



**Reforma do Imposto de Renda –
Contribuições do Sindifisco Nacional
Análise do PL 1087/25**

**Elaboração: Departamento de Estudos
Técnicos do Sindifisco Nacional**

Brasília-DF, maio de 2025

Diretoria Executiva Nacional

Presidente

Dão Real Pereira dos Santos

1º Vice-Presidente

Samuel Hilário Rebechi

2ª Vice-Presidente

Nely Maria Pereira de Jesus

Secretário-Geral

Luiz Sérgio Fonseca Soares

Diretor-Secretário

Luiz Cláudio de Araújo Martins

Diretor de Administração e Finanças

Roberto Duarte Alvarez

1º Diretor-Adjunto de Administração e Finanças

Luís Sérgio Borges Fantacini

2º Diretor-Adjunto de Administração e Finanças

Robson José do Couto

Diretor de Assuntos Jurídicos

Gabriel Rissato Leite Ribeiro

1º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Renato Albano Junior

2º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Carlos Frederico Schwochow de Miranda

Diretor de Defesa Profissional

Francisco Cesar de Oliveira Santos

Diretora-Adjunta de Defesa Profissional

Aline Xavier França

Diretora de Estudos Técnicos

Maria Regina Paiva Duarte

Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos

Eric Sandro Eiti Hato

Diretor de Comunicação Social

Marcelo Lettieri Siqueira

Diretor-Adjunto de Comunicação Social

Marcos Barbonágua da Silva

Diretora de Assuntos de Aposentadoria e Pensões

Josanne de Araújo

Diretor-Adjunto de Assuntos de Aposentadoria e Pensões

Luiz Fernando Santos Del-Penho

Diretor de Plano de Saúde

Adriano Lima Corrêa

Diretora-Adjunta de Plano de Saúde

Maria da Conceição Arnaldo Jacó

Diretor de Assuntos Parlamentares

Floriano Martins de Sá Neto

Diretora-Adjunta de Assuntos Parlamentares

Patrícia Fiore Cabral

Diretor de Relações Internacionais e Intersindicais

Cleber Magalhães

Diretora de Defesa da Justiça Fiscal e da Seguridade Social, de Políticas Sociais e Assuntos Especiais

Maria de Lourdes Nunes Carvalho

Diretores Suplentes

Diogo Loureiro

Elder Pereira da Silva

Rosângela Fiaes

Diretoria de Estudos Técnicos

Diretora de Estudos Técnicos

Maria Regina Paiva Duarte

Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos

Eric Sandro Eiti Hato

Equipe Técnica

Alexandre Rodriguez Alves Coelho

Economista, Assessor Técnico

Especializado Sênior

Juliana de Fátima Ribeiro Mota

Administradora, Assessora Técnica

Especializada Pleno



Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

SDS - Conjunto Baracat - 1º andar - salas 1 a

11 Brasília - DF - CEP 70392-900

Fone (61) 3218 5200 - Fax (61) 3218 5201

www.sindifisconacional.org.br

e-mail:

estudostecnicos@sindifisconacional.org.br

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte

1. Resumo da Proposta

No presente estudo, o Sindifisco Nacional apresenta proposta de aperfeiçoamento do PL 1087/2025, nos seguintes termos: (a) correção da tabela progressiva do IRPF pelo índice acumulado de inflação dos anos de 2023, 2024 e 2025 (projeção), de 15,78%; (b) manutenção da isenção para contribuintes com rendas de até R\$ 5 mil mensais e desoneração parcial de imposto para contribuintes com rendas de até R\$ 7.000,00; (c) modificação das alíquotas mínimas (IRPFM) para até 15%, a partir de R\$ 600 mil anuais, alcançando 15% para rendas anuais superiores a R\$ 2,4 milhões.

Ao longo deste estudo ficará demonstrada a viabilidade técnica desta proposta, que ampliará a desoneração de tributos para mais de 38 milhões de contribuintes, ao custo de R\$ 43,6 bilhões, que deverá ser compensado pela alteração da regra referente ao Imposto de Renda da Pessoa Física Mínimo para contribuintes de altas rendas.

Além disso, a presente proposta contempla também a necessidade de ampliar o resultado de aumento de arrecadação em R\$ 11,2 bilhões para compensar as perdas diretas de recursos financeiros dos estados e municípios, decorrentes da desoneração das baixas rendas, cujo imposto retido na fonte pertence aos entes subnacionais.

A proposta de alteração das alíquotas efetivas mínimas tem como efeito adicional o aumento da progressividade efetiva na tributação da renda, uma vez que a alíquota mínima, elevada de 10% para 15%, permitirá alcançar de forma mais efetiva as faixas de rendas mais elevadas, melhorando, portanto, o caráter distributivo do Imposto de Renda.

