

NOTA TÉCNICA Nº 05/2025

Impactos econômicos, fiscais, distributivos e de bem-estar do Projeto de Lei nº 1.087/2025 – Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais¹

1.Consultores: Dayson Pereira B. de Almeida e Hélio Henrique D. Rego.

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Nota apresenta uma análise dos potenciais impactos do Projeto de Lei nº 1.087/2025 (PL 1.087/2025), que propõe alterações na tributação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), com o objetivo de reduzir a carga tributária para contribuintes de baixa renda e estabelecer um imposto mínimo para altas rendas. A proposta inclui a isenção do imposto para rendimentos de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) anuais, uma tributação mínima para rendas anuais superiores a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) e a criação de uma tributação sobre lucros ou dividendos pagos, empregados, creditados ou remetidos ao exterior.

Impactos fiscais: Projeta-se uma renúncia de R\$ 26,2 bilhões devido à isenção ou redução tributária para rendimentos abaixo de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Por outro lado, a arrecadação adicional proveniente da tributação das altas rendas deverá gerar um acréscimo de R\$ 32,6 bilhões anuais, de maneira a compensar a renúncia mencionada.

Impactos econômicos: A medida busca aumentar a renda disponível das famílias de baixa renda, o que deve estimular a demanda, impulsionando o consumo agregado em R\$ 10,3 bilhões, no curto prazo, especialmente nos setores varejista e de serviços. Os impactos sobre investimentos não foram estimados devido à incerteza sobre as respostas comportamentais dos agentes alcançados pela reforma.

Impactos distributivos: O PL 1.087/2025 visa aumentar a progressividade do IRPF, reduzindo a desigualdade de renda entre os declarantes. A reforma deve proporcionar um aumento de 30% na progressividade do imposto e uma redução de 1,1% na desigualdade de renda dentro do grupo examinado.

Impactos de bem-estar: A análise de bem-estar sugere que a reforma, ao beneficiar os contribuintes pertencentes a grupos de mais baixa renda, pode gerar um aumento de 3,8% no bem-estar agregado da sociedade.

Em sinopse, uma vez implementada, a reforma objeto do projeto de lei tem potencial para promover redução da desigualdade de renda e ganhos de bem-estar social, além de estimular a atividade econômica no curto prazo. As estimativas de impacto fiscal apontam um saldo positivo entre as renúncias e as novas receitas arrecadação com mudança; citada diferença a maior deve absorver perdas arrecadatórias não estimadas em razão da indisponibilidade de informações, advindas da criação de limitação ao IRPFM devido, que considera a tributação incidente sobre os lucros da pessoa jurídica.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. LIMITAÇÕES AO TRABALHO	7
3. PREMISSAS E METODOLOGIA DE CÁLCULO	7
4. ESTIMATIVAS	8
4.1. IMPACTOS FISCAIS	8
4.1.1. Redução do IRPF devido para rendimentos mensais até R\$ 7.000,00	8
4.1.2. Tributação das altas rendas – Imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo (IRPFM).....	8
4.2. IMPACTOS ECONÔMICOS	10
4.3. IMPACTOS DISTRIBUTIVOS.....	11
4.4. IMPACTOS DE BEM-ESTAR	13
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	14

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 14 do Ato da Mesa nº 50, de 2023, compete à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) prestar consultoria e assessoramento técnico-especializado às comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional mediante a elaboração, entre outros, de estudos, pesquisas, notas técnicas, bem como elaborar estimativas de impacto de proposições legislativas.

Nesse contexto, esta nota atende à Solicitação de Trabalho nº 235/2025, do titular da Conof, e apresenta estimativas desta unidade técnica acerca dos impactos decorrentes do Projeto de Lei nº 1.087/2025 (PL 1.087/2025), sob diversas perspectivas.

O PL 1.087/2025, conforme ementado, altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas. Especificamente, as alterações pretendidas pela proposição podem ser assim detalhadas, em síntese:

- redução do imposto sobre os rendimentos tributáveis sujeitos à incidência mensal do imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF), levando a zero o imposto devido pelos contribuintes que auferem rendimentos tributáveis de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) (art. 1º do PL 1.087/2025);

- criação de nova hipótese de incidência sobre altas rendas, mediante a aplicação de imposto mínimo devido por contribuintes pessoa física que auferem renda anual superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) (art. 1º do PL 1.087/2025);

- estabelecimento de tributação na fonte à alíquota de 10% (dez por cento), incidente sobre os lucros ou dividendos calculados, pagos, empregados, creditados ou remetidos ao exterior (art. 2º do PL 1.087/2025).

