3

A reforma do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF): mãos camaradas na taxação dos ricos[1]

DOI: https://doi.org/10.62551/2595-4539.2026.546

Fabrício Augusto de Oliveira[2]

Resumo: Este trabalho apresenta e examina o conteúdo do projeto de Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional, com o objetivo de isentar desse imposto os contribuintes que ganham até R$ 5 mil, reduzir a carga tributária para aqueles que recebem entre R$ 5 mil e R$ 7 mil, aumentar a tributação para a renda no topo da pirâmide e analisar as alterações nele introduzidas ao longo dos debates parlamentares, até sua sanção pelo presidente da República. Devido à sua importância, por ser o primeiro movimento em que se buscou expandir a incidência desse imposto para a população mais rica, visando compensar as perdas que devem ocorrer com sua redução para as camadas de renda mais baixas, também se busca avaliar seus impactos na distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade e na estrutura de distribuição de renda no Brasil.

Palavras-chave: Imposto de renda. Equidade. Tributação. Reforma tributária.

Summary: *TThis paper presents and discusses the content of the individual income tax (IRPF) project forwarded by the government for consideration by*

1 O autor agradece a Francisco Luiz C. Lopreato e a Paulo Gil Höck Introíni a leitura acurada de uma versão preliminar do texto e as valiosas sugestões feitas para sua melhoria.

2 Doutor e mestre em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor da Escola do Legislativo do Estado de Minas Gerais (ELE/ALMG).

the National Congress, with the objective of exempting the taxation of this tax for taxpayers who earn up to R$ 5 thousand and reduce the tax burden for those who receive between R$ 5 thousand and R$ 7 thousand, along with the increase in taxation for income at the top of the pyramid, as well as the changes that were introduced in parliamentary debates until its sanction by the President of the Republic.

Due to its importance, as it is a first movement in which it was sought to expand the incidence of this tax to the richest population, aiming to compensate for the losses that should occur with its reduction for the lower income strata, it is also sought to evaluate its impacts on the distribution of the tax burden among the members of society and, also, on the structure of income distribution in Brazil.

1 – Introdução

Este trabalho apresenta e analisa o conteúdo do projeto de reforma do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional, com o objetivo de isentar do imposto os contribuintes com rendimentos de até R$ 5 mil, reduzir a carga tributária daqueles que recebem entre R$ 5 mil e R$ 7 mil, ampliar a tributação sobre as rendas do topo da pirâmide e examinar as alterações nele introduzidas ao longo dos debates parlamentares, até sua sanção pelo presidente da República.

Dada sua relevância, por representar um primeiro movimento de ampliação da incidência desse imposto sobre a parcela mais rica da população, com o objetivo de compensar as perdas decorrentes de sua redução para as camadas de menor renda, busca-se, ainda, avaliar seus impactos tanto sobre a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade quanto sobre a estrutura da distribuição de renda no Brasil.[3]

A principal conclusão extraída desta análise é que, embora represente um passo importante para começar a reduzir os privilégios tributários dos mais ricos no País e aliviar a carga inci-

3 Uma análise da origem e das causas dessa má distribuição do ônus tributário entre as classes sociais no Brasil se encontra em OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma justa e solidária. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

dente sobre as faixas de menor renda, a medida deve ser vista apenas como um primeiro avanço nessa direção. Ainda assim, esse avanço poderá ser revertido caso o governo não aprove um projeto de lei que assegure a correção monetária da tabela do imposto de renda, ao menos para os grupos beneficiados pela isenção e pela redução desse tributo.

2 – A proposta do Executivo de isenção e redução do IRPF para os que ganham até R$ 7 mil e de aumento desse imposto para os mais ricos

Anunciado com grande alarde como cumprimento da promessa de campanha de isentar do imposto de renda os trabalhadores com rendimento de até R$ 5 mil por mês (ou R$ 60 mil anuais), o Projeto de Lei 1.087/2025[4], que trata dessa matéria, foi encaminhado para aprovação do Congresso Nacional no dia 18 de março. Se houvesse apenas a isenção para os que ganham até R$ 5 mil, todos os contribuintes seriam beneficiados, e as perdas de arrecadação, então estimadas em R$ 26 bilhões em 2026, R$ 27,7 bilhões em 2027 e R$ 29,7 bilhões em 2028, de acordo com o Ministério da Fazenda, poderiam aumentar, estimativamente, no primeiro ano, para R$ 112 bilhões, no caso de todos serem contemplados com o aumento desse limite. Por isso, foi adotada outra fórmula para a concessão desse benefício.

A fórmula para essa mudança foi engenhosa. Em vez de alterar a tabela do imposto de renda (ou de fazer a sua correção pela inflação para corrigir a defasagem de 154%, de acordo com o Sindifisco, à época), o que estenderia os ganhos com a medida a todos os contribuintes, aumentando expressivamente a renúncia fiscal, o governo manteve, no projeto, a mesma tabela com as alíquotas progressivas de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. Com isso, procurou favorecer um grupo bem menor de contri-

4 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1.087, de 18 de março de 2025*. Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases do cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https//www.camara.leg.br. Acesso em: 15 jun. 2025.

buintes de renda mais baixa, concedendo-lhes descontos desse imposto, sem prejudicar, em demasia, a arrecadação, o que seria problemático diante da situação fiscal atual do País.

Assim, para os contribuintes com rendimentos de até R$ 7 mil, a proposta passou a prever um desconto no IRPF decrescente conforme o nível de renda: de 100% para aqueles que recebem até R$ 5 mil, reduzindo-se gradualmente até a faixa de R$ 7 mil, a partir da qual deixavam de existir os descontos previstos. Desse modo, os contribuintes com renda superior a esse patamar permaneceriam sujeitos às regras atuais, tanto no que se refere ao limite de isenção quanto à aplicação das alíquotas progressivas, que variam de 7,5% a 27,5%, sem acesso aos descontos concedidos às faixas iniciais.

A fórmula prevista para esses descontos no IRPF mensal é dada pela seguinte equação prevista no projeto: R$ 1.095,11 – (0,156445 x rendimentos sujeitos à incidência mensal). Aplicando essa fórmula para determinar o desconto e os ganhos para algumas faixas de renda entre R$ 5 mil e R$ 7 mil, encontramos os seguintes resultados, apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Estimativa de redução do recolhimento do imposto de renda mensal

Renda (R$)	Imposto s/ desconto (R$)	Imposto c/ desconto (R$)	Diminuição do imposto (R$)	Redução mensal do imposto (%)
5.000	312,89	0	312,89	100
5.500	436,79	202,13	234,66	53,7
6.000	574,29	417,85	156,44	27,2
6.500	711,79	633,57	78,22	11,0
7.000	844,29	849,29	849,29	0

Fonte: BRASIL. Planalto. *Brasil mais justo*. Perguntas e respostas: entenda os principais pontos do PL que amplia para R$ 5 mil a faixa de isenção do Imposto de Renda. Brasília, 18/03/2025. Disponível: https://www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 25/06/2025. Modificado pelo autor.

Assim, para os contribuintes com rendimentos superiores a R$ 7 mil e de até R$ 50 mil por mês, ou R$ 600 mil por ano, prevaleceriam as regras anteriores, sem a concessão de qualquer desconto.

Já para a declaração do ajuste anual dos contribuintes beneficiados com a mudança, a redução seria calculada de acordo com a seguinte equação: R$ 9.429,52 – (0,1122562 x rendimentos tributáveis do ajuste anual). Aplicando a fórmula para os mesmos valores de rendimentos da tabela anterior, mas anualizados, obtemos os resultados expostos na Tabela 2.