Por fim, essa proposta de alteração do texto do PL 1087/2025, além de melhorar a qualidade da tributação da renda, contribuindo para reduzir as desigualdades e melhorando as condições para o desenvolvimento econômico, promove também uma evolução nas condições políticas para sua aprovação na medida em que permite ampliar de forma relevante a base social de apoio a sua aprovação.

2. Introdução – Princípios Tributários Constitucionais, Desigualdade Distributiva e Incidência Tributária no Brasil

Os tributos que pagamos devem ser considerados não apenas como uma obrigação fundamental do cidadão, mas também a contribuição de cada um de nós, de acordo com a nossa capacidade, para a construção da sociedade, da cidadania e do bem comum. Eles servem para financiar as atividades do Estado, que necessita de recursos para cumprir suas obrigações de prestação dos serviços essenciais à população, satisfazendo as necessidades coletivas e garantindo os direitos sociais.

A única fonte de financiamento do Estado fundada em regras econômicas socialmente justas são as suas receitas próprias, ou seja, os tributos. Um país que tenha como objetivos a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária deve utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e riqueza, além do que podem

contribuir os gastos sociais na consecução destes objetivos. Uma tributação progressiva, que onere mais quem tem maior capacidade contributiva e menos os que tem menor capacidade, é uma política pública fundamental para a construção de uma sociedade mais justa.

A Constituição de 1988 estabelece um conjunto de princípios tributários que constituem uma base importante para edificação de um sistema tributário baseado na justiça fiscal e social: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade, além da solidariedade, que está subjacente a todos os princípios tributários. Observando todos estes princípios, a tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva.

Um destes princípios, consagrado por estudiosos e escrito em nossa Carta Magna, o da capacidade contributiva, é requisito essencial para o critério de justiça fiscal. Associado aos princípios da progressividade e da seletividade, ele tende a assegurar uma tributação proporcionalmente maior para quem auferir rendimentos mais elevados, detém maior patrimônio e consome produtos menos essenciais.

O parágrafo 1º do art. 145 da Constituição Federal estabelece que:

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

A expressão “sempre que possível” introduz a possibilidade de exceções a este princípio. Estas podem acontecer “dependendo das características de cada imposto, ou da necessidade de utilizar o imposto com finalidades extrafiscais (...)”.

O princípio da capacidade contributiva integra o princípio da isonomia, o qual consiste em tratar os desiguais de modo desigual, podendo assim o tributo ser cobrado de acordo com as possibilidades de cada um. Os que tiverem igual capacidade contributiva devem ser tratados igualmente e os que tiverem riquezas diferentes devem ser tratados desigualmente porque têm diferentes capacidades contributivas.

Enquanto o princípio da capacidade contributiva implica que os indivíduos devem contribuir de acordo com sua capacidade de pagamento, o princípio da progressividade diz que os contribuintes que auferem mais renda devem pagar relativamente mais tributos.

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais.

Um tributo é regressivo quando guarda uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. Na medida em que sua renda aumenta, ele recolhe relativamente menos. Portanto, ele onera mais os contribuintes de menor poder aquisitivo.

Um tributo é dito progressivo quando guarda uma relação direta com a renda. Neste caso, o contribuinte recolhe maior volume de tributo na medida em que sua renda cresce. Este tipo de tributo assegura justiça fiscal na medida em que reduz a desigualdade existente anterior à tributação. Os maiores ônus da tributação incidem sobre os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda.

O tributo proporcional é aquele que não altera a estrutura da distribuição de renda. Ele incide proporcionalmente ao nível de renda. Os diferentes estratos de renda suportam o ônus tributário de maneira idêntica.

O sistema tributário pode desempenhar um papel relevante para minimizar ou mesmo reverter a situação da desigualdade brasileira. Para tanto, algumas modificações no ordenamento legal, aqui discutidas, precisam ser colocadas em prática.

O Brasil encontra-se entre as dez economias mais ricas do mundo e, ao mesmo tempo, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta.

Apesar do incremento de investimentos nas áreas sociais, a desigualdade social tem sido persistente, em grande medida, por conta de um sistema tributário com caráter regressivo predominante. Nesse sentido, a tributação sobre a renda, especialmente no topo da pirâmide social, tem sido tema central no debate sobre a redução das desigualdades e sobre o próprio desenvolvimento econômico no Brasil. Após décadas de isenção, a proposta contida no Projeto de Lei nº 1.087/2025, restabelece, ainda que de forma bastante modesta, a incidência do Imposto de Renda sobre rendimentos de lucros e dividendos distribuídos, tanto para pessoas físicas de alta renda quanto para remessas ao exterior.