Nesse contexto, a presente peça oferece subsídios no que concerne às estimativas de impactos econômicos, fiscais, distributivos e de bem-estar que possam advir da matéria em discussão.

2. LIMITAÇÕES AO TRABALHO

O oferecimento das estimativas de impacto decorrentes da proposição objeto de análise foi severamente limitado, especialmente, pelos seguintes elementos:

- a) Incertezas inerentes aos efeitos provocados pela nova legislação sobre o comportamento dos agentes econômicos;
- b) Ausência de informações, com o detalhamento necessário, sobre a arrecadação de tributos e estimativas de renúncias fiscais, por tributo e tipo de contribuinte;
- c) Dados fiscais, quando existentes, não atualizados e em nível de desagregação aquém do necessário para melhor desempenhar a tarefa de estimação de impacto.

3. PREMISSAS E METODOLOGIA DE CÁLCULO

Como estratégia de estimação, utilizou-se uma abordagem estática para avaliar o comportamento da receita diante das modificações pretendidas pelo texto em exame. Noutras palavras, não foram incorporadas quaisquer respostas comportamentais, de indivíduos ou empresas, eventualmente induzidas pela alteração legislativa; adicionalmente, assumiu-se que agregados macroeconômicos (tais como PIB, índices de preços, nível de emprego etc.) não sofreriam choque relevante em decorrência da aprovação do projeto de lei. Por fim, as mudanças propostas são objeto de análise individualizada, de maneira que este exame não oferece estimativa do impacto agregado “líquido” da proposição.

Passa-se, doravante, ao exame pormenorizado de cada uma das modificações objeto da proposição em tela, conforme detalhado em seção anterior.

4. ESTIMATIVAS

4.1. IMPACTOS FISCAIS

4.1.1. Redução do IRPF devido para rendimentos mensais até R\$ 7.000,00

O art. 1º do projeto de lei inclui o art. 3º-A na Lei 9.250/1995, estabelecendo redução do imposto sobre os rendimentos tributáveis sujeitos à incidência mensal do imposto sobre a renda das pessoas físicas (IRPF). Nesse particular, a proposição prevê que, para rendimentos mensais de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), não será devido imposto; caso a renda seja superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), haverá uma redução linear decrescente do imposto devido; por fim, acima de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) mensais a tabela do IRPF será aplicada normalmente, sem redução do imposto devido.

A estimativa desta Consultoria tomou por base: (i) as informações das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendarário 2022) agrupadas por centis; e (ii) a receita prevista para 2026 a título de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF) e de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), nas rubricas pertinentes. Considerando tais parâmetros e fontes de informação, simulou-se o cenário que incorpora a reforma proposta para, em seguida, cotejá-lo com o cenário paradigma. Tal procedimento, parametrizado pela receita estimada para 2026, com base nas informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2025, resultou em uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro anual de R\$ 26,2 bilhões negativos, em relação à arrecadação prevista sob as regras atuais.

4.1.2. Tributação das altas rendas – Imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo (IRPFM)

O PL 1.087/2025 prevê que a pessoa física cuja soma de todos os rendimentos recebidos no ano-calendarário seja superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) estará sujeita à cobrança do imposto sobre a renda das

peças físicas mínimo – IRPFM. Do referido montante, poderão ser excluídos, em linhas gerais: ganhos de capital - exceto os decorrentes de operações realizadas em bolsa ou no mercado de balcão, rendimentos recebidos acumuladamente tributados exclusivamente na fonte, os valores recebidos por doação em adiantamento da legítima ou herança.

A alíquota do IRPFM, por seu turno, será de 10% (dez por cento) para rendimento anual bruto superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e, de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), será linearmente crescente com a renda, variando de 0% (zero por cento) a 10% (dez por cento).

O valor devido de IRPFM, resultado da multiplicação da alíquota pela base de cálculo, desconta os valores do imposto: (i) devido na declaração de ajuste anual; (ii) apurado sobre rendimentos de *offshore*; (iii) retido na fonte incidente sobre os rendimentos já incluídos na base de cálculo do IRPFM. Há, ainda, a previsão de redutor do imposto devido, caso se verifique que a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica com a alíquota efetiva do IRPFM aplicável à pessoa física beneficiária ultrapassa a soma das alíquotas nominais do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas – IRPJ e da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL (45% para bancos, 40% para seguradoras, corretoras e outras instituições financeiras, e 34% para as demais pessoas jurídicas).