Entretanto, a partir desse nível de renda, a situação se modifica: os contribuintes terão de arcar, em tese, com uma taxação adicional para que as perdas de receita provocadas pela redução do IR cobrado sobre as rendas mais baixas sejam compensadas e não haja uma piora das contas públicas do País.

Tabela 2 – Estimativa de redução do imposto de renda anual

Rendimento anual (R$)	Fórmula		Redução do imposto
	R$ 9.429,52 – 0,1122562		
60.000	9.429,52	6.735,37	2.694,15
66.000	9.429,52	7.260,00	2.169,52
72.000	9.429,52	8.082,44	1.347,08
78.000	9.429,52	8.755,98	673,54
84.000	9.429,52	9.429,52	0,00

Fonte: Projeto de Lei 1.087/2025.

O argumento apresentado pelo governo para justificar essa tributação adicional sobre as rendas mais altas foi o de que são poucos os contribuintes com rendimentos superiores a R$ 600 mil anuais (apenas 141 mil, o equivalente a 0,13% do total de contribuintes do IRPF), sobre os quais incide uma alíquota efetiva média de 2,54%, calculada sobre seus rendimentos totais. Esses rendimentos abrangem tanto os valores tributáveis quanto aqueles isentos pela legislação em vigor, além dos rendimentos submetidos à tributação definitiva ou favorecidos por subtaxação. Essa alíquota é muito inferior à dos que ganham bem menos, o que está totalmente em desacordo com um dos princípios mais importantes da tributação, o da equidade, ou seja, o da distribuição mais justa da carga tributária entre os membros da sociedade.[5]

5 Para uma análise mais aprofundada deste princípio, consultar: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

Na proposta, introduziu-se um novo conceito de imposto para os contribuintes mais abastados, denominado de Imposto de Renda da Pessoa Física Mínimo (IRPFM), o qual não pode ser visto como um novo imposto, mas apenas como o estabelecimento de um patamar mínimo de tributação para esse grupo de privilegiados, ou seja, uma taxação adicional que esses cidadãos terão de pagar. As alíquotas previstas para essa taxação variam de acordo com o nível de renda anual, sendo a fórmula constante na proposta para o seu cálculo a seguinte: Alíquota (%) = (Rendimento/60.000) – 10. Aplicando essa fórmula para encontrar as alíquotas do pagamento mínimo de imposto que deverá ser pago para alguns rendimentos superiores a R$ 600 mil anuais, encontramos os resultados registrados na Tabela 3. Todavia, é preciso considerar que esse tributo não é um imposto adicional, mas sim um valor mínimo total que o contribuinte deverá recolher para o governo, de acordo com o seu nível de renda. Para saber efetivamente quanto terá de desembolsar a mais, após o cálculo do imposto devido até o limite de R$ 600 mil, é necessário levar em conta tanto os rendimentos que devem ser contabilizados no IRPFM quanto os descontos aplicados nesse cálculo.

Tabela 3 – Estimativa da taxação adicional do imposto de renda sobre as altas rendas

Renda anual (em R$ mil)	Alíquota mínima	Imposto mínimo a pagar (em R$)
600	0,00	0,00
700	1,67	11.690
800	3,33	26.640
900	5,00	45.000
	6,67	66.700
1.000	8,33	91.630
1.100	10,00	120.000
1.200	10,00	120.000
+ de 1.200		

Fonte: Projeto de Lei 1.087/2025

No caso dos rendimentos, contabilizam-se, para esse pequeno grupo, todos os rendimentos recebidos pelo contribuinte, tributados ou não, como salário, aluguéis, dividendos,

entre outros rendimentos, ou seja, todos os rendimentos das aplicações financeiras em geral, isentos e subtaxados. Desse cálculo devem ser excluídos os ganhos de capital (exceto os decorrentes das operações em bolsa de valores), as heranças e os valores recebidos por doação em adiantamento da herança, além de rendimentos recebidos acumuladamente tributados exclusivamente na fonte, desde que o contribuinte não tenha optado pelo ajuste anual.

Já no cálculo do imposto poderiam ser deduzidos: o montante do imposto devido na declaração de ajuste anual, do imposto retido exclusivamente na fonte sobre os rendimentos incluídos na base de cálculo do IRPFM, dos rendimentos de poupança e dos títulos isentos ou valores mobiliários sujeitos à alíquota zero (LCA, LCI, CRI, CRA, debêntures incentivadas de infraestrutura), além de indenizações e aposentadoria por moléstia grave.

Se, depois dessas exclusões, restar uma renda líquida de R$ 700 mil, por exemplo, o imposto mínimo devido será de R$ 11.690. Caso o valor recolhido no ano seja igual ou superior a essa quantia, o contribuinte não terá de pagar nada além disso. Se a renda for de R$ 1,2 milhão e ele tiver recolhido cerca de R$ 50 mil devido a aplicações tributáveis, ao salário ou a qualquer outra transação, precisará complementar o pagamento no valor de R$ 70 mil para atingir a contribuição mínima prevista de 10%, ou seja, de R$ 120 mil em relação ao montante de sua renda. Caso os impostos recolhidos representem 8% de sua renda, ele terá de pagar um imposto complementar de 2%. Se atingirem 10%, nada terá de recolher.

Assim, entre esses recolhimentos, incluem-se o imposto decorrente da declaração de ajuste anual, o imposto sobre aplicações financeiras tributáveis, tais como fundos de renda fixa, CDBs, FIAs (Fundos de Investimento em Ações), entre outras, o imposto pago em definitivo (como ganhos de capital) e também, caso ocorra, o imposto sobre dividendos que ultrapassar o limite da alíquota de 34% aplicável às pessoas jurídicas (IRPJ + CSLL), considerado o somatório da alíquota efetiva com a alíquota do IRPJ + CSLL e a do IRPF.

Esclarecendo melhor a compensação relativa aos dividendos pagos pela empresa ao contribuinte: a alíquota máxima conjunta de IRPJ + CSLL é de 34%, correspondente a 15% sobre o lucro apurado, acrescidos de 10% de adicional sobre a parcela do lucro que exceder R$ 240 mil por ano, além de 9% de CSLL. Se a soma da alíquota efetiva incidente sobre a empresa e da alíquota efetiva aplicável à pessoa física que recebeu o dividendo for igual ou superior a 34%, não haverá necessidade de recolhimento de imposto complementar sobre esse valor, assegurando-se ao contribuinte, inclusive, o direito à restituição de eventual quantia paga além do devido. Se a alíquota do IRPJ + CSLL for de 30%, por exemplo, e, no pagamento dos dividendos, a empresa retiver 10% do valor distribuído, conforme definido no projeto para dividendos acima de R$ 50 mil/mês, a pessoa física terá um crédito a receber de 6% do imposto recolhido, pois a soma dessas alíquotas terá atingido 40%, ultrapassando o limite de 34%. Já se a alíquota da pessoa física for de 0%, não tendo sido feita a retenção do imposto a ser pago, ela terá, nesse caso, de recolher 4% para atingir o limite de 34%.

Não se pode afirmar que sejam alíquotas elevadas. Exigir de quem ganha R$ 700 mil no ano o pagamento de um percentual mínimo de 1,67% de imposto sobre esse rendimento, ou R$ 11.690, é muito pouco, considerando-se a alíquota mínima nominal de 7,5% e a máxima de 27,5% do IRPF. As primeiras faixas do IRPFM ou das que vão, por exemplo, até R$ 900 mil, serão muito pouco afetadas com essa mudança. Apenas para os que obtêm rendimentos acima desse nível é que, efetivamente, haveria um aumento da carga tributária, mas não tão expressivo, dado o teto de 10% estabelecido para os rendimentos iguais ou superiores a R$ 1,2 milhão.