A discussão deste PL abre uma oportunidade importante para o aperfeiçoamento do sistema tributário e o Sindifisco Nacional apresenta uma proposta neste sentido, contemplando parcialmente a correção da defasagem acumulada na tabela do IRPF e propondo uma tributação mínima das altas rendas (IRPFM), baseada em alíquotas efetivas com maior progressividade, alinhada aos princípios de equidade e responsabilidade fiscal.

A medida propõe a implementação de um reajuste linear na tabela progressiva vigente na ordem de 15,78%, preservando a isenção total para aqueles contribuintes que recebem até R\$ 5 mil reais de rendimentos mensais tributáveis brutos. Ademais, propõe a ampliação da alíquota mínima para as altas rendas, prevista no PL 1087/2025, para até 15%, alíquota essa aplicada também sobre as remessas de lucros e dividendos destinadas ao exterior.

Este estudo busca demonstrar que a proposta do Sindifisco é tecnicamente fundamentada e baseada em parâmetros empíricos amplamente aceitos na literatura econômica. Por meio da aplicação de elasticidades comportamentais fundamentadas em estudos internacionais, simula-se o impacto arrecadatório líquido da nova estrutura tributária, incorporando não apenas o efeito direto da nova alíquota, mas também as possíveis mudanças comportamentais dos contribuintes.

Além disso, ajusta a alíquota para a tributação sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior em parâmetros compatíveis com as práticas internacionais.

A análise conclui que, mesmo considerando uma elasticidade elevada e provisionamento para partilha federativa, a proposta gera um acréscimo líquido de arrecadação, superior a R\$ 1,5 bilhão, após compensar integralmente a renúncia fiscal decorrente da atualização da tabela do IRPF. Ao conjugar equidade tributária, consistência técnica e observação de parâmetros fiscais, a proposta do Sindifisco Nacional se apresenta como uma alternativa viável e socialmente justa à política tributária vigente, incorporando medidas ao PL 1087/2025 que beneficiam um conjunto muito maior de contribuintes, ampliando, portanto, a base social de apoio à proposta.

3. Análise do Projeto de Lei nº 1.087/2025 – Ampliação da Isenção do IRPF

Em março de 2025, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.087/2025, que propõe alterações na cobrança do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF). O texto estabelece a isenção total do IRPF para contribuintes com rendimentos tributáveis brutos mensais de até R\$ 5.000,00 e prevê a aplicação de uma redução do imposto devido para aqueles que auferem rendimentos entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.000,00. Segundo estimativas da Receita Federal, mais de 26 milhões de declarantes, o equivalente a 65% do total, passariam a estar totalmente isentos.

Ademais, o PL prevê a aplicação de tributação mínima para altas rendas (IRPF-Mínimo), criando duas regras voltadas aos contribuintes de alta renda, chamadas no texto de IRPFM (Imposto de Renda Pessoa Física Mínimo). São elas:

➤ Tributação mensal de lucros/dividendos elevados (IRPFM-Mensal - antecipação do valor devido)

A partir de 2026, toda vez que uma pessoa jurídica distribuir lucros ou dividendos a uma mesma pessoa física residente no Brasil em valor superior a R\$ 50.000,00 em um mesmo mês, deverá reter na fonte 10% de Imposto de Renda sobre a parcela excedente a esse valor. Esse imposto retido incide apenas sobre valores distribuídos acima de R\$ 50 mil mensais, e sem nenhuma dedução possível (ou seja, é 10% sobre os lucros e dividendos excedentes ao valor mínimo). Contribuintes com rendimentos de capital menores (distribuições mensais abaixo de 50 mil) continuam isentos na fonte, de forma que essa medida visa claramente atingir os acionistas, sócios ou beneficiários de altos lucros mensais. Cabe ressaltar que essa tributação na fonte pode ser posteriormente compensada na declaração anual do beneficiário: caso ele esteja sujeito ao imposto mínimo anual, explicado a seguir, esse valor será compensado; se não estiver (por exemplo, se já pagar IR normalmente acima do mínimo), esse valor antecipado será restituído integralmente.

➤ Tributação anual mínima progressiva (IRPFM – Anual)

De forma complementar, o projeto prevê que, a partir da declaração referente ao ano-calendário 2026, quem tiver renda total anual acima de R\$ 600.000,00 (equivalente a R\$ 50 mil/mês) ficará sujeito a uma alíquota efetiva mínima no ajuste anual. Para fins práticos, ao fazer a declaração de ajuste, será calculado um IRPF

mínimo sobre a soma de todos os rendimentos recebidos no ano (inclusive isentos ou tributados exclusivamente na fonte), aplicando-se uma alíquota efetiva mínima que varia de 0% até 10%. Para rendas anuais de até R\$ 600 mil, a alíquota mínima seria 0%; a partir desse valor ela cresce linearmente até atingir 10% para rendas de R\$ 1,2 milhão ou mais. Ou seja, entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão anuais, estabelece-se uma escala linear de tributação mínima. Quem ultrapassar R\$ 1,2 milhão de renda no ano teria que pagar pelo menos 10% desse total em IR (efetivamente criando um “imposto de renda mínimo de 10% para milionários”).