A proposição inclui, ademais, o art. 6º-A na Lei 9.250/1995 para prever que os lucros ou dividendos pagos, creditados ou entregues por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil em montante superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em um mesmo mês, ficam sujeitos à retenção na fonte do IRPFM à alíquota de 10% (dez por cento).

Considerando os mesmos parâmetros e fontes de informação mencionadas no subitem anterior, estimou-se um impacto orçamentário e financeiro anual de R\$ 32,6 bilhões, representando acréscimo em relação à receita prevista no cenário-base.

4.2. IMPACTOS ECONÔMICOS

Consoante explica a Exposição de Motivos nº 00019/2025 MF (EM 19/2025 MF), “a medida ora proposta impacta positivamente a renda disponível das famílias e aumenta sua capacidade de consumo, especialmente em decorrência do afastamento da incidência do imposto sobre a renda das pessoas físicas sobre rendas mais baixas e da redução do imposto devido para contribuintes com rendimentos tributáveis entre R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 7.000,00 (sete mil reais)”.

Nesses termos, o principal efeito macroeconômico esperado a partir da implementação da medida é o aumento do consumo agregado, uma vez que contribuintes de mais baixa renda têm maior propensão marginal a consumir – isto é, gastam maior parte da renda –, se comparados aos contribuintes de alta renda, que terão uma redução da renda disponível ante a incidência do IRPFM, mas não devem alterar significativamente seus hábitos de consumo.

Assim, o estímulo ao consumo deve impulsionar a demanda e, por conseguinte, a atividade econômica no curto prazo, especialmente nos setores varejista e de serviços. Estimativas da Conof¹ apontam para um choque de R\$ 10,3 bilhões no consumo agregado em decorrência do redesenho na tributação da renda proposto pela medida.

Eventuais impactos sobre o investimento agregado – que poderiam resultar do desincentivo à poupança sobre os contribuintes de alta renda e ao fluxo de capitais – não foram estimados, dada a ausência de dados empíricos que possam conferir grau razoável de admissibilidade à estimativa. Ademais, a incerteza sobre a direção e a magnitude da resposta comportamental das empresas ante a mudança – uma eventual redução na distribuição de lucros e dividendos, para reinvestimento, por exemplo – também

¹ Elaboradas com base na propensão marginal a consumir (PMC) de cada grupo de contribuintes. No modelo, a PMC, que busca capturar a variação no consumo da família diante de uma mudança na renda disponível, de acordo com a faixa de renda disponível, variou entre 0,48 a 0,62, com base em Palomo *et. al* (2022). Ver: <https://madeusp.com.br/en/publications/articles/marginal-propensity-to-consume-heterogeneity-and-redistributive-policies-the-brazilian-case/>

traz implicações relevantes sobre a dinâmica do investimento, desaconselhando a apresentação de tais números.

4.3. IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

A proposição, declaradamente, “tem como meta e objetivo tornar a tributação sobre a renda das pessoas naturais mais isonômica e aderente ao princípio da progressividade conforme a capacidade econômica do contribuinte”, nos termos da EM 19/2025 MF. De fato, como apresentado na seção 4.1, propõe-se redistribuição, aos declarantes de mais baixa renda, de montante equivalente a aproximadamente 0,25 p.p. do PIB, obtido mediante cobrança junto aos contribuintes com rendimentos anuais superiores a R\$ 600 mil.

Na presente etapa, pode-se avaliar *ex ante* o desenho da medida, de maneira a aferir sua aderência aos objetivos propostos. Para tanto, recorre-se a indicador² sobre a progressividade do imposto sobre a renda da pessoa física – considerada a renda tributável bruta do contribuinte, somada aos rendimentos de sócio/titular de micro e pequenas empresas e a lucros e dividendos isentos³ – comparando-se o cenário atual, paradigma, com o índice de progressividade esperado pós-reforma. Nesse contexto, estima-se que a medida proposta aumenta a progressividade atual do IRPF em quase 30%.