A rigor, a proposta do governo não alteraria substancialmente as regras de incidência do imposto de renda sobre as pessoas mais ricas, restringindo-se à inclusão, na base de tributação, dos rendimentos oriundos de lucros e dividendos, atualmente isentos. Trata-se de uma excrescência tributária introduzida pela Lei nº 9.249, de 1995, praticamente inexistente no mundo e apontada, na exposição de motivos do projeto,

como uma das principais causas da baixa progressividade desse imposto no Brasil.

Entretanto, a Lei nº 9.249, de 1995, que, segundo o então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, promoveria uma "revolução tributária no mundo", não foi benevolente apenas com os detentores das ações de empresas de capital aberto remuneradas na forma de lucros e dividendos. Assim como se propôs a remover a tributação dessa forma de rendimento sobre os mais ricos, criou um mecanismo perverso de sua redução para as empresas, conhecido como Juros sobre o Capital Próprio, ou simplesmente JCP, um termo técnico que esconde as benesses distribuídas pelo Estado para os donos do poder (OLIVEIRA, 2020, p. 97-99)

De acordo com Introíni e Ávila (2025) e Hickmann, Introíni e Montovani (2025), no caso do JCP, que incide sobre os valores distribuídos aos acionistas, aplica-se a retenção de 15% exclusivamente na fonte, sem que os beneficiários tenham qualquer quantia adicional a recolher na Declaração de Ajuste Anual do IRPF. O valor despendido pela empresa com esse pagamento é contabilizado, no entanto, como uma despesa financeira ficta (imaginária), que pode ser deduzida da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Tudo se passa como se a empresa houvesse realizado um investimento com recursos próprios, sem recorrer à contratação de operações de crédito para financiá-lo, sobre as quais incidiriam juros. É esse valor distribuído como dividendo, via JCP, tido como um investimento que não se realiza e como uma despesa com juros que não se paga, que permite à empresa transformá-lo em despesa operacional para reduzir o pagamento de impostos.[6] Com essa opção, a arrecadação do setor

6 Assim como os presidentes dos Estados Unidos Ronald Reagan (1981-1989) e Donald Trump (2017-2020; 2025-), para ficar com dois exemplos mais notórios, Everardo Maciel ficou, durante a sua gestão à frente da Receita Federal, encantado com as tendências internacionais, à época, de aliviar a tributação sobre as empresas e os mais endinheirados. Maciel era um verdadeiro Midas para

produtivo diminuiria para 19 p.p. (25% do total do IRPJ + 9% da CSLL -15% do JCP). No caso das instituições financeiras, em que se aplica uma alíquota atualmente de 21% da CSLL, essa economia para as empresas propiciada por esse mecanismo do JCP ainda é maior, chegando a 30 p.p. Por isso, esses autores consideram o instrumento do JCP um mecanismo ainda mais poderoso que a isenção dos lucros e dividendos para abrandar a tributação sobre as empresas e os contribuintes mais ricos. Um exemplo simples não deixa dúvidas sobre essa questão.

Se uma empresa de capital aberto, com lucro real superior a R$ 240 mil, registra um lucro, por exemplo, de R$ 1 milhão antes dos impostos, sobre esse montante incidirá a alíquota total de 34%, correspondente a 15% sobre o lucro real + 10% sobre o valor superior a R$ 240 mil + 9% de CSLL. Em tese, simplificando, o Estado contará com uma arrecadação de R$ 340 mil, restando à empresa, como lucro líquido, R$ 660 mil. Caso a empresa decida distribuir 20% desse lucro na forma de dividendos para seus acionistas, ou R$ 132 mil, nada mais será cobrado dos acionistas, por ser esse rendimento isento pela legislação brasileira.

Se a empresa decidir fazer essa distribuição dos 20% pelo mecanismo do JCP, em vez dos dividendos, no montante de R$ 200 mil, esses R$ 200 mil sofrerão uma retenção de 15% na fonte, conforme alíquota estabelecida pela lei vigente. O Estado arrecadará, portanto, R$ 30 mil. Os R$ 200 mil distribuídos poderão, no entanto, ser deduzidos como despesa para o cálculo do imposto do IRPJ e da CSLL a ser recolhido pela empresa, restando, portanto, como base tributável (na pessoa jurídica), R$ 800 mil. Aplicando-se a alíquota de 34% sobre esse montante, os tributos a serem recolhidos pela empresa chegarão a R$ 272 mil. Como houve a retenção de R$ 30 mil na fonte, temos um total de tributos (IRPJ + CSLL + IRPF) de R$ 302 mil. Se essa distribuição ocorresse na forma de dividendos, o valor corres-

os ricos: quase todas as medidas que adotava aumentavam seus ganhos e sua riqueza.

pondente seria de R$ 340 mil, o que representaria uma redução tributária de 11,2%.

Para a empresa é fácil fazer essa calibragem entre o montante de lucros que pretende distribuir para cada acionista e a composição dessa distribuição entre dividendos e JCP sem alterar o seu resultado. Ao priorizar a cobrança sobre os lucros e dividendos, a proposta de reforma do governo deixou de lado essa aberração tributária e manteve as portas abertas para empresas e contribuintes se beneficiarem com o pagamento de menos impostos.[7]

No caso específico dos lucros e dividendos, para antecipar parcela dessa arrecadação, o texto estabeleceu, no art. 6º, que, a partir do mês de janeiro do ano-calendário de 2026, os pagamentos feitos por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física em valor superior a R$ 50 mil em um mesmo mês ficavam sujeitos à retenção na fonte do IRPFM, à alíquota de 10%. Por isso, as estimativas de ganhos de receita esperados com essa mudança não chegavam a ser expressivos, estimando-se que atingiriam R$ 25,2 bilhões em 2026, R$ 29,5 bilhões em 2027 e R$ 29,8 bilhões em 2028.

Adicionalmente, contava-se, ainda, com ganhos de receita de R$ 8,9 bilhões em 2026, R$ 9,7 bilhões em 2027 e R$ 9,8 bilhões

7 Precisando desesperadamente de contar com receitas adicionais para equilibrar minimamente as contas públicas em 2026, o governo, sem contar com a opção da tributação indireta, por causa de entrada em vigor da EC 132/23, procurou, por meio de um projeto alternativo à taxação do IOF que, encaminhado ao Congresso, não agradou à Câmara dos Deputados, avançar na tributação dos Juros sobre o Capital Próprio (JCP), aumentando a sua alíquota de 15% para 20% na Medida Provisória 1.303/25. Apesar de ter concordado com a sua redução para 18%, essa MP também terminou sendo enterrada nessa Casa no dia 08 de outubro de 2025, frustrando o objetivo do governo de aumento da arrecadação. Nas negociações que se seguiram até o final do ano entre o Executivo e o Legislativo, o Senado terminou por aprovar, no dia 17 de dezembro, o PLP 128/25, depois deste ter recebido a aprovação da Câmara no mesmo dia, com o qual buscava-se reduzir em 10% os benefícios fiscais destinados pelo governo às atividades econômicas, além de aumentar a tributação sobre as Bets (apostas esportivas), as Fintechs e sobre os Juros sobre o Capital Próprio (JCP) de 15% para 17,5% a partir de 2026.

em 2028, oriundos da cobrança, também estabelecida no texto, de 10% sobre os lucros e dividendos pagos, creditados, entregues ou remetidos ao exterior, independentemente da natureza do remetente: pessoa física, jurídica ou fundo de investimento estrangeiro. Em conjunto, os ganhos estimados com essas duas mudanças na tributação sobre os lucros e dividendos atingiriam, assim, R$ 34,12 bilhões em 2026, R$ 38,18 bilhões em 2027 e R$ 39,64 bilhões em 2028, mais do que compensando as perdas projetadas com a redução do IR para os trabalhadores de mais baixa renda.