3.1 Redutor do IRPF

O PL 1087/2025 estabelece também que o imposto mínimo, no caso de contribuintes beneficiários de lucros e dividendos distribuídos, pode ser reduzido quando o somatório da alíquota mínima com a alíquota efetiva da pessoa jurídica que promoveu a distribuição for superior a alíquota nominal vigente para a pessoa jurídica. As alíquotas nominais são 34% (25% de IRPJ mais 9% de CSLL), 40% (25% de IRPJ mais 15% de CSLL) para seguradoras e empresas relacionadas e 45% para instituições financeiras (25% de IRPJ mais 20% de CSLL).

Com a previsão deste redutor, o governo admite que o limite para a tributação efetiva dos lucros e dividendos é a própria alíquota nominal prevista para a tributação da pessoa jurídica, que na maior parte dos casos, corresponde a 34%. Importante ressaltar que a alíquota média para estes rendimentos entre os países da OCDE é de 42%.

Por fim, o projeto dispõe que dividendos remetidos ao exterior terão tributação mínima de 10% na fonte. Atualmente, lucros enviados a sócios não residentes também são isentos de IR retido.

3.2 Estimativas de impacto fiscal e econômico

➤ Impacto na arrecadação

Por se tratar de uma reformulação com alteração de bases de cálculo, o projeto tem efeitos nas contas públicas. Segundo dados do Ministério da Fazenda, a ampliação da faixa de isenção acarretará uma perda de arrecadação de aproximadamente R\$ 27 bilhões por ano para a União. Essa renúncia de receita será praticamente compensada pelas novas medidas de tributação das altas rendas: o Poder Executivo projeta uma arrecadação adicional de cerca de R\$ 34,1 bilhões com o imposto mínimo (somando R\$ 25,22 bi provenientes do IRPF mínimo doméstico e R\$ 8,9 bi da tributação de 10% sobre dividendos remetidos ao exterior).

➤ Outras fontes apresentam números próximos

Uma Nota Técnica da Câmara dos Deputados calculou a perda de arrecadação em R\$ 26,2 bilhões com a nova isenção, e um ganho de R\$ 32,6 bilhões com o imposto mínimo. A diferença entre as contas dos consultores e do governo (que previu 32,6 bi ante 34,12 bi) se dá por hipóteses diferentes – os autores alertam para possíveis “perdas não estimadas” devido a dispositivos limitadores da tributação mínima relacionados com a tributação das empresas.

O estudo "Estimativas de impacto das mudanças no imposto de renda", elaborado por Sérgio Wulff Gobetti e publicado pelo Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE, apresenta uma análise detalhada das propostas de reforma do Imposto de Renda no Brasil. As estimativas do estudo indicam que a desoneração dos rendimentos de até R\$ 7 mil mensais acarretaria um custo de aproximadamente R\$ 25 bilhões em 2026. Por outro lado, a arrecadação proveniente da tributação de lucros e dividendos poderia gerar R\$ 41,7 bilhões, caso a distribuição de dividendos mantenha o ritmo de 2022. Mesmo com uma redução de 40% na distribuição de lucros, em função do comportamento dos agentes frente à medida, a arrecadação seria de R\$ 22 bilhões, levemente inferior ao custo da desoneração. Adicionalmente, a retenção de dividendos remetidos ao exterior poderia gerar mais R\$ 11,3 bilhões, consolidando um superávit para as contas do governo federal. Em suas palavras: "no total, a receita de R\$ 34,3 bilhões estimada para 2026 com a tributação de dividendos tende a superar com alguma folga o custo da desoneração dos assalariados de baixa renda, mas é importante considerar que parte do valor retido na fonte referente aos dividendos poderá ser compensado em 2027 caso haja demonstração de que o lucro já tenha sido efetivamente tributado em 34% na empresa." Importante salientar que as medidas que visam ampliação de arrecadação devem ser tratadas como estimativas, com certo grau de incerteza, enquanto aquelas que preveem desonerações são normalmente mais precisas.

