

Impactos fiscais da reforma da tributação sobre a renda¹

Rafael Bacciotti

Introdução

Em 2025, as mudanças no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) avançaram por duas frentes complementares. A primeira foi a atualização da faixa inicial de isenção da tabela progressiva, promovida pela Medida Provisória (MP) nº 1.294, de 2025², em vigor desde maio e posteriormente revogada pela Lei nº 15.191³, de 11 de agosto de 2025. A segunda frente corresponde ao Projeto de Lei (PL) nº 1.087⁴, de 2025, encaminhado pelo Poder Executivo para exame do Congresso em março, que institui redução do imposto para pessoas físicas de rendas mais baixas e tributação mínima para altas rendas.

O objetivo é atenuar a baixa progressividade do IRPF, preservando a neutralidade fiscal — isto é, o alívio na base seria compensado por maior tributação sobre altas rendas e rendimentos pouco tributados atualmente.

O texto original do PL zera o imposto de contribuintes com rendimentos mensais de até R\$ 5.000 e reduz, gradualmente, o valor devido até R\$ 7.000, com início previsto para 2026. Para compensar a renúncia de arrecadação, o projeto estabelece duas medidas principais:

- (i) criação de um imposto mínimo progressivo incidente sobre rendas anuais superiores a R\$ 600 mil, com alíquotas variando de 0% a 10% (atingindo 10% a partir de quem recebe R\$ 1,2 milhão ao ano); e
- (ii) retenção de 10% na fonte sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior.

O substitutivo⁵ aprovado na Comissão Especial da Câmara, em julho, ampliou a renúncia de arrecadação e reduziu o potencial das compensações. O plenário da Câmara⁶, em outubro,

¹ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/outubro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-out-2025>.

² MP nº 1.294/2025. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1294&ano=2025&ato=176ITQE5UNZpWT6eb>

³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15191.htm.

⁴ PL nº 1.087/2025 (texto do Executivo). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2868788&filename=PL%201087/2025

⁵ Substitutivo (parecer que substitui integralmente a proposição original, podendo trazer mudanças substanciais ou formais). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2953859&filename=PRL+1+PL108725+%3D%3E+PL+1087/2025.

⁶ Redação aprovada em Plenário. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3013869&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+1087/2025.

confirmou a essência do texto, tendo promovido ajustes adicionais que, na margem, também diminuem o potencial compensatório. Atualmente, a proposta encontra-se em exame no Senado Federal⁷.

A versão substitutiva aprovada na Câmara manteve a lógica da proposta, mas ampliou o alcance da redução, elevando o teto da faixa gradual para R\$ 7.350, além de expandir a lista de rendimentos e ativos excluídos da base do imposto mínimo – incluindo LCA, LCI, CRI, CRA, FII, Fiagro e títulos vinculados a projetos de investimento e infraestrutura. O plenário confirmou essas alterações e ampliou a base de exclusões do imposto mínimo ao considerar a parcela isenta da atividade rural (art. 16-A, § 1º).

Como contribuição, este texto apresenta as simulações de impacto da proposta feitas pela IFI para o texto aprovado pela Câmara, permitindo comparar os efeitos fiscais oriundos do projeto original, do substitutivo e da versão aprovada no plenário da Câmara dos Deputados.

As estimativas da IFI indicam que, no projeto original, o conjunto de medidas teria algum ganho líquido de arrecadação entre 2026 e 2028. No substitutivo, a ampliação da desoneração e das exclusões na base do imposto mínimo reduziu esse ganho. Enquanto o texto original indicou impacto líquido (soma de desoneração e compensações) de R\$ 9 bilhões/ano (0,1% do PIB), o substitutivo aprovado na Comissão Especial reduziria esse saldo para R\$ 4 bilhões (0,0% do PIB). No texto final, aprovado em plenário, o efeito líquido encontrado foi ligeiramente negativo, em torno de R\$ 1 bilhão (0,0% do PIB).

Atualização da tabela progressiva

A MP nº 1.294/2025 (revogada pela Lei nº 15.191/2025⁸) promoveu atualização pontual da tabela progressiva mensal do IRPF, com efeitos a partir de maio deste ano. O limite da primeira faixa de isenção foi elevado em 7,5%, de R\$ 2.259,20 para R\$ 2.428,80, enquanto as demais faixas e parcelas a deduzir permaneceram inalteradas (Tabela 1).