Embora importante por contribuir para maior progressividade do imposto de renda no Brasil, atenuando o seu ônus para as camadas mais baixas de renda e cobrando um pouco mais das altas rendas, deve-se reconhecer que essa proposta se encontra muito distante de uma reforma ideal. Uma reforma dessa natureza exigiria não apenas a revisão da estrutura de alíquotas, com a superação do teto de 27,5% para os contribuintes mais abastados, mas também a reavaliação das alíquotas favorecidas e diferenciadas incidentes sobre as diversas aplicações financeiras, de modo a integrá-las à tabela progressiva do imposto; a revisão das deduções admitidas no cálculo do tributo, que tendem a beneficiar os estratos mais ricos da população; e, no caso das pessoas jurídicas, a reconsideração dos inúmeros benefícios e brechas fiscais que tornam mais brando o seu ônus tributário. Trata-se, em suma, de uma reforma mais ampla que se desejava, mas que, infelizmente, foi mais uma vez adiada para o futuro.

Não se contemplou, no entanto, na proposta, nenhum mecanismo para garantir, a partir da aprovação desse projeto, a correção monetária do valor da isenção para os que ganham até R$ 5 mil. Isso significa que, na inexistência de uma lei específica sobre essa matéria, em pouco tempo, caso o governo, por alguma dificuldade financeira, opte por deixar de atualizar monetariamente a tabela do IR, poderiam ser perdidos os ganhos obtidos pelos contribuintes de mais baixa renda com a isenção desse imposto e também pelos que se beneficiaram com sua redução.

Segundo um estudo realizado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, intitulado Impactos da Reforma do

Imposto de Renda das Pessoas Físicas proposta no PL 1.087/2025, na progressividade e na desigualdade de renda, publicado em junho de 2025 (Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica, 2025), somente a aprovação conjunta dessa proposta permitiria conciliar justiça fiscal e social com a preservação do compromisso com a responsabilidade fiscal. Ou seja, somente no caso em que a desoneração desse imposto para as camadas de baixa renda fosse combinada com o aumento tributário para o grupo dos mais ricos, a mudança seria capaz de garantir maior progressividade do sistema e diminuir a desigualdade de renda no Brasil, compensando, do ponto de vista da arrecadação, as perdas de receitas que inevitavelmente ocorreriam com a isenção/redução de alíquotas para os que ganham até R$ 7 mil.

O estudo levou em conta os mesmos parâmetros do governo para a reforma do imposto de renda: ampliação da faixa de isenção para quem ganha até R$ 5 mil por mês, uma alíquota reduzida para vencimentos de até R$ 7 mil mensais e aumento da tributação da alta renda, com um imposto mínimo progressivo que vai de 0% a 10% (teto do imposto mínimo) para o contribuinte com rendimentos superiores a R$ 600 mil no ano até R$ 1,2 milhão ou mais.

A conclusão do estudo foi que, como a base da distribuição já é desonerada, o efeito da isenção para quem ganha até R$ 5 mil e a redução da alíquota para os que recebem até R$ 7 mil, consideradas isoladamente, tenderiam a ampliar a desigualdade, caso fosse mantida a mesma tributação para o topo da distribuição, ainda que o impacto fiscal viesse a ser compensado por outros tributos. Se essa mudança fosse aprovada, ela compensaria a perda de receita e produziria uma pequena queda na desigualdade, além de impedir um impacto fiscal negativo.

Em termos da redistribuição do ônus tributário que ocorreria com a aprovação da proposta, o estudo concluiu, utilizando o Índice de Gini, que, se restrita à redução da carga tributária para os que ganham até R$ 7 mil, a situação pioraria um pouco, com esse índice passando de 0,6185 para 0,6192. Se, no entanto, fosse aprovado o aumento do imposto proposto para os mais

ricos, haveria uma pequena melhora desse índice, na medida em que a alíquota efetiva dos 0,7% mais ricos subiria de 8,25% para 9,14%, e a dos 0,01% mais ricos subiria de 5,67% para 8,2% (Ministério da Fazenda/Secretaria Política Econômica, 2025). Como resultado, o Índice de Gini diminuiria de 0,6185 para 0,6178.

Embora importante, e podendo ser considerado um primeiro passo para aumentar a inclusão dos mais ricos entre os contribuintes do imposto de renda das pessoas físicas, o projeto, em seu conjunto, representa ganho pouco expressivo para um sistema tributário de alta regressividade e tido como um dos piores do mundo. Não poderia ser diferente: diante das restrições existentes no campo da tributação indireta para a elevação da receita, em razão da Emenda Constitucional nº 132, de 2023[8], que instituiu novos tributos nessa área, ainda não vigentes, a alternativa foi a de exigir maior contribuição dos mais ricos para suprir as necessidades de financiamento do Estado, mas de forma bastante camarada.

3 – Os debates no Congresso e as mudanças introduzidas no Projeto de Lei 1.087/2025

3.1 – O trâmite do projeto na Câmara dos Deputados em meio aos ruídos provocados pelos projetos das Prerrogativas (Blindagem) dos parlamentares e da anistia para os envolvidos na tentativa de golpe de Estado

Submetido à apreciação do Congresso Nacional, o Projeto de Lei 1.087/2025 teve como relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados o deputado Arthur Lira, ex-presidente da Casa. O substitutivo apresentado pelo relator foi aprovado no

8 Uma análise completa dessa reforma se encontra em: Oliveira, Fabrício Augusto. A reforma tributária do consumo realizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023: uma fábrica de ilusões. Caderno da Escola do Legislativo. Assembleia do Governo do Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, vol. 26, n. 45, jan./jun. 2024.

dia 16 de julho de 2025, com algumas pequenas mudanças em relação ao projeto original. Entre essas mudanças, destacam-se:

- Ampliação do número de contribuintes beneficiados pela redução da alíquota do IRPF, estendida aos que recebem até R$ 7.350 mensais, com base na avaliação de que o governo obteria maior arrecadação com a cobrança do IRPFM do que a inicialmente projetada. Segundo o relator, a mudança se justificava pela necessidade de preservar a neutralidade arrecadatória das medidas e evitar o aumento da carga tributária. Com isso, outros 500 mil contribuintes seriam beneficiados, ao terem reduzida a parcela de sua renda destinada ao pagamento do IRPF.

- No projeto aprovado, estabeleceu-se que os lucros e dividendos distribuídos até 31 de dezembro de 2025 não serão taxados, desde que a decisão de distribuí-los seja tomada até essa data, ainda que o pagamento ocorra posteriormente;

- Para os rendimentos acima de R$ 50 mil por mês, o projeto manteve a alíquota progressiva de 0 a 10%, mas prevendo algumas exceções dos rendimentos que não poderão ser incluídos na base tributável: remessas de dividendos ao exterior destinadas a governos estrangeiros, desde que haja reciprocidade de tratamento; remessas para fundos soberanos; e remessas para entidades estrangeiras cuja atividade principal seja a administração de benefícios previdenciários;

- No caso de a arrecadação do IRPFM superar a previsão, o substitutivo acrescentou dispositivo determinando que parte dessa receita adicional seja destinada a compensar eventuais perdas de estados e municípios decorrentes da renúncia fiscal da isenção, por meio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). Outra parte deverá ser utilizada para reduzir a alíquota-padrão da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), tributo que entrará em vigor em 2026.