No gráfico 1, adiante representado, apresentam-se as alíquotas efetivas médias por percentil dos declarantes do IRPF, considerando o imposto devido⁴ sob as regras atuais, e os valores a serem reclamados a partir da eventual alteração legislativa.

Em síntese, percebe-se que não há alteração na alíquota média dos contribuintes que se encontram, na distribuição, entre os percentis 75 e 99,7 (isto é, contribuintes cuja renda anual considerada está, em média,

² Índice de progressividade de Kakwani, medida resumo que apresenta o grau de progressividade de determinada intervenção ou sistema tributário. Referido índice passa de 0,1087 a 0,1401 com a instituição do IRPFM.

³ Para maior tempestividade na conclusão da presente solicitação de trabalho, a escolha por tais grupos de rendimentos representa simplificação em relação ao definido pela norma em análise; tal restrição, contudo, não deve alterar significativamente as conclusões aqui expostas.

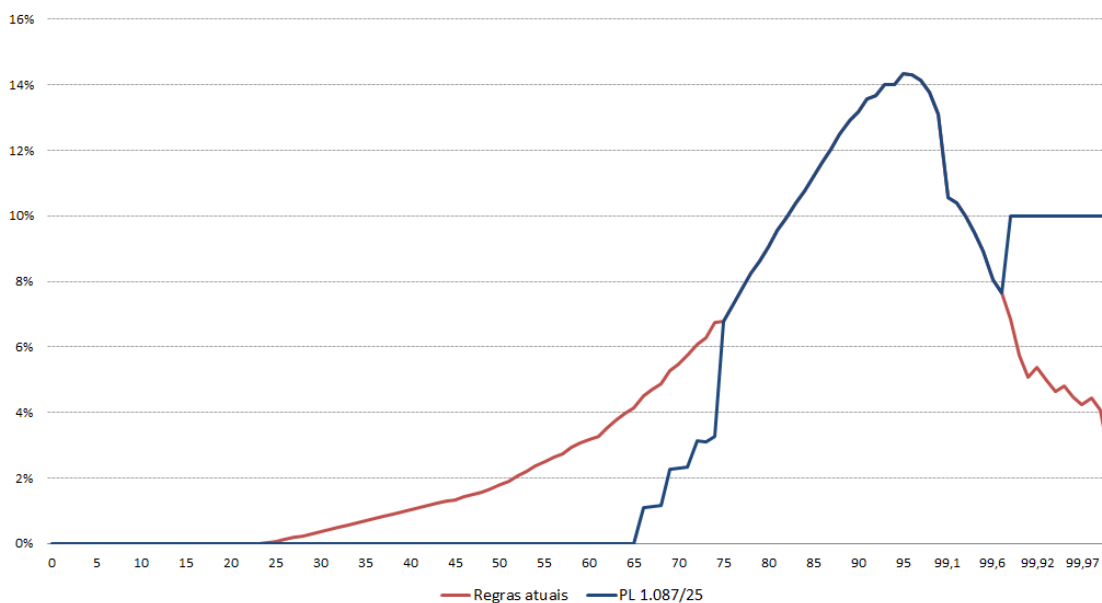
⁴ Exclusive aquele oriundo de rendimentos sujeitos a tributação exclusiva.

entre R\$ 80 mil e R\$ 1,1 milhão) uma vez que as regras de isenção (para as rendas mais baixas) ou cobrança (para as rendas mais próximas ao topo) não os afetam de maneira significativa.

De outro lado, a reforma é benéfica aos contribuintes entre o 1º quartil (25%) e o 3º quartil (75%) da distribuição – que representam justamente os declarantes com renda anual de até R\$ 60 mil (até o percentil 65) e que têm reduzida a zero sua alíquota média, além daqueles cuja renda está entre R\$ 60 mil e R\$ 80 mil, que experimentam redução de até 3,7 p.p. na alíquota média atual.

Por fim, para os contribuintes a partir do percentil 99,7 (com renda superior a R\$ 1,1 milhão), há aumento gradual na alíquota efetiva até o alvo de 10%. Em média, o acréscimo na tributação efetiva sobre esse grupo é da ordem de 5,2 p.p.

Gráfico 1 – Alíquota efetiva média por centil



Ainda no que concerne aos impactos distributivos, estima-se que o projeto tem o condão de reduzir em 1,1%⁵ a desigualdade de renda no universo de declarantes do IRPF, que compreende mais de 40 milhões de brasileiros.