3.3 Estimativas de impacto fiscal e econômico - Análise Sindifisco¹

Ciente da repercussão e desdobramentos em decorrência da medida, o Sindifisco Nacional também realizou simulações de impacto fiscal da medida. De acordo com simulações realizadas, a isenção aos declarantes com rendimentos brutos mensais de até R\$ 5 mil e a concessão de descontos no imposto devido entre os rendimentos de R\$ 5 mil até R\$ 7 mil implicaria uma redução de R\$ 24,1 bilhões na arrecadação anual do IRPF, com 11,5 milhões de declarantes beneficiados, aliviando a carga tributária das camadas de renda média e média-baixa.

Essa perda estimada de arrecadação só não é maior porque, na proposta do governo, não ocorre uma correção da tabela do IRPF, mas sim uma desoneração pontual de tributos para as primeiras faixas de renda. Essa redução é determinada por uma função linear que considera o rendimento tributável bruto, e não resulta diretamente em uma mudança nas faixas tradicionais de tributação, que permanecem inalteradas. A principal vantagem desse modelo é oferecer maior flexibilidade ao formulador da política tributária, permitindo selecionar com precisão os contribuintes beneficiados pela medida, aqueles com rendimento bruto mensal de até R\$ 7.000,00. Trata-se, portanto, de uma forma de se corrigir parcialmente a tabela do IRPF, restrita às faixas mais baixas de renda. É importante ressaltar que desoneração das rendas mais baixas implica também uma injeção importante de recursos na atividade econômica, uma vez que se trata de disponibilização de

¹ SINDIFISCO NACIONAL. *Alíquota efetiva mínima do IRPF: impacto fiscal e contribuintes afetados*. Brasília: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional, abr. 2025.

recursos para uma parcela da população, cuja propensão marginal ao consumo é mais elevada. Portanto, também do ponto de vista econômico, embora ainda fora do ideal, essa medida produzirá impactos positivos relevantes.

Por outro lado, também se verificou que a arrecadação adicional via instituição do IRPFM anual supera as perdas esperadas e gera uma receita líquida adicional, mitigando, portanto, eventuais efeitos negativos que podem ser produzidos por mudanças de comportamentos dos próprios contribuintes ou incertezas que o modelo pode produzir. Os resultados estimados seguem em linha aos outros estudos que buscaram estimar os impactos.

Essa breve metanálise evidencia que o projeto não implica renúncia fiscal líquida, ao contrário: cria espaço fiscal adicional a partir da ampliação da base tributável no topo da distribuição de renda. **Nesse contexto, o presente estudo vai demonstrar que, além do que foi apresentado no PL 1087/2025, seria recomendável que o Congresso Nacional ampliasse a desoneração dos trabalhadores, promovendo também a correção, ainda que parcial, da tabela progressiva do IRPF, produzindo uma recuperação de parte das perdas acumuladas ao longo do tempo.** Essa defasagem, historicamente apontada como um fator de regressividade tributária, penaliza contribuintes de renda média que passaram a ser enquadrados em faixas superiores apenas pelo efeito da inflação, sem ganho real de renda. Corrigir essa distorção, ao menos em parte — recompondo os limites das faixas intermediárias — significaria assegurar maior neutralidade e equidade ao sistema, sem comprometer o equilíbrio fiscal. Combinadas, a nova estrutura de isenção e a atualização parcial da tabela progressiva reforçariam a função redistributiva do imposto de renda, alinhando-o aos princípios constitucionais da capacidade contributiva, isonomia e da justiça tributária, este último incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 32/2023.

4. A defasagem da Tabela Progressiva do Imposto de Renda Pessoa Física

A defasagem acumulada da tabela de 1996 até 2024 já ultrapassou os 154%, mesmo computando-se as correções realizadas entre 2006 e 2012 e em 2023 e 2024, conforme estudo publicado pelo Sindifisco Nacional¹. Se a tabela tivesse sido atualizada pelos valores de 1996, o limite de isenção, em 2024, seria, em valores brutos, de R\$ 6.784 reais, 35% superior aos R\$ 5.000, proposto pelo governo.²

A Tabela 1 compara a proposta de correção da tabela do Imposto de Renda apresentada pelo governo com os dados elaborados pelo Sindifisco Nacional, destacando o nível de atualização dos limites das faixas de tributação. Observa-se que, embora a faixa de isenção tenha sido ampliada pela Medida Provisória 1294, de 2025, para R\$ 3.036,00, a desoneração para rendimentos de até R\$ 5.000,00 representa uma correção de 64,69% — aquém da correção necessária com base na

² Destaca-se que os valores brutos se diferem da base de cálculo da tabela progressiva padrão. As faixas de rendimentos tributáveis da tabela convencional são líquidas, ou seja, para calcular os efeitos da medida temos que adaptar à tabela.

inflação acumulada para esta faixa desde 1996, que seria de 123,29%. Com isso, a defasagem residual dessa faixa, mesmo após a atualização, ainda é de 35,58%.