O projeto de Arthur Lira, no entanto, ficou parado na Câmara dos Deputados diante da resistência dos representantes da direita e da extrema direita no Congresso. A extrema direita, principalmente, inconformada com a prisão domiciliar de seu líder, Jair Bolsonaro, condicionou a votação da proposta à apreciação de dois projetos que poderiam favorecer a situação jurídica desse grupo de parlamentares: a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) das Prerrogativas (também chamada de PEC da Blindagem e da Bandidagem) e o projeto de anistia para os envolvidos na tentativa de golpe de Estado e de extinção do Estado Democrático de Direito.

Essas matérias não eram de interesse da população, mas de interesse exclusivo de uma parte dos parlamentares, que buscava blindagem contra eventuais ações do Judiciário por crimes cometidos, além de tentar livrar de processos e prisões os que atentaram contra a ordem democrática no Brasil entre 2021 e até o fatídico 8 de janeiro de 2023. Ambos os projetos representavam uma destruição de importantes grades de proteção da democracia, embora tenham sido vendidos por seus defensores como necessários para fortalecimento da própria democracia. Um escárnio.

A PEC da Blindagem consistia em dificultar a prisão e a abertura de processos contra crimes cometidos por parlamentares, incluindo-se os delitos de corrupção e atos de violência. Pela PEC, os processos necessitariam de autorização e permissão do Legislativo para seguir adiante, e os membros da Casa teriam um prazo de 90 dias para analisar os pedidos e decidir sobre a prisão de parlamentares e/ou a abertura de processos criminais contra os políticos. A votação se daria por meio de voto secreto, o que impediria a identificação do deputado que votasse contra o pedido, para que ele não perdesse prestígio com os eleitores. Além disso, a proposta concedia foro privilegiado no STF a presidentes de partidos políticos com representação no Congresso, visando também blindar os que estavam sendo investigados e os que viessem a ser investigados por algum crime.

A justificativa para a apresentação desse projeto foi que a Constituição de 1988, no art. 53, prevê que os parlamentares não podem ser processados criminalmente sem licença do parlamento, cabendo ao Legislativo deliberar, por voto secreto, sobre a prisão e a autorização da formação de culpa do parlamentar investigado. Isso é verdade. Entretanto, o contexto da época era completamente diferente, pois ali se procurou blindar os parlamentares do arbítrio da ditadura, a qual cassava os seus mandatos sem nenhuma justificativa, movida apenas por questões meramente ideológicas. Além disso, essa experiência foi desastrosa para a democracia, pois criou uma casta de cidadãos na sociedade – os parlamentares – imunes à lei.

Entre 1988 e 2001, período em que essa matéria esteve regulada pelo art. 53 da CEF 88, o Legislativo recebeu e barrou 253 pedidos de aberturas de processos contra parlamentares e aprovou apenas um, o de Jabes Rabelo (PDT-RO), por crime de recepção de veículo roubado em 1991. Entre os processos barrados, figura até mesmo o do então deputado Hidelbrando Pascoal (PFL-SC), acusado de comandar um grupo de extermínio em 1999. O parlamentar, somente anos depois, foi condenado a mais de 100 anos de prisão. Para corrigir essas distorções antidemocráticas, em 2001, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 35. Essa emenda alterou o art. 53, eliminou a exigência da licença prévia para a abertura de processos contra os parlamentares e deu ao Judiciário autonomia para agir nesses casos, embora tivesse estabelecido a possibilidade de a Casa sustar o processo já instaurado, por decisão da maioria.

A EC 35/2001 contribuiu para o fim da impunidade e, por meio dela, o Judiciário resgatou sua autonomia para abrir processos contra crimes cometidos por parlamentares, encerrando a anomalia que era a exigência de autorização do Congresso para que tais investigações e punições pudessem avançar. A PEC da Blindagem tinha como objetivo recuperar essa excrescência e blindar as ações criminosas de parlamentares. Uma das principais críticas ao projeto era que ele reabria a possibilidade de o crime organizado disputar eleições para escapar de processos,

o que beneficiaria diretamente parlamentares corruptos e converteria a proposta, na prática, numa PEC da Impunidade.

Mesmo diante de todas essas críticas, a PEC foi votada na Câmara dos Deputados e recebeu 344 votos favoráveis (eram necessários 308 votos para a aprovação) e 153 votos contrários. Até mesmo partidos de esquerda se uniram à bancada chamada de 4Bs (bala, boi, bíblia e bets) e votaram a favor da PEC. Diante da forte reação da sociedade a essa aberração, vários parlamentares acabaram pedindo desculpas a seus eleitores, alegando não ter compreendido plenamente o alcance da proposta ou, no caso da esquerda, afirmando terem votado assim em razão de um acordo firmado com setores da direita para derrotar o projeto da anistia.

No caso desse projeto de anistia, que havia perdido força apesar do interesse da direita em aprová-lo, a proposta de uma "anistia ampla, geral e irrestrita" para os envolvidos na tentativa de golpe de Estado e na ofensiva contra o Estado Democrático de Direito, com efeitos retroativos a 14 de março de 2019 até a data de entrada em vigor da lei, buscava livrar Bolsonaro dos processos aos quais respondia e da condenação de 27,3 anos de prisão imposta pelo STF. A iniciativa era amplamente considerada inconstitucional, pois, além de perdoar crimes passados, abriria espaço para a anistia de eventuais crimes futuros contra o Estado Democrático de Direito.

Essa outra aberração inconstitucional só havia encontrado solo fértil para prosseguir em decorrência do desespero das hostes bolsonaristas com a crescente certeza da prisão de Bolsonaro, o que levou o líder mais radical da extrema direita, Sóstenes Cavalcante, a lançar mão de todos os recursos – legais, ilegais e inconstitucionais – para salvar o ex-presidente. De qualquer forma, o art. 5º da Constituição estabelece no inciso 44 que: *Constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático* (Brasil [Constituição de 1988], 2003). O projeto de anistia até poderia ser aprovado no Congresso, mas, com certeza, seria barrado no STF.

3.2 – A antecipação da votação do projeto no Senado Federal

Encaminhada para votação no Senado, a PEC da Blindagem, que teve como relator o senador Alessandro Vieira (MDB-SE), foi derrotada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no dia 24 de setembro, por 26 votos a zero, o que permitiu o seu arquivamento sem que a discussão da matéria tivesse de ser levada ao plenário da Casa, de acordo com as regras internas. Diversos senadores, incluindo-se o presidente da Casa, Davi Alcolumbre, já haviam adiantado que a proposta seria ali devidamente enterrada, assim como aconteceria com o projeto de "anistia, ampla, geral e irrestrita".[9] Para isso, contribuíram – e muito – os protestos da população registrados em todas as 27 capitais brasileiras no domingo, 21 de setembro. As manifestações dissiparam eventuais dúvidas dos senadores que ainda hesitavam sobre a posição que adotariam na votação do projeto.

Nesse mesmo dia, em reação à demora da Câmara dos Deputados em pautar o projeto do imposto de renda, cuja urgência havia sido aprovada em 21 de agosto, mas cuja votação estava condicionada à apreciação da PEC das Prerrogativas, ou PEC da Blindagem, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado se antecipou e aprovou um texto paralelo, com 20 votos favoráveis e nenhum contrário. Assim, em um único dia, a Câmara acumulou duas derrotas: a rejeição da PEC da Blindagem e o avanço, no Senado, do projeto de mudanças no IRPF que vinha sendo postergado.

