



Vilma da Conceição Pinto

Assessora de assuntos econômicos e sociais da vice-presidência da República e coordenadora acadêmica da graduação em economia no IDP



A proposta de ajuste no imposto de renda e a questão fiscal

O sistema tributário brasileiro é conhecido por ser um dos mais complexos do mundo.¹ A recente aprovação da reforma da tributação do consumo, que unificou PIS, Cofins, IPI, ISS e ICMS no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), criando ainda um imposto seletivo para produtos específicos, marcou um avanço importante na simplificação do sistema, mas não endereçou a questão da regressividade tributária. Assim, a carga tributária continua a recair desproporcionalmente sobre os mais pobres, perpetuando um sistema que, em vez de corrigir, amplia as desigualdades sociais.²

Ainda assim, a reforma aprovada na forma da Emenda Constitucional nº 132, de 2023,³ que teve como foco a simplificação do sistema, redução de litígios e melhoria da eficiência tributária, reconheceu que as ineficiências do sistema tributário atual não se restringem apenas aos tributos que incidem sobre o consumo e enfatizou a importância de se avançar na reforma da tributação de outras bases de incidência, como a renda e os salários.

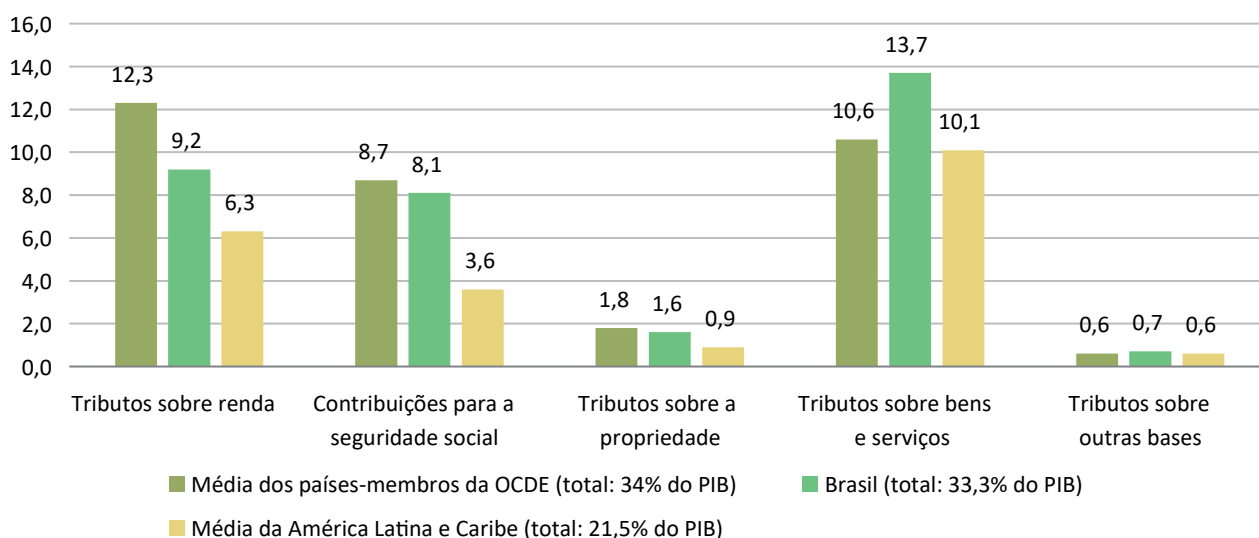
A reforma da tributação do consumo não alterou a composição do sistema tributário, de modo que a carga tributária continuou concentrada em tributos tipicamente regressivos. O motivo central foi a questão fiscal. Reduzir a carga tributária do consumo agravaria o desequilíbrio fiscal, assim

como ampliar a carga sobre o consumo aumentaria ainda mais a regressividade do sistema tributário atual. A opção foi pela manutenção da carga tributária sobre o consumo, deixando a possibilidade de ajustes em termos de nível a cargo das outras reformas previstas, mas não implementadas pela EC 132.