TABELA 1. TABELA PROGRESSIVA MENSAL (LEI Nº15.191, DE 11 DE AGOSTO DE 2025)

Faixa	Base de cálculo mensal		Alíquota	Parcela a Deduzir
1	R\$ -	R\$ 2.428,80	0,0%	R\$ -
2	R\$ 2.428,81	R\$ 2.826,65	7,5%	R\$ 182,16
3	R\$ 2.826,66	R\$ 3.751,05	15,0%	R\$ 394,16
4	R\$ 3.751,06	R\$ 4.664,68	22,5%	R\$ 675,49
5	R\$ 4.664,68		27,5%	R\$ 908,73

Fonte: Receita Federal do Brasil.

⁷ Página de tramitação da matéria no Senado Federal disponível em: <https://www/25.senado.leg.br/web/atividade/matéria/-/matéria/170775>.

⁸ Lei nº 15.191/2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15191-11-agosto-2025-797839-publicacaooriginal-176105-pl.html>

Na prática, a isenção alcança rendas de até R\$ 3.036,00 mensais, pois a Receita Federal aplica automaticamente o desconto simplificado mensal de R\$ 607,20, que complementa a faixa formal de isenção e zera o imposto para quem recebe até dois salários mínimos.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00025/2025/MF⁹, que acompanhou a MP nº 1.294, a atualização da tabela reduz receitas em R\$ 3,3 bilhões (2025), R\$ 5,3 bilhões (2026) e R\$ 5,7 (2027). As simulações feitas pela IFI indicam impacto semelhante: R\$ 3,4 bilhões, R\$ 5,4 bilhões e R\$ 5,5 bilhões, respectivamente.

O cálculo considerou as tabulações públicas da Receita Federal por centis de renda¹⁰, simulando o imposto devido em dois cenários – (i) tabela anterior e (ii) nova tabela – alterando apenas o limite da primeira faixa e mantendo constantes as demais alíquotas e parcelas a deduzir. Como os dados públicos estão disponíveis até 2023, a base tributável foi atualizada nominalmente para o período de 2024 a 2028 pela variação esperada da massa salarial¹¹.

Em síntese, a medida tem custo fiscal moderado, pois apenas eleva o limite da primeira faixa, preservando a estrutura da tabela (sem corrigir a defasagem acumulada).

Isenção dos assalariados

A elevação direta da tabela para quem recebe até R\$ 5.000/mês teria alto custo e exigiria compensações permanentes. Por isso, o PL nº 1.087/2025 adotou um redutor “por fora” da tabela, que zera o imposto até R\$ 5.000/mês e o reduz linearmente até R\$ 7.000/mês, sem alterar faixas e alíquotas.

A IFI estimou o impacto dessa medida com as tabulações públicas da RFB por centis (2017–2023), ordenando os declarantes pela renda tributável bruta (RTB), seguindo Gobetti (2025)¹². Em cada centil, comparou-se o imposto devido nas regras vigentes com o imposto devido após a aplicação do redutor¹³. O benefício zera o imposto até R\$ 5.000/mês

⁹ Exposição de Motivos nº 00025/2025/MF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Exm/Exm-1294-25.pdf

¹⁰ Distribuição de Renda por Centis- 2017 a 2023 (versão atualizada de abril de 2025). Disponível em: <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>

¹¹ As variações nominais da massa salarial consideradas no exercício foram de 12,2% (2024), 10,0% (2025), 8,0% (2026), 7,0% (2027) e 7,0% (2028). Os resultados se alteram apenas marginalmente quando utilizadas as projeções da grade de parâmetros da SPE.

¹² Gobetti, S. (2025), Nota Técnica do Observatório de Política Fiscal (IBRE/FGV). Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/estimativas-de-impacto-das-mudancas-no-imposto-de-renda>

¹³ No texto original do PL, a função linear apresentada no CAPÍTULO II-A é $9.429,52 - 0,1122562 \times RTB$ (anual). No substitutivo, a fórmula torna-se $8.429,73 - 0,095575 \times RTB$ (anual).

(R\$ 60.000/ano) e decresce linearmente até R\$ 7.000/mês (R\$ 84.000/ano)¹⁴. No substitutivo, o teto passa a 7.350/mês (R\$ 88.200/ano).

As estimativas oficiais indicam, para o desenho original (teto em R\$ 7.000), renúncia média anual de R\$ 27,7 bilhões, entre 2026 e 2028; no substitutivo (teto em R\$ 7.350), a renúncia média sobe para R\$ 33,6 bilhões ao ano no período considerado. As simulações da IFI resultam em valores próximos aos obtidos no desenho original (R\$ 27,0 bilhões) e menores no substitutivo (R\$ 28,6 bilhões). As discrepâncias podem decorrer de hipóteses sobre a evolução da massa salarial¹⁵ e do uso de base de dados distintas. Enquanto a Receita Federal usa suas bases de declarações do IRPF¹⁶, as simulações da IFI utilizam as tabulações públicas da Receita por centis de renda.