O projeto do imposto de renda no Senado teve como relator o senador Renan Calheiros (MDB-AL), principal adversário político de Arthur Lira em Alagoas. A presidência da comissão foi exercida pelo senador Rogério Carvalho (PT-SE).

O texto, em caráter terminativo, quando não há necessidade de apreciação pelo plenário da Casa, incorporou as principais

9 CONGRESSO em Foco. *Senadores ameaçam enterrar a PEC da Blindagem.* Brasília, 30/10/2025. Disponível em: https//www.congressoemfoco.com.br. Acesso: 17/11/2025.

mudanças do IR do texto da Câmara, como a isenção para quem ganha até R$ 7.350, e criou um adicional para as rendas acima de R$ 600 mil/ano, tributando os dividendos, reduzindo a alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e extinguindo a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio (JCP). Incorporou também parte de uma emenda proposta pelo senador Jorge Kajuru (PSB-GO) que instituía a garantia da compensação objetiva e proporcional das perdas efetivas dos estados e municípios, no que diz respeito aos recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), assim como a cobrança do IR de seus servidores.

Derrotada no Senado com a rejeição da PEC das Prerrogativas (ou da Blindagem) e pressionada pela aprovação do projeto do imposto de renda nessa Casa, a Câmara, que vinha mantendo os projetos de interesse da sociedade em banho-maria, condicionando sua apreciação à votação dos projetos de interesse exclusivo de seus membros (PEC da Blindagem e projeto da anistia, principalmente), sentiu o golpe com as manifestações do povo brasileiro, que invadiu as ruas do País contra esses absurdos, e começou a recuar de seus objetivos de legislar apenas em causa própria. Diante desse cenário, o presidente da Câmara, Hugo Motta (Republicanos-PB), que vinha apoiando ambos os projetos, apressou-se em sinalizar que retomaria a votação de pautas consideradas positivas para a sociedade, entre as quais a do imposto de renda. Marcou, assim, para 1º de outubro a votação do PL 1.087/2025, de autoria do governo federal, que estava travado na Casa. No entanto, não indicou qual texto seria colocado em votação: o relatado por Arthur Lira na Câmara ou o aprovado no Senado sob relatoria de Renan Calheiros.

3.3 – A aprovação do PL 1.087/2025 na Câmara dos Deputados

Para não perder o protagonismo no processo de aprovação do projeto e, ao mesmo tempo, tentar reverter a péssima imagem da Câmara dos Deputados após a ampla aprovação da PEC da Blindagem, posteriormente rejeitada pelo Senado, o presidente da Casa, Hugo Motta, decidiu colocar em votação, em 1º

de outubro, o projeto relatado pelo deputado Arthur Lira, deixando de lado o texto aprovado no Senado. Com essa escolha, e em razão da dinâmica legislativa do Congresso, a Câmara daria a palavra final sobre a matéria, já que qualquer alteração feita pelos senadores faria o projeto retornar à Casa para revisão antes da sanção presidencial.

No final, o projeto foi aprovado por unanimidade, com 493 votos favoráveis e nenhum contrário. Outros 20 deputados deixaram de votar por diferentes razões: desde a dispensa de registro no sistema eletrônico, como no caso do presidente da Câmara, até situações de suspensão, como a do deputado André Janones (Avante-MG); viagens ou autoexílio no exterior, como Eduardo Bolsonaro (PL-SP) e Lizianne Lins (PT-CE); licença médica; ou simples ausência no momento da votação, apesar de terem registrado presença na sessão. É provável que alguns tenham evitado votar para não ficarem mal com seus eleitores e por não se sentirem bem aprovando um projeto que daria ganhos para o governo, apesar de benéfico para a sociedade.

Antes da votação do projeto, o relator, Arthur Lira, teve de se desdobrar para anular as tentativas da oposição para tumultuar o processo, principalmente dos integrantes da ala bolsonarista, que, por meio de destaques, pretendiam introduzir pelo menos duas alterações na proposta para prejudicar o governo: de um lado, ampliar o limite de isenção do imposto de renda para R$ 10 mil; de outro, rever a proposta de compensação com a cobrança de um imposto maior para os mais ricos, procurando atenuá-la com o aumento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) incidente sobre os bancos com lucro acima de R$ 1 bilhão. Lira descartou esses destaques, considerando-os inconstitucionais por aumentarem as renúncias tributárias sem garantir fontes alternativas de financiamento do governo, como preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O texto aprovado conheceu, assim, poucas modificações em relação ao substitutivo que já havia sido anteriormente construído por Lira, mantendo-se as principais mudanças do IRPF: a isenção total para quem ganha até R$ 5 mil; o desconto decres-

cente para quem ganha entre R$ 5 mil e R$ 7.350, o que elevou a estimativa de perda de receitas de R$ 25,8 bilhões para R$ 31,2 bilhões; e a compensação das perdas de receitas com a maior taxação sobre os super-ricos, ou seja, para os que ganham mensalmente acima de R$ 50 mil e, anualmente, mais de R$ 600 mil, com uma alíquota adicional que vai de 0% a 10%, a última para rendimentos anuais iguais ou superiores a R$ 1,2 milhão.

Estimativas do governo divulgadas na imprensa apontavam que as mudanças isentariam cerca de 10 milhões de contribuintes no caso da isenção total e cerca de 16 milhões no caso da redução parcial, enquanto 141 mil contribuintes de alta renda teriam o imposto aumentado. Já os contribuintes com rendimentos acima de R$ 7.350 permanecem com as regras atuais e tributação crescente com alíquota-teto de 27,5%.

Entretanto, Lira ampliou o número de exceções para calcular a renda dos contribuintes mais ricos. Pelo texto aprovado, não serão computados os seguintes rendimentos: herança; indenizações por acidente ou doenças graves; aposentadorias decorrentes de doenças graves ou acidente de trabalho; dividendos pagos por governos estrangeiros; pagamento de fundos estrangeiros; entidades estrangeiras que administram a previdência; e, mais importante, rendimentos de títulos isentos, como LCI, LCA, LCD, CRI, CRAS, FIIs, Fiagros, debêntures incentivadas e fundos de investimentos em infraestrutura. Essas exceções, diminuem, obviamente, o número de contribuintes que poderiam ser enquadrados como de alta renda e estariam sujeitos ao imposto mínimo (IRPFM).

Também foi excluída do somatório dos rendimentos utilizados para enquadrar o contribuinte como de alta renda a chamada "renda isenta da atividade rural", correspondente a 80% da renda obtida pelo produtor rural. O relatório incorporou, ainda, medida destinada a compensar as perdas de estados e municípios decorrentes da isenção para quem recebe até R$ 5 mil, dos descontos aplicáveis aos rendimentos entre R$ 5 mil e R$ 7.350, bem como da incidência do IRPF sobre a folha de pagamento de seus servidores, perdas estimadas em R$ 4,8

bilhões. Essa compensação ocorrerá, em um primeiro momento, por meio do aumento das transferências ao Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) e, adicionalmente, com recursos provenientes das medidas compensatórias previstas no projeto — em especial, a maior tributação dos super-ricos —, repassados trimestralmente a estados e municípios.

O projeto tem como principal novidade a tributação de lucros e dividendos, atualmente isentos no País, para o grupo enquadrado como de alta renda — cerca de 141 mil contribuintes, segundo estimativas do governo. A proposta busca fazer com que esse segmento passe a pagar um pouco mais de imposto, sem alterar, contudo, o tratamento conferido às demais aplicações financeiras, que permanecem isentas e sequer integram a base de cálculo do IRPFM. Ainda assim, a cobrança deverá observar algumas regras específicas.