A análise da composição da carga tributária brasileira revela que, em comparação com países de carga fiscal similar, o Brasil apresenta uma concentração significativamente maior em tributos sobre o consumo – cuja natureza dificulta a aplicação de critérios de progressividade – e uma participação reduzida nos impostos sobre a renda – gráfico 1.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o imposto que incide sobre a renda é de competência tributária da União e deve respeitar os princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade. Sendo o imposto de renda um tributo capaz de conferir maior progressividade tributária, as alterações endereçadas pela reforma da EC 132 relegaram essa missão à reforma da tributação, que tem como base de incidência a renda das empresas e indivíduos.⁴

Assim, no último dia 18 de março o governo federal anunciou uma proposta de ajuste na tributação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas. O *core* da proposta é o de isentar do pagamento do Imposto sobre

Gráfico: Composição da carga tributária – comparação internacional – 2022 % PIB

Fontes: Câmara dos Deputados, Ministério do Planejamento.

a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) aqueles contribuintes que recebem até R\$ 5 mil por mês e reduzir o imposto devido para quem ganha até R\$ 7 mil por mês. O projeto, no entanto, vai além ao prever uma compensação do impacto fiscal da medida por meio de um ajuste na própria tributação do imposto sobre a renda, mas com foco nas altas rendas. O objetivo deste artigo é analisar a medida proposta, à luz do desenho proposto no projeto de lei (PL) em relação ao equilíbrio fiscal.

O PL 1.087, de 18 de março de 2025, foi estruturado em três eixos. O primeiro corresponde ao aumento da faixa de isenção do imposto de renda por meio de um desconto no valor do imposto devido, o segundo corresponde à tributação de lucros e dividendos para valores superiores a R\$ 50 mil no mês e os remetidos ao exterior sobre qualquer valor, e o terceiro eixo diz respeito à instituição de uma alíquota mínima de imposto de renda para os contribuintes de alta renda.

A estimativa do Poder Executivo para a medida como um todo é de

que haja um ganho médio para o fisco de R\$ 10 bilhões ao ano. Isto é, a renúncia de receita esperada em função da redução do IR devido para quem ganha até R\$ 7 mil por mês será mais que compensada pela regra do imposto de renda mínimo e pela tributação de lucros e dividendos remetidos ao exterior – tabela 1.

Em relação ao primeiro item apresentado na tabela 1, que corresponde à redução do imposto de renda devido pelos contribuintes que recebem até R\$ 7 mil por mês, o PL 1.087 inovou ao não corrigir a tabela progressiva do imposto de renda, mas sim conceder um desconto adicional ao valor do imposto de renda devido. Para entender este ponto, é preciso compreender as implicações fiscais de se conceder um desconto ao imposto devido em vez de simplesmente corrigir a tabela progressiva do imposto de renda.

Ao conceder um desconto sobre o valor do imposto, o governo abre mão de arrecadar o referido valor de um público específico, contribuintes que recebem até R\$ 7 mil por mês. Esta re-

gra desvia da regra geral do imposto e, portanto, precisa ser tratada como um benefício tributário. De acordo com as Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 16 do Tesouro Nacional,⁵ benefício tributário é definido como “disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outros. Assim, o benefício está disponível somente aos contribuintes que possam se beneficiar com a redução da sua base de contribuição”.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe questões específicas para o caso das renúncias de receitas decorrentes de benefícios tributários. O artigo 14 da LRF dispõe que “a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (...)”. Dessa forma, o PL necessariamente precisaria apresentar o impacto fiscal esperado com a medida.