⁵ Medida pelo índice de Gini, que passa a 0,5538 no cenário pós reforma, ante 0,5599 sob a legislação vigente.

4.4. IMPACTOS DE BEM-ESTAR

A análise de bem-estar⁶ busca examinar em que medida determinada política pública afeta o bem-estar da sociedade e dos indivíduos que a compõem. Metodologicamente, uma abordagem tradicional dentro da teoria econômica de bem-estar lança mão de funções de bem-estar social como medidas resumo da satisfação de todos os membros da sociedade.

Na forma padrão, a função de bem-estar social é obtida pela agregação das funções-utilidade individuais que, por seu turno, capturam o bem-estar de cada indivíduo e consideram que a utilidade marginal da renda é decrescente – isto é, cada unidade adicional de renda é menos valiosa que a unidade anterior (desta premissa, decorre que pessoas de baixa renda experimentam maior ganho de bem-estar quando percebem uma elevação em seus rendimentos, comparativamente a grupos mais acima na distribuição de renda).

Nesse *framework*, adotando-se modelo simplificado⁷ aderente às observações acima, examinou-se a proposta de alteração legislativa em comento para, a partir de simulações da renda disponível antes e depois da reforma, para cada grupo de contribuintes, avaliar os impactos da medida do ponto de vista do bem-estar social.

Como resultado, estima-se que a medida tem o potencial de promover ganhos de bem-estar da ordem de 3,8%⁸ para o grupo avaliado (declarantes do IRPF).

Vale pontuar que, para além do resultado numérico, importa a conclusão qualitativa no sentido de que a política promove ganhos de bem-estar agregado para a sociedade considerada como um todo.

⁶ O conceito de bem-estar está relacionado ao nível de satisfação, felicidade ou utilidade que os indivíduos ou a sociedade como um todo atingem, dadas as preferências e restrições pré-estabelecidas, com o consumo de bens e serviços.

⁷ Que agrega, na função social, a utilidade individual de cada indivíduo, definida como função logarítmica de sua renda disponível.

⁸ Enquanto o ganho de bem-estar dos grupos beneficiados pela medida soma 4,2%, a perda para os contribuintes de alta renda, concentrada no mais elevado percentil da distribuição, é de 0,4%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota examinou, sob diversas perspectivas, os potenciais impactos do PL 1.087/2025, que propõe uma reformulação na tributação da renda das pessoas físicas, com ênfase na redução da carga tributária para contribuintes de baixa renda e na introdução de um imposto mínimo sobre altas rendas. Os resultados evidenciam que a medida possui efeitos redistributivos não desprezíveis, alinhando-se ao princípio constitucional da progressividade tributária e promovendo maior equidade na tributação da renda da pessoa física.

Com efeito, a reforma tem potencial para reduzir a desigualdade entre os declarantes do IRPF, com aumento de cerca de 30% na progressividade do tributo. A reforma desenhada pode reduzir em 1,1% a desigualdade de renda no universo de declarantes do IRPF. Estima-se, ademais, crescimento do bem-estar social, elevando em 3,8% o bem-estar agregado do grupo de declarantes do IRPF.

Do ponto de vista fiscal, observa-se que a renúncia fiscal decorrente da isenção para rendas mais baixas (estimada em R\$ 26,2 bilhões) é compensada pela arrecadação adicional proveniente da tributação das altas rendas (R\$ 32,6 bilhões). Registre-se, por oportuno, que o saldo líquido positivo entre tais montantes deverá absorver perdas arrecadatórias não estimadas em razão da indisponibilidade de informações, advindas da sistemática redução do IRPFM, que ocorrerá caso a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica com a alíquota efetiva do ultrapasse a soma das alíquotas nominais do IRPJ e da CSLL.

Com relação aos impactos macroeconômicos, o estímulo ao consumo proporcionado pela medida – especialmente entre famílias de menor poder aquisitivo –, pode impulsionar a atividade econômica no curto prazo. Estima-se um choque no PIB de cerca de R\$ 10,3 bilhões nesse horizonte temporal.

Rememore-se, por fim, que as estimativas apresentadas estão sujeitas a limitações metodológicas, em razão da ausência de dados

detalhados e da natureza estática da análise, que não captura possíveis mudanças comportamentais de contribuintes e empresas afetados pelas medidas em discussão.