de 10%. De maneira análoga ao redutor aplicado à tributação mínima do IRPF, o art. 10-A disciplina crédito aplicável quando apurado que a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros das pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil com a alíquota de retenção de 10% excede a soma das alíquotas nominais do IRPJ e da CSLL.

3.2. Alterações constantes do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados

O substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados promoveu algumas alterações na versão inicial do projeto. Dentre elas, destaca-se a ampliação do limite superior da faixa de redução do IRPF de R\$ 7.000,00 para R\$ 7.350,00 (R\$ 84.000,00 para R\$ 88.200,00, em termos anuais). Desse modo, o benefício atinge uma quantidade maior de contribuintes.

Quanto à tributação mínima do IRPF, na proposição inicial, havia dois momentos de aplicação de deduções: o primeiro deles, constante do § 1º do art. 16-A, servia ao

cálculo do montante que serviria de critério para a incidência ou não da alíquota mínima, bem como para a definição da alíquota a ser aplicada; o segundo, constante do § 3º, previa outras deduções para a formação da base de cálculo sobre a qual incidiria a alíquota mínima. O substitutivo uniu esses dois momentos, fazendo com que o montante utilizado como critério incidência e a base de cálculo sejam iguais. Em termos de impacto na arrecadação, o efeito prático dessa medida é uma pequena redução na quantidade de contribuintes sobre os quais a alíquota mínima deve incidir.

Ademais, o substitutivo acrescentou às deduções possíveis a parcela isenta dos rendimentos rurais e os lucros e dividendos relativos a resultados apurados até 2025, cuja distribuição tenha sido aprovada até dezembro de 2025. Além disso, a isenção concedida aos lucros e dividendos apurados e com distribuição aprovada até 2025 aplica-se, também, ao imposto retido previsto no art. 6º-A – em decorrência da inserção do § 3º ao dispositivo.

Ademais, o substitutivo, por meio dos incisos IV e V, criou um rol de rendimentos dedutíveis, relativos a títulos e valores mobiliários. Ressalta-se, no entanto, que tais rendimentos são isentos de imposto sobre a renda, motivo pelo qual a possibilidade de sua dedução já era abarcada, no projeto original, pelo inciso IV. A diferença é que, com a nova redação, tais rendimentos poderão ser deduzidos da base de cálculo mesmo que legislação diversa revogue a isenção tributária que os beneficia.

Já no contexto da tributação sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior, o substitutivo optou por acrescentar o § 5º ao art. 10 da Lei 9.249/1995, isentando desse imposto de renda retido na fonte os lucros e dividendos:

- Relativos a resultados apurados até 2025, cuja distribuição tenha sido aprovada até o final de 2025 (inciso I);
- Pagos a governos estrangeiros, desde que haja reciprocidade de tratamento (inciso II, alínea a);
- Pagos a fundos soberanos (inciso II, alínea b);
- Pagos a entidades no exterior que tenham como principal atividade a administração de benefícios previdenciários (inciso II, alínea c).

4. ESTIMATIVA DE IMPACTO DO PL Nº 1.087/2025

Como mencionado, a proposição inicial já foi adequadamente instruída com a estimativa de seu impacto fiscal. Posteriormente, o Ministério da Fazenda, na Nota

Conjunta GAB/Sutri/Cetad/Asleg nº 1⁵, de 26 de maio de 2025, em atendimento ao Requerimento de Informação da Câmara dos Deputados nº 1.229/2025⁶, apresentou tabela atualizada, considerando o redutor relativo à alíquota efetiva das empresas pagadoras de lucros e dividendos. As Tabelas 1 e 2 comparam a estimativa que acompanhou o envio da proposição e a estimativa atualizada da versão inicial do PL, ambas elaboradas pelo Ministério da Fazenda.

Tabela 1 – Estimativa inicial de impacto do PL 1.087/2025 (EM 19/2025 – MF)

	R\$ bilhões			
	2026	2027	2028	TOTAL
Isenção/redução do IRPF	-25,84	-27,72	-29,68	-83,24
Alíquota mínima para altas rendas	25,22	29,49	29,83	84,54
Lucros e dividendos remetidos ao exterior	8,90	9,69	9,81	28,40
TOTAL	8,28	11,46	9,96	29,70

Fonte: Exposição de Motivos nº 19/2025 – MF.

Tabela 2 – Estimativa inicial de impacto do PL 1.087/2025 (NT GAB/Sutri/Cetad/Asleg nº 1/2025)

	R\$ bilhões			
	2026	2027	2028	TOTAL
Isenção/redução do IRPF	-25,84	-27,73	-29,68	-83,25
Alíquota mínima para altas rendas	25,22	25,35	25,64	76,21
Lucros e dividendos remetidos ao exterior	8,90	6,95	7,03	22,88
TOTAL	8,28	4,58	2,99	15,85

Fonte: Nota Conjunta GAB/Sutri/Cetad/Asleg nº 1, de 26 de maio de 2025.