Tabela 1: Impacto fiscal esperado com o PL 1.087, de 18 de março de 2025 –R\$ bilhões

Medidas	2026	2027	2028	Média 2026-2028
Redução de receita (I)	R\$ 25,80	R\$ 27,70	R\$ 29,70	R\$ 27,70
Redução do imposto devido	R\$ 25,80	R\$ 27,70	R\$ 29,70	R\$ 27,70
Aumento de receita (II)	R\$ 34,10	R\$ 39,20	R\$ 39,60	R\$ 37,60
Imposto de renda mínimo	R\$ 25,20	R\$ 29,50	R\$ 29,80	R\$ 28,20
Dividendos para o exterior	R\$ 8,90	R\$ 9,70	R\$ 9,80	R\$ 9,50
Efeito líquido (III) = (II) - (I)	R\$ 8,30	R\$ 11,50	R\$ 10,00	R\$ 9,90

Fonte: Exposição de motivos nº 19, de 2025 – PL 1.087, de 18 de março de 2025.

Considerando que estamos diante de uma situação fiscal ainda desafiadora, este ponto é extremamente pertinente. Como a meta indicativa de resultado primário para 2026 é de superávit de 0,25% do PIB, o que equivale a R\$ 33,09 bilhões,⁶ e o limite para o crescimento das despesas primárias depende do desempenho das receitas, abrir mão de uma receita tributária da ordem de R\$ 26 bilhões sem a devida compensação ampliaria ainda mais o desafio de consolidar as contas públicas.

Assim, ainda com base na LRF, em situações de concessão de benefício tributário a proposta deverá estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (inciso II do artigo 14 da LRF).

Dessa forma, ao conceder o benefício, cria-se naturalmente a necessidade de compensar este benefício tributário por meio do próprio sistema tributário. As duas medidas relacionadas ao aumento das receitas visam, em um primeiro momento, à compensação do custo fiscal associado ao aumento da faixa de isenção ou

a redução do imposto de renda para os contribuintes que recebem até R\$ 7 mil por mês, mas também endereça questões relacionadas à progressividade tributária ao concentrar as medidas compensatórias nos contribuintes de alta renda.

As medidas compensatórias apresentam dois eixos fundamentais. O primeiro é a imposição de uma alíquota efetiva para o imposto de renda mínimo para quem recebe a partir de R\$ 600 mil por ano. O segundo corresponde à retenção na fonte dos lucros e dividendos à alíquota de 10%.

Sobre o imposto de renda mínimo, importa destacar que o mesmo apresenta certa progressividade⁷ ao definir uma alíquota de 0% para quem ganha até R\$ 600 mil por ano, com elevação gradativa e linear até atingir a alíquota de 10% para quem recebe a partir de R\$ 1,2 milhão por ano. Não constitui uma reforma no sistema tributário como um todo, mas contribui para compensação à renúncia de receita gerada pela alteração na tributação dos contribuintes com rendas menores e também reduz a desigualdade na distribuição.

Em relação à retenção na fonte dos lucros e dividendos remetidos ao ex-

terior à alíquota de 10%, a proposta prevê que haverá um ganho de receita tributária que, junto com a medida do imposto de renda mínimo, pode mais que compensar a renúncia de receita prevista no PL.

Assim, a proposta de reforma do IRPF, embora configure aumento do gasto tributário, representa um passo importante na direção de um sistema tributário menos regressivo e sem prejudicar o processo de consolidação fiscal em curso. 

¹Ver: <https://go.fgv.br/C6xL2xyunNW>.

²Ver: <https://go.fgv.br/N4eKaApm50t>.

³Disponível em: <https://go.fgv.br/2oD70WFf8W4>.

⁴Art. 18 da EC 132 dispõe que “**O Poder Executivo deverá encaminhar** ao Congresso Nacional: I – em até 90 (noventa) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, **projeto de lei que reforme a tributação da renda**, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros; (...)”. Disponível em: <https://go.fgv.br/gGvjS24GetF>.

⁵Disponível em: <https://go.fgv.br/S9V2dwxEAgb>.

⁶Ver: L15080-24-anexos.pdf (página 37).

⁷Ver: <https://go.fgv.br/Uqu5L6r4JSL> e <https://go.fgv.br/RWlr6QnFNsY>.

Vilma da Conceição Pinto
escreve a cada bimestre.