As faixas intermediárias (7,5% e 15%) também foram comprimidas dentro do novo teto de R\$ 5.000,00, mas apresentam menor correção proporcional em relação ao necessário: a faixa de 7,5% teve correção de 45,61%, frente a uma defasagem histórica de 180,57%, e a faixa de 15%, apenas 14,72% de correção — deixando uma defasagem de 146,88%. Já as faixas superiores, de 22,5% e 27,5%, foram parcialmente corrigidas até R\$ 7.000,00, representando uma correção de 28,76% e 1,61%, respectivamente e, portanto, com defasagens que chegam a quase **124,36% e 185,66%**.

De forma geral, a proposta do governo resulta em uma correção média de 36,5% nos limites da tabela, quando o necessário para recompor a inflação acumulada desde 1996 seria de 159,55%. Isso manteria para 2026 uma defasagem estrutural de **104,76%**, segundo o Sindifisco Nacional.

A tabela, portanto, evidencia que, embora haja avanço ao ampliar a faixa de isenção, a proposta está muito aquém da recomposição integral das perdas inflacionárias, o que perpetua a compressão das faixas e o consequente avanço da tributação sobre camadas que originalmente não deveriam ser tão oneradas. Esse é o efeito das alíquotas progressivas quando não se verifica o reajuste das faixas de base de cálculo.

Tabela 1
Correção Integral x Proposta Governo

Faixa	Declarantes	Limite superior Atual	Limite superior Proposto	Correção	Correção Integral (Base 1996/2025*)	Defasagem Pós Correção
Isenção	14.598.370	3.036,00	5.000,00	64,69%	123,29%	35,58%
7,50%	6.146.683	3.433,85	5.000,00	45,61%	184,81%	95,60%
15,00%	4.994.179	4.358,25	5.000,00	14,72%	187,51%	150,60%
22,50%	3.073.341	5.271,88	5.271,88	28,76%	188,88%	124,35%
27,50%	9.604.190	>5271	>5271	1,61%	190,26%	185,66%
Total	38.416.763			36,50%	163,47%	104,76%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

*Expectativa de inflação determinado no último boletim Focus - 22/04

Essa defasagem na correção da tabela do IRPF vem produzindo o efeito perverso de elevar, ano a ano, a tributação dos contribuintes de baixas rendas em grau mais intenso do que dos contribuintes de altas rendas. De acordo com esse estudo do Sindifisco Nacional, contribuintes com base de cálculo de R\$ 7 mil mensais estão pagando cerca de 644% a mais de imposto do que pagariam caso a tabela fosse atualizada pelos valores de 1996. Já os contribuintes com renda de R\$ 100 mil mensais, estão pagando apenas 5,87% a mais em tributos. A não atualização da tabela contribui, portanto, para o aprofundamento da regressividade do imposto.

5. Proposta do Sindifisco: Correção da tabela progressiva com os índices de 2023, 2024 e inflação esperada em 2025 e aplicação do PL 1.087/25

Tendo em vista a defasagem persistente e ciente das implicações que uma reforma na tributação da renda tem sobre a sociedade brasileira, o Sindifisco Nacional propõe, incluir no Projeto de Lei nº 1087/2025, a previsão de uma correção adicional na tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), equivalente ao IPCA acumulado entre 2023, 2024 e 2025. Tal ajuste visa atenuar a persistente defasagem histórica da tabela.

A presente seção busca, portanto, estimar os efeitos fiscais e distributivos dessa medida complementar, considerando tanto o impacto sobre a arrecadação quanto o alívio proporcionado aos declarantes, de forma a orientar uma eventual ampliação da reforma com responsabilidade e justiça tributária.

Nesse sentido, a tabela vigente mensal seria reajustada em **15,78%** e assumiria a seguinte configuração:

Tabela 2- Tabela Progressiva Mensal corrigida (%)
por faixa de renda

Ano-Calendário 2026		em R\$	
De	Até	Alíquota	Dedução
0	2.812,06	0	0
2.812,07	3.272,70	7,50%	210,90
3.272,71	4.342,97	15,00%	456,36
4.342,98	5.400,77	22,50%	782,08
acima de	5.400,77	27,50%	1052,12

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

A Tabela Progressiva Mensal do IRPF para o ano-calendário de 2025, apresentada acima, refere-se à base de cálculo líquida do imposto de renda, ou seja, aos valores que já foram reduzidos pelas deduções legais previstas em lei — como a contribuição previdenciária oficial e o desconto simplificado (ou deduções legais, conforme a forma de apuração escolhida). Isso significa que os limites da tabela (como os R\$ 2.812,06 da faixa de isenção) não correspondem ao rendimento bruto mensal, mas sim ao valor resultante após esses abatimentos.