Compensações

A alteração da legislação sobre o imposto de renda foi concebida para combinar a desoneração e o desconto na base com mecanismos de compensação voltados às altas rendas — principalmente o imposto mínimo de até 10% sobre altas rendas e a incidência de IRRF sobre remessas de dividendos ao exterior.

Imposto mínimo

Para compensar a isenção e o desconto na faixa de transição, o projeto institui uma alíquota efetiva mínima para contribuintes com renda anual acima de R\$ 600 mil. A regra é linear entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão, alcançando 10% a partir desse valor¹⁷.

O cálculo do impacto fiscal segue a metodologia de Gobetti (2025), a partir do agregado RB4¹⁸ das tabulações por centis da Receita Federal. Essa base foi ajustada ao art. 16-A do PL, subtraindo-se os rendimentos recebidos acumuladamente, poupança, aposentadorias isentas por moléstia grave, indenizações trabalhistas e ganhos de capital na alienação de bens e direitos, e somando o IR retido exclusivamente na fonte sobre 13º salário, aplicações financeiras, juros sobre capital próprio (JCP), participações nos lucros e resultados (PLR) e ganhos líquidos em renda variável.

¹⁴ O redutor também incide sobre o IR do 13º salário, de modo que o cálculo anual já contempla esse componente.

¹⁵ Efeito relativamente baixo: assumindo as premissas de massa salarial da grade de parâmetros da SPE de julho, a diferença diminui em aproximadamente R\$ 1 bilhão.

¹⁶ A Nota Cetad/Coest nº 023/2025 apresentou a metodologia das estimativas de impacto fiscal do governo. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/notas-cetad/notas-tecnicas/2025/nota-cetad-coest-no-023-2025/view>.

¹⁷ Conforme a fórmula: Alíquota (%) = (Rendimento anual / 60.000) - 10.

¹⁸ RB4: agregado que soma a renda tributável bruta (RTB) aos rendimentos isentos e aos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva, excluídas as transferências patrimoniais (doações e heranças). Adota-se o RB4 por alinhar-se ao escopo amplo do art. 16-A do PL, que considera também rendas isentas e de tributação exclusiva/definitiva.

Com a RB4 ajustada, aplicou-se a alíquota mínima por centil e calculou-se o imposto mínimo requerido¹⁹. Em seguida, esse valor foi comparado ao IR efetivo já pago (composto pelo imposto devido na declaração, 13º salário, PLR, aplicações financeiras, JCP e ganhos líquidos em renda variável). A diferença positiva constitui o adicional devido, cuja soma por centis define o impacto fiscal agregado.

No substitutivo da Comissão Especial da Câmara, foram excluídas da base do imposto mínimo as remunerações de títulos e valores mobiliários isentos – como LCI, LCA, CRI, CRA, debêntures, fundos de infraestrutura, FII e Fiagro. Na apreciação da proposta no plenário da Câmara, acrescentou-se ainda a parcela isenta da atividade rural, estreitando a base do imposto mínimo.

Na ausência de comportamento estratégico do contribuinte, a IFI estima arrecadação média anual de R\$ 41 bilhões/ano, entre 2026 e 2028, com o imposto mínimo. Admitindo redução de cerca de 50%²⁰ na distribuição de dividendos, as receitas médias passariam a ser de R\$ 25 bilhões (projeto original), R\$ 24 bilhões (substitutivo da Comissão Especial) e R\$ 19 bilhões (texto aprovado no plenário da Câmara dos Deputados).

Lucros e dividendos

A estimativa do impacto do IRRF de 10% sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior parte do Balanço de Pagamentos (Banco Central), considerando as rubricas de rendas de investimento direto e em carteira, que registram, em dólares, os valores efetivamente transferidos por empresas no país a controladores e investidores estrangeiros. Convertidos para reais pelo câmbio médio anual, aplicou-se a alíquota de 10%, prevista no PL nº 1.087/2025, para estimar o potencial de arrecadação - metodologia também utilizada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle²¹ (Conorf) do Senado Federal.

Para projetar os recolhimentos entre 2025 e 2028, adotaram-se hipóteses para a evolução da taxa de câmbio e de crescimento do PIB nominal. Reconhecendo reações à nova tributação, incorporou-se um redutor para base de incidência em torno de 50%. Com isso, a arrecadação estimada ficou em, aproximadamente, R\$ 11 bilhões ao ano entre 2026 e 2028, valor compatível com as estimativas do Poder Executivo.

A versão substitutiva encaminhada pela Câmara ao Senado determina que os lucros e dividendos calculados com base em resultados apurados a partir de 1º de janeiro de 2026

¹⁹ Equivalente à alíquota mínima multiplicada pela RB4 ajustada.