Quando o pagamento de lucros e dividendos exceder o montante de R$ 50 mil por empresa no mês, haverá uma cobrança do IRPF a uma alíquota fixa de 10% como antecipação desse pagamento, tanto para residentes como para não residentes no País. A medida valerá, no entanto, somente a partir de 2026, isentando-se os dividendos em 2025, mesmo que distribuídos nos anos seguintes, até 2028.

Os valores recebidos a título de lucros e dividendos serão somados à renda do contribuinte para fins de cálculo do IRPFM. No caso de retenção, porém, se o contribuinte vier a ser enquadrado como de alta renda no ajuste anual do Imposto de Renda, no exercício seguinte, os valores retidos serão abatidos. O mesmo ocorrerá se, embora enquadrado nessa condição, ele tiver recolhido imposto em montante superior ao previsto para a respectiva faixa de renda. Os valores também serão devolvidos se empresa que distribuiu o dividendo tiver recolhido o imposto de renda sem abatimentos, ou seja, nas alíquotas nominais de 34% (para a maioria dos setores), 40% (para as seguradoras) e 45% (para as instituições financeiras). As exceções são para as universidades que oferecem bolsas do Prouni, as quais poderão somar o que gastam com bolsas para calcular a alíquota efetiva.

Uma medida, contudo, de grande relevância para conter as iniciativas do governo voltadas ao aumento da arrecadação, que tendem a afetar sobretudo a classe média e as faixas de menor renda, foi postergada, com a responsabilidade por sua adoção transferida ao Poder Executivo. O relatório passou a prever que, no prazo de um ano, o Executivo encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei para promover a atualização monetária da tabela do imposto de renda, sem que haja, porém, qualquer garantia de que isso efetivamente ocorrerá. Com isso, deixou-se de corrigir a principal distorção do sistema, iniciada ainda na gestão do então ministro da Economia, Delfim Netto: o aumento indireto da carga tributária, especialmente sobre as rendas mais baixas, sem necessidade de alteração legislativa. É justamente essa distorção que está na origem dos problemas que o projeto agora busca atenuar, por meio da ampliação das isenções e da redução parcial do imposto.

Depois de aprovado, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal. O presidente da Casa, Davi Alcolumbre, indicou novamente como relator o senador Renan Calheiros, cujo texto substitutivo ao da Câmara já havia sido aprovado na Câmara Alta.

3.4 – As mudanças do PL 1.087/2025 no Senado Federal

Como esperado, no Senado Federal, o projeto, cujo relator foi novamente o senador Renan Calheiros, adversário político de Arthur Lira no estado de Alagoas, correu o risco de ser modificado mais uma vez e, com isso, atrasar sua aprovação final, já que poderia retornar à Câmara dos Deputados. Visando garantir seu protagonismo na aprovação de seu substitutivo, Calheiros chegou a sugerir que, apesar das mudanças que nele faria, trabalharia para impedir, de acordo com determinadas regras legais, o retorno à Câmara dos Deputados. Assim, de acordo com o relator, o projeto estaria pronto para ser encaminhado ao presidente da República para sanção.

Calheiros usou como argumento principal para justificar as modificações que pretendia fazer o fato de que as mudan-

ças introduzidas por Arthur Lira no projeto comprometeram o objetivo de garantir neutralidade do ponto de vista fiscal, ou seja, as perdas de receitas resultantes da isenção do IRPF para os que recebem até R$ 5 mil e de sua redução para os que recebem acima de R$ 5 mil até R$ 7.350 seriam compensadas com o aumento desse imposto para os mais ricos. As modificações realizadas por Lira não estariam, assim, de acordo com esse objetivo.

Segundo estimativa preliminar da Consultoria de Orçamento do Senado Federal (Conorf), em virtude das alterações feitas na Câmara, o projeto geraria, ao longo de três anos, um déficit de R$ 16,2 bilhões, número que foi reduzido para R$ 12,3 bilhões depois de uma reunião realizada com integrantes da equipe econômica. O aumento do limite de redução para R$ 7.350 e a isenção dos lucros e dividendos pagos ou decididos em 2025 causariam um déficit de R$ 4,45 bilhões em 2026, R$ 3,95 bilhões em 2027 e R$ 4,82 bilhões em 2028. Visando impedir novas polêmicas e atrasos na aprovação da proposta, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, afirmou que o projeto da Câmara "continuava neutro do ponto de vista fiscal", enquanto o deputado Arthur Lira reafirmou, em sua disputa com Calheiros, que as mudanças haviam sido pontuais e foram endossadas pela equipe econômica. O princípio da neutralidade teria sido, portanto, totalmente respeitado.[10]

Calheiros, diante disso, recuou de seu propósito inicial, provavelmente convencido pelo governo da necessidade de rápida aprovação do projeto ano e do fato de que eventuais mudanças exigiriam seu retorno à Câmara dos Deputados, o que provocaria atraso no processo. Ao fim, foi endossado o texto de Arthur Lira, com mudanças marginais que não exigiriam nova apreciação da Câmara Baixa. Assim, a proposta poderia ser remetida ao presidente da República para sanção.

10 HADDAD, Fernando. Dia mais importante para o Brasil Entrevista. Agência Brasil. Brasília, 05/11/2025. Disponível em: https://www.agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 20/11/2025.

O texto foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, no dia 5 de novembro, de forma simbólica e, por unanimidade, foi aprovado também requerimento de urgência para votação da proposta no plenário. Manteve-se, assim, a espinha dorsal do texto aprovado, com Calheiros rejeitando emendas que promoviam alterações de mérito e/ou que implicavam redução da receita, para evitar o retorno do projeto à Câmara dos Deputados.

Para justificar seu recuo em relação aos pontos que criticara, Calheiros, contrariando sua intenção inicial, argumentou ter consultado o Ministério da Fazenda sobre a questão da neutralidade fiscal do projeto. Segundo o relator, os técnicos do ministério garantiram que a compensação prevista na proposta era suficiente para cobrir a renúncia projetada. [11]

De qualquer forma, para evitar a ocorrência dessa equação que considerava desequilibrada, Calheiros apresentou o PL 5.473/2025 com o objetivo de dobrar a taxação sobre as bets (loterias esportivas) de 12% para 24% e elevar a alíquota da CSLL sobre instituições de pagamento, o que inclui as fintechs. Parte da arrecadação advinda da taxação seria destinada a estados e municípios que tiverem perda de receitas com a isenção/redução do imposto de renda das pessoas físicas. Com esse PL, que ainda seria apreciado no Senado e não contaminaria o projeto do imposto de renda, o senador procurou dar respostas para duas de suas críticas ao projeto de Arthur Lira: a não neutralidade da renúncia fiscal vis-à-vis o aumento da taxação dos mais ricos e a falta de definição de onde viriam os recursos para compensar os estados e municípios de eventuais perdas.

Calheiros rejeitou, também, as emendas que pediam que a tabela progressiva do IRPF fosse atualizada anualmente pelo IPCA ou por outros índices oficiais de inflação, por temer o retorno da proposta à Câmara dos Deputados. Assim como fez

11 CALHEIROS, Renan. Entrevista. Fazenda diz a Renan que projeto que eleva isenção do imposto de renda tem impacto fiscal neutro, Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 03/11/2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com>economia>fazenda...Acesso em: 10/12/2025.

Arthur Lira, o relator atribuiu ao Executivo a responsabilidade de enviar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de lei com a previsão de uma política nacional de atualização dos valores da tabela do IRPF. Calheiros, entretanto, não definiu os critérios dessa política, ou seja, se essa atualização seria de toda a tabela ou somente dos valores centrais para o projeto aprovado (das faixas de isenção/redução do imposto e das faixas de tributação da alta renda). A definição, segundo o senador, ficaria a cargo do governo federal.