Assim, o cálculo do impacto produzido pelas alterações contidas no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados foi realizado utilizando-se as estimativas atualizadas elaboradas pelo Ministério da Fazenda e as informações fornecidas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre a distribuição de renda⁷. A publicação da RFB fornece a distribuição de renda por centis, detalhando também informações sobre o imposto de renda.

Vale notar que, em virtude da agregação dos dados publicados pela RFB, não é possível à análise aqui empreendida chegar ao mesmo grau de precisão a que se chegaria caso fossem utilizados dados desagregados, que permitissem seu cruzamento com outras informações detalhadas a respeito dos rendimentos percebidos pelos

⁵

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2919037&filename=Tramitacao-RIC%201229/2025. O documento mencionado se encontra na página 193 do arquivo contido no link.

⁶ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2497135>

⁷ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2023/2023/centis-br-ac2023-versao-out-2025.xlsx/view>

contribuintes. Não obstante, o presente trabalho busca contribuir para a discussão sobre o PL nº 1.087/2025, apresentando estimativas que forneçam uma noção adequada do potencial impacto das alterações feitas pelo substitutivo.

Desse modo, utilizando-se os dados da Receita Federal, foram construídos dois cenários: um cenário base (conforme o projeto inicial) e um cenário baseado no texto do substitutivo. Ressalta-se que os dados mais recentes fornecidos pela RFB referem-se ao ano-calendário de 2023, de modo que os cálculos realizados com base nessas informações foram projetados para os anos posteriores conforme o crescimento do PIB nominal (publicado pela Secretaria de Política Econômica⁸), buscando capturar o efeito-preço e o efeito-quantidade incidentes sobre a dinâmica da renda. Procedeu-se, assim, ao cálculo da diferença percentual na arrecadação entre os dois cenários, aplicando-se, posteriormente, essa diferença às estimativas mais atualizadas fornecidas pelo Ministério da Fazenda para a versão inicial da proposição.

Para a definição dos centis contemplados pela redução do IRPF, foram utilizados os dados da Renda Tributável Bruta (RTB), que incorpora os rendimentos tributáveis para fins da Declaração Anual do IRPF. Foram acrescidos a essa rubrica os rendimentos do 13º salário. Os centis foram filtrados pelo seu limite superior e separados entre as faixas de renda aptas a receber a isenção do IRPF e as faixas aptas a receber a redução parcial do IRPF. Para a aplicação da isenção, foi consultado, por centil, o imposto total devido. Quanto à redução parcial, aplicou-se a fórmula definida pelo PL 1.087/2025 sobre a renda média, valor que foi multiplicado pela quantidade de contribuintes do centil. Posteriormente, os valores positivos encontrados em cada centil foram agregados.

Os cenários da tributação mínima do IRPF para altas rendas, por sua vez, foram construídos com os dados da classificação que acresce aos dados da RTB os rendimentos isentos e os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva, deduzida das transferências patrimoniais (RB4). A publicação detalha, ainda, os rendimentos isentos e os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, ambos necessários para o cálculo do impacto das deduções detalhadas no § 1º do art. 16-A da Lei nº 9.250/1995, proposto pelo PL.

Para o ano de 2026, quanto à tributação de altas rendas, considerou-se apenas o imposto retido na fonte, já que a vigência da tributação mínima calculada com base no art. 16-A só se inicia em 2027, ao passo que a vigência da retenção sobre lucros e dividendos se inicia em 2026. Para os anos de 2027 e 2028 foram utilizados os cálculos efetuados a partir dos dados da RB4.

⁸ <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico#:~:text=O%20Panorama%20Macroecon%C3%B4mico%20%C3%A9%20um,fontes%20prim%C3%A1rias%20de%20acesso%20p%C3%ABlico>.



Quanto à retenção sobre lucros e dividendos, a proposição inicial estabelecia o ano de 2026 como marco inicial de vigência, sem fazer quaisquer ressalvas quanto aos lucros cuja distribuição tenha sido aprovada até 2025. Diante desse cenário, o comportamento esperado é que as empresas antecipassem a distribuição de lucros e rendimentos para o ano de 2025. Assim, é razoável supor que parte significativa da arrecadação inicialmente estimada para 2026 relaciona-se à distribuição de lucros e dividendos apurados no próprio ano de 2026. Não obstante, não é razoável supor que a totalidade da distribuição de lucros apurados antes de 2026 tenha sido antecipada.

Desse modo, adota-se a hipótese de que há uma fração dos lucros apurados antes de 2026, cuja distribuição somente seria aprovada em 2026. Conforme a redação inicial da proposição, essa fração sujeitar-se-ia à retenção na fonte, o que não mais ocorre nos termos do substitutivo. Portanto, essa parcela que deixa de ser arrecadada diminui a arrecadação estimada para a tributação mínima do IRPF em 2026. Analogamente, o substitutivo estabelece a mesma isenção para os lucros e dividendos remetidos ao exterior que sejam apurados até 2025, cuja distribuição tenha sido aprovada nesse mesmo prazo. Logo, a mesma lógica exposta anteriormente fundamenta perda de arrecadação, em 2026, para o IRRF sobre lucros e dividendos enviados ao exterior.