²⁰ Como utilizado pelo Made-Usp (2025) - Martins, G. K.; Gomes, J. P. D. F.; Arthen, G. Reforma do IRPF: avanços, limites e caminhos para maior progressividade. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2025. (NPE 71). Disponível em: <https://madeusp.com.br/en/publications/articles/reforma-do-irpf-avancos-limites-e-caminhos-para-maior-progressividade/>

²¹ Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 13/2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/sto-2025-00465-nota-tecnica-de-impacto-orcamentario-e-financeiro-13-2025-317401-principal-346516-validado.pdf/view>

estarão sujeitos ao IRRF de 10% quando pagos, creditados, entregues ou remetidos ao exterior. Foram ainda consideradas isenções específicas para governos estrangeiros (com reciprocidade), fundos soberanos (Lei nº 11.312/2006) e entidades estrangeiras de previdência, o que reduz a base efetiva do imposto.

Síntese dos impactos fiscais

A Tabela 2 apresenta as estimativas de impacto fiscal das principais medidas do PL nº 1.087/2025 – tanto no texto original quanto no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados – conforme cálculos do Poder Executivo e da IFI.

TABELA 2. IMPACTOS FISCAIS DO PL 1.087/2025 (MÉDIA DE 2026 A 2028, R\$ BILHÕES)

Medida		
Projeto original	Governo	IFI
1. Isenção de rendimentos até R\$ 5 mil, desoneração entre R\$ 5 mil e R\$ 7 mil	-27,7	-27,0
d/q: Mudança na primeira faixa da tabela progressiva mensal	-5,5	-5,5
2. Imposto mínimo da pessoa física	28,2	25,4
3. Dividendos para o exterior	9,5	10,8
Impacto líquido total (1+2+3)	9,9	9,2
% do PIB	0,1%	0,1%
Substitutivo/ Comissão Especial		
1. Isenção de rendimentos até R\$ 5 mil, desoneração entre R\$ 5 mil e R\$ 7,35 mil	-33,6	-28,6
d/q: Mudança na primeira faixa da tabela progressiva mensal	-5,5	-5,5
2. Imposto mínimo da pessoa física	25,4	24,2
3. Dividendos para o exterior	7,6	8,6
Impacto líquido total (1+2+3)	-0,5	4,3
% do PIB	0,0%	0,0%

Fonte: IFI e Receita Federal.

No projeto original, o conjunto das medidas resultaria em um ganho líquido de arrecadação médio anual de cerca de R\$ 9 bilhões (0,1% do PIB) entre 2026 e 2028. A desoneração para rendas de até R\$ 7.000 reduziria a arrecadação em cerca de R\$ 27 bilhões anuais, já incluído o efeito da atualização da tabela progressiva. As compensações, sobretudo o imposto mínimo da pessoa física (R\$ 25,4 bilhões/ano) e o IRRF sobre dividendos ao exterior (R\$ 10,8 bilhões/ano), seriam suficientes para neutralizar o custo inicial, assegurando ligeiro superávit líquido na arrecadação²².

²² De acordo com o art. 4º do PL, parte do ganho de arrecadação será utilizada para compensar eventuais perdas de Estados, DF e Municípios decorrentes da redução do IRRF sobre a folha de servidores e dos repasses dos Fundos de Participação, mediante aumento das receitas desses Fundos (FPE e FPM). Se esse acréscimo for insuficiente, a União realizará suplementação trimestral usando exclusivamente o excedente de arrecadação da própria lei em relação às estimativas de impacto orçamentário-financeiro. O art. 5º

No substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, a elevação do teto do redutor para R\$ 7.350 e a exclusão de novas fontes da base do imposto mínimo reduziram o potencial de compensação. Nessa versão, a IFI estima impacto líquido levemente positivo (R\$ 4,3 bilhões), enquanto as projeções oficiais indicam ligeira perda de arrecadação no horizonte (- R\$ 0,5 bilhão). No texto aprovado em Plenário, as contas da IFI apontam impacto líquido de cerca de -R\$ 1,0 bilhão, em razão da inclusão da parcela isenta da atividade rural entre as exclusões do imposto mínimo.

De forma agregada, as estimativas sugerem que o conjunto de medidas do IRPF – no projeto original e na versão aprovada pela Câmara – tendem à neutralidade fiscal, condicionada à efetiva arrecadação das medidas compensatórias e ressaltando-se a elevada sensibilidade dos resultados às premissas comportamentais adotadas. Atualmente, o PL nº 1.087/2025 tramita no Senado Federal.

estabelece que eventual superávit remanescente, após as compensações, servirá de fonte para neutralizar a alíquota de referência da CBS, nos termos do art. 18 da EC 132/2023.