Isso significa que o mecanismo de atualização da tabela do imposto de renda, responsável por grandes distorções na incidência desse imposto, principalmente sobre as camadas de mais baixa renda, passou a depender, exclusivamente, do Poder Executivo e de sua disposição de dele abrir mão. Esse mecanismo permite expandir a receita sem alterar a legislação tributária, o que é sempre uma tentação para o governo, especialmente em períodos de crise fiscal mais aguda e/ou necessidade de contar com mais recursos para implementar seus projetos.

Submetido à apreciação do plenário do Senado no mesmo dia 5 de novembro, o texto foi aprovado por unanimidade, em votação simbólica, e enviado para sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, no dia 26 de novembro de 2025, promulgou-o na forma da Lei nº 15.270.[12] Com essa lei, pode-se dizer que o governo deu um primeiro passo, mesmo que tímido, para avançar na tributação dos mais ricos e reduzir a carga tributária sobre os mais pobres, contribuindo para que a desigualdade de renda no País seja um pouco menos perversa. Como já afirmado, essa ação pode ser vista apenas como um primeiro passo, uma chegada à soleira do paraíso fiscal desfrutado pela população mais rica do Brasil – um dos líderes mundiais em desigualdade. Essa caminhada, se não for interrompida ou

12 BRASIL. Lei 15.270, de 26 de novembro de 2025. Altera a Lei nº 9.250, de 25 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.249, de 28 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. Brasília: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.camara.legisweb.com.br. Acesso em: 27 nov. 2025.

desviada, representa apenas o início de uma longa jornada no combate às desigualdades sociais.

4 – Conclusões

Quando Lula, em 2022, fez a promessa de que, se vencedor nas eleições, isentaria os trabalhadores que ganham até R$ 5 mil, o salário mínimo era R$ 1.212. Em relação ao limite de isenção prometido, esse valor representava 4,12 salários mínimos. Em 2026, ano de vigência do PL 1.087/2025, o salário mínimo foi reajustado para R$ 1.621, que corresponde ao limite de isenção aprovado de 3,08 salários mínimos. Isso representa uma perda considerável em relação ao cenário vigente na época em que a promessa foi feita. Ainda assim, trata-se de uma medida relevante, pois reduz a carga tributária sobre os rendimentos mais baixos, algo inédito na história da tributação brasileira.

A adoção do desconto para rendimentos entre R$ 5 mil e R$ 7.350 também beneficia uma parte dos que se classificam como classe média de renda, mas a manutenção das mesmas regras vigentes para os que ganham acima de R$ 7.350 exclui desse benefício uma parte significativa desse mesmo grupo, justamente o que mais tem arcado com o ônus desse imposto.

No caso do aumento da tributação sobre os mais ricos, para compensar a renúncia fiscal decorrente dessa isenção/redução do imposto para as rendas mais baixas, o governo restringiu seu alvo aos rendimentos provenientes dos lucros e dividendos, considerados um dos principais fatores da má distribuição do ônus desse imposto entre os contribuintes. Isso, no entanto, apesar de representar um avanço na taxação desse grupo, ainda é muito pouco para imprimir maior progressividade ao sistema e diminuir de forma mais significativa as desigualdades de renda no Brasil.

Como as demais aplicações financeiras permanecem isentas de sua cobrança ou continuam subtaxadas em relação às alíquotas progressivas desse imposto, o impacto sobre essa

estrutura de distribuição é pequeno, como atestam as projeções feitas pelo próprio Ministério da Fazenda. As resistências dos setores atingidos por essa taxação, com forte apoio entre os parlamentares, tornaram-se evidentes tanto no caso do imposto de renda quanto no do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Neste último, a proposta acabou sendo derrubada na Câmara dos Deputados, embora o governo buscasse, à época, elevar sua arrecadação para assegurar o cumprimento das metas do arcabouço fiscal.

Mesmo reconhecendo a importância desse primeiro passo para tornar a tributação sobre a renda um pouco menos desequilibrada entre os contribuintes, é importante dizer que o projeto deixou uma janela aberta que pode conduzir a retrocessos: a transferência da responsabilidade para o Poder Executivo de encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, um projeto de lei com uma política de atualização monetária da tabela do imposto de renda, com base em índices de inflação. Caso isso não ocorra, em pouco tempo os ganhos obtidos pelos contribuintes de mais baixa renda se perderão, e o sistema tenderá a retornar aos níveis anteriores de regressividade. Esse será o teste decisivo para o governo demonstrar suas boas intenções em tornar o sistema tributário brasileiro um pouco menos injusto socialmente.

Referências

BRASIL [Constituição de 1988]. Constituição Federal. Belo Horizonte: Del Rey, Mandamentos, 2003.

BRASIL. *Lei nº 15.270, de 26 de novembro de 2025*. Altera a Lei nº 9.250, de 25 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.249, de 28 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. Brasília: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15270.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Planalto. *Brasil mais justo*. Perguntas e respostas: entenda os principais pontos do PL que amplia para R$ 5 mil a faixa de isenção do Imposto de Renda. Brasília, 18/03/2025, Disponível:em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/03/perguntas-e-respostas-entenda-os-principais-pontos-do-pl-que-amplia-para-r-5-mil-a-faixa-de-isencao-do-imposto-de-renda. Acesso em: 25/06/2025.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1.087, de 18 de março de 2025*. Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases do cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2868788&filename=PL%201087/2025. Acesso em: 15 jun. 2025.

CALHEIROS, Renan. Entrevista. Fazenda diz a Renan que projeto que eleva isenção do imposto de renda tem impacto fiscal neutro. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 03/11/2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com>economia>guia>fazenda...Acesso em: 10/12/2025.

CONGRESSO em Foco. *Senadores ameaçam enterrar a PEC da Blindagem.* Brasília, 30/10/2025. Disponível em: https//www.congressoemfoco.com.br. Acesso: 30/10/2025.

HADDAD, Fernando. Dia mais importante para o Brasil Entrevista. *Agência Brasil*. Brasília, 05/11/2025. Disponível em: https://www.agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 20/11/2025.

HICKMANN, Clair Maria; INTROÍNI, Paulo Gil Hölck; MANTOVANI, Carlos Eduardo Liberati. Imposto: falta uma reforma tributária real. *Outraspalavras*, São Paulo, 17 fev. 2025. Disponível em: https://outraspalavras.net/crise-brasileira/imposto-falta-uma-reforma-tributaria-real/. Acesso em: 18 dez. 2025.

INTROÍNI, Paulo Gil Hölck; ÁVILA, Róber Iturriet. Quanto os milionários pagam de IRPF no Brasil. *Jornal GGN*, São Paulo, 12 fev. 2025. Disponível em: htpps://jornalggn.com.br/economia/quanto-os-milionarios-pagam-de-irpf-por-iturriet-introini/. Acesso em: 18 dez. 2025.

Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. *Impactos da reforma do Imposto de Renda das Pessoas Físicas propostas no PL*

1.087/2025, na progressividade e na desigualdade. Brasília: SPE/MF, 2025.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2012.

------. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil*: a necessidade de uma reforma justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020.

------. A reforma tributária do consumo realizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023: uma fábrica de ilusões. *Caderno da Escola do Legislativo*. Assembleia Legislativa do Governo do Estado de Minas Gerais: Belo Horizonte, vol. 26, n. 45, jan./jun. 2024.

Recebido em: 6/2/2026
Aprovado em: 12/2/2026