Portanto, para determinar corretamente a faixa de tributação do contribuinte, é necessário primeiro aplicar os descontos permitidos ao rendimento bruto, obtendo-se a chamada "base de cálculo". É sobre essa base líquida que incidem as alíquotas progressivas indicadas na tabela (7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%), com as respectivas deduções fixas aplicadas conforme a faixa.

Esse ponto é fundamental para evitar interpretações equivocadas. Por exemplo, um contribuinte com salário bruto de R\$ 3.500,00 pode estar isento de imposto, dependendo do valor descontado de INSS ou de outras deduções legais — já que,

após os abatimentos, sua base líquida pode ficar dentro da faixa de isenção da tabela.

A Tabela 3, seguinte, apresenta uma simulação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) com base na regra vigente, na nova regra proposta pelo Projeto de Lei nº 1.087/2025 e na proposta do Sindifisco Nacional, com vigência estimada para 2026. Nela, são comparados os valores do imposto devido segundo os três modelos, considerando diferentes faixas mensais de rendimento mensal bruto. A base de cálculo do imposto é determinada a partir da dedução da contribuição previdenciária³ (coluna B) ou do desconto simplificado fixo mensal de R\$ 607,20 (coluna C), utilizando o maior dos dois para subtrair da renda bruta e assim chegar à renda mensal líquida tributável (coluna D). A simulação não contempla deduções adicionais como dependentes ou pensão alimentícia. Os valores em negrito representam os limites superiores de cada faixa de alíquota progressiva vigente.

Observa-se que, para salários mensais até R\$ 3.036,00, não há incidência de imposto em nenhuma das regras, refletindo a política de isenção para os rendimentos mais baixos. A partir de R\$ 3.434,00 mensais, o imposto começa a incidir na regra vigente, mas a nova regra e a do Sindifisco ainda mantêm a isenção. A partir de R\$ 5.010,00, os contribuintes começam a pagar imposto também sob o PL 1.087/25 e sob a proposta do Sindifisco, embora com valores substancialmente menores do que os da regra vigente (aproximadamente 1%). Essa redução progressiva vai diminuindo até a proposta do governo zerar em R\$ 7.000,00, faixa a partir da qual não há mais diferença entre a tabela vigente e o projeto de lei. Entretanto, em decorrência do reajuste da tabela progressiva, o imposto devido proposto pelo Sindifisco será 13,57% inferior ao imposto devido da regra proposta.

Por fim, a última coluna apresenta o acréscimo de renda em termos absolutos no ano, considerando 13^o e férias, caso a tabela do IRPF fosse atualizada conforme propõe o Sindifisco e a regra vigente. Importante notar que o aumento de renda em rendimentos intermediários chega até R\$ 4.161,00 e diminuindo na medida que o rendimento mensal assume valores mais elevados até se estabilizar em R\$2.223,20 anuais.

³ Utilizou-se a tabela progressiva aplicada no RPPS.

Tabela 3

Simulação Imposto de Renda Pessoa Física - Regra Vigente e Regra 2026

Rendimento Mensal Salário (A)	Previdência ¹ (B)	Desconto Simplificado (C)	Renda Mensal Líquida (BaseCalc) (A) - (B) ou (C)	Imposto Devido			Acresc. Renda (13º e Férias)
				Regra Vigente	Regra PL 1.087/25	Sindifisco	
1.500	112,50	607,20	892,80	-	-	-	-
2.000	157,23	607,20	1.392,80	-	-	-	-
2.500	202,23	607,20	1.892,80	-	-	-	-
3.000	253,41	607,20	2.392,80	-	-	-	-
3.036	257,73	607,20	2.428,80	-	-	-	-
3.434	305,48	607,20	2.826,65	29,84	-	-	396,86
4.000	373,41	607,20	3.392,80	114,76	-	-	1.526,32
4.358	419,75	607,20	3.751,05	168,50	-	-	2.241,03
5.000	509,60	607,20	4.392,80	312,89	0,00	-	4.161,47
5.158	531,71	607,20	4.550,76	348,43	60,26	51,84	3.944,76
5.272	547,66	607,20	4.664,68	397,83	127,47	89,22	4.104,51
5.500	579,60	607,20	4.892,80	460,56	225,89	164,08	3.943,25
6.000	649,60	607,20	5.350,40	586,40	429,96	318,61	3.561,61
6.500	719,60	607,20	5.780,40	704,65	626,43	485,92	2.909,15
6.800	761,60	607,20	6.038,40	775,60	744,31	587,81	2.497,58
7.000	789,60	607,20	6.210,40	822,90	822,90	655,74	2.223,20
7.300	831,53	607,20	6.468,00	893,74	893,74	726,58	2.223,20
8.500	1.001,31	607,20	7.498,69	1.177,18	1.177,18	1.010,02	2.223,20
9.000	1.073,81	607,20	7.926,19	1.294,74	1.294,74	1.127,58	2.223,20
12.000	1.508,81	607,20	10.491,19	2.000,12	2.000,12	1.832,96	2.223,20
20.000	2.789,42	607,20	17.210,58	3.847,95	3.847,95	3.680,79	2.223,20
45.000	7.340,95	607,20	37.659,05	9.471,28	9.471,28	9.304,12	2.223,20