Apesar disso, esta Consultoria não dispõe dos dados necessários para a estimativa dessa parcela de lucros apurados e aprovados até 2025, distribuídos a partir de 2026. Por essa razão optou-se por traçar três cenários distintos, arbitrando-se que, para cada cenário, uma parcela diferente dos lucros e dividendos distribuídos em 2026 (10%, 20% e 30%), teve sua distribuição aprovada em 2025.

Para a estimativa das isenções concedidas às remessas de lucros e dividendos ao exterior para governos estrangeiros, fundos soberanos e entidades de administração de benefícios previdenciárias, foi necessária a utilização de um *proxy* capaz de representar o percentual dos lucros e dividendos enviados ao exterior isentos dessa tributação. Estudo realizado pelo Fundo Monetário Internacional⁹ estima que entre 5% e 15% das aquisições corporativas internacionais são feitas pelo setor público. Dessa maneira, para viabilizar a apresentação de uma estimativa do impacto dessas isenções, adotou-se a hipótese de que, potencialmente, 10% dos lucros e dividendos remetidos ao exterior fariam jus ao benefício.

Os resultados encontrados por meio da metodologia descrita, incorporando os três diferentes cenários, são apresentados nas tabelas 3, 4 e 5.

⁹ <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/17/Fiscal-Monitor-April-2020-Policies-to-Support-People-During-the-COVID-19-Pandemic-49278>

Tabela 3 – Estimativa de impacto do substitutivo (cenário 1)

	R\$ bilhões			
	2026	2027	2028	TOTAL
Redução do IRPF	-27,44	-29,45	-31,52	-88,41
Alíquota mínima para altas rendas	22,70	20,14	20,37	63,21
Lucros e dividendos remetidos ao exterior	7,12	6,26	6,33	19,70
TOTAL	2,37	-3,05	-4,82	-5,50

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4 – Estimativa de impacto do substitutivo (cenário 2)

	R\$ bilhões			
	2026	2027	2028	TOTAL
Redução do IRPF	-27,44	-29,45	-31,52	-88,41
Alíquota mínima para altas rendas	20,18	20,14	20,37	60,69
Lucros e dividendos remetidos ao exterior	6,23	6,26	6,33	18,81
TOTAL	-1,04	-3,05	-4,82	-8,91

Fonte: Elaboração própria

Tabela 5 – Estimativa de impacto do substitutivo (cenário 3)

	R\$ bilhões			
	2026	2027	2028	TOTAL
Redução do IRPF	-27,44	-29,45	-31,52	-88,41
Alíquota mínima para altas rendas	17,65	20,14	20,37	58,17
Lucros e dividendos remetidos ao exterior	5,34	6,26	6,33	17,92
TOTAL	-4,45	-3,05	-4,82	-12,33

Fonte: Elaboração própria

Adicionalmente, a tabela 6 fornece o detalhamento do impacto acarretado pelas alterações promovidas pelo substitutivo.

Tabela 6 – Detalhamento do impacto acarretado pelas medidas do substitutivo

	R\$ bilhões		
	2026	2027	2028
IRPF - extensão da faixa de redução	-1,60	-1,72	-1,84
IRPF Mínimo			
Unificação dos §§ 1º e 3º do art. 16-A ¹	0,00	-0,52	-0,53
Parcela isenta da atividade rural (art. 16-A, § 1º)	0,00	-4,69	-4,74
Incidência sobre resultados apurados a partir de 2026 (cenário 1)	-2,52	0,00	0,00
Incidência sobre resultados apurados a partir de 2026 (cenário 2)	-5,04	0,00	0,00
Incidência sobre resultados apurados a partir de 2026 (cenário 3)	-7,57	0,00	0,00
IR sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior			
Incidência sobre resultados apurados a partir de 2026 (cenário 1)	-0,89	0,00	0,00
Incidência sobre resultados apurados a partir de 2026 (cenário 2)	-1,78	0,00	0,00
Incidência sobre resultados apurados a partir de 2026 (cenário 3)	-2,67	0,00	0,00
Hipóteses de não incidência	-0,89	-0,70	-0,70

Fonte: Elaboração própria

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, nessa Nota, dimensionar o impacto orçamentário e financeiro decorrente do PL nº 1.087/2025, na forma do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados. Limitações decorrentes da falta de detalhamento dos dados a que se teve acesso, bem como incertezas relativas ao comportamento dos contribuintes afetados pela proposição, dificultaram a apresentação de um cálculo preciso. Como forma de mitigar esse problema foram realizadas estimativas para três cenários distintos, retratando as possíveis reações dos contribuintes à aprovação do Projeto de Lei.

Por prudência, sugere-se a adoção do cenário mais conservador como representativo do potencial impacto fiscal da proposição. Dessa maneira, estima-se que aprovação do PL nº 1.087, conforme a redação dada à proposição pela Câmara dos Deputados, acarretaria uma perda de arrecadação de R\$ 4,45 bilhões em 2026, de R\$ 3,05 bilhões em 2027 e de R\$ 4,82 bilhões em 2028.

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

ⁱ (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.

ⁱⁱ (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.