Fonte: LEI Nº 14.848, DE 1º DE MAIO DE 2024; Portaria Interministerial MPS/MF Nº 6 DE 10/01/2025; PL 1.087/25

¹ Com base na Tabela do RPPS

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Nota: O cálculo dos valores acima não contempla as seguintes deduções: dependentes, pensão alimentícia e outras deduções (previdência privada, FAPI e parcela isenta de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão para declarante com 65 anos ou mais, Carnê-leão: Livro Caixa) usualmente presentes nas declarações de rendimento.

A Tabela 4 estende a proposta acima utilizando os dados efetivos divulgados pela Receita Federal nos Grandes Números da declaração do imposto de renda organizados por centis a fim de se calcular o impacto financeiro.

As estimativas de impacto financeiro foram feitas tendo como base principal de informação os dados detalhados das declarações do IRPF em 2022 estratificados em até 120 partes por faixa de rendimento, ou seja, para estratos representativos de cada centil e, no último centil, uma estratificação por milésimo e décimo de milésimo. Essa base de dados é disponibilizada pela Receita Federal e atualizada anualmente.

Para estimar os efeitos de uma correção da tabela do IRPF adicionados aos efeitos do PL 1.087/25, por exemplo, utilizamos os percentis estratificados por base de rendimentos tributáveis brutos (RTB), que é a base de referência da proposta do governo.

Tabela 4

Tabela Progressiva Anual Proposta
Ano-Calendário 2026

De	Até	Alíquota Marginal	Nº de Contribuintes	Imposto Devido Vigente*	Imposto Devido Proposta Sindifisco*	Impacto Arrecadação
0,00	2.812,06	0,0%	18.055.879	211.739.613	0	211.739.613
2.812,07	3.272,70	7,5%	2.689.174	1.430.527.357	0	1.430.527.357
3.272,71	4.342,97	15,0%	4.225.843	7.671.216.785	0	7.671.216.785
4.342,98	5.400,77	22,5%	3.073.341	13.767.396.603	3.267.158.808	10.500.237.795
acima de	5.400,77	27,5%	10.372.526	281.199.263.875	257.396.528.493	23.802.735.382
Total			38.416.763	304.280.144.233	260.663.687.301	43.616.456.932

Fonte: RFB, Grandes Números DIRPF, AC 2022 - CENTIS

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

*Considerou-se o 13º e o terço de férias no cálculo do imposto devido.

A tabela mostra uma simulação para o ano-calendário de 2026 em que as faixas de base de cálculo do IRPF foram reajustadas e a isenção até R\$ 5.000 bruto e desoneração até R\$ 7.000 brutos foram aplicadas. Sob o modelo vigente, os contribuintes que se enquadram nessa estrutura gerariam uma arrecadação de aproximadamente R\$ 304,28 bilhões. Já sob a proposta do Sindifisco, que aplica a correção inflacionária nas faixas e amplia a faixa de isenção, a arrecadação cairia para R\$ 268,14 bilhões, o que representa uma redução de **R\$ 43,6 bilhões na arrecadação total**.

Para analisarmos pormenorizadamente o impacto distributivo, ajustamos a Tabela 4 para os rendimentos tributáveis brutos e realizamos um maior número de quebras de faixas (Tabela 5):

Tabela 5

Tabela Progressiva Anual Proposta

Ano-Calendário 2026

De	Até	Alíquota Legal	Alíquota Efetiva Reforma	Nº de Contribuintes	Imposto Devido	Imposto Devido Proposta	Impacto Arrecadação
0,00	3.036,00	0,0%	0%	16.519.209	4.157.332	0	4.157.332
3.036,00	3.433,85	7,5%	0%	2.689.173	585.104.322	0	585.104.322
3.433,85	4.358,25	15,0%	0%	4.610.012	5.693.767.978	0	5.693.767.978
4.358,25	5.000,00	22,5%	0%	2.305.005	7.077.874.074	-	7.077.874.074
5.000,01	5.500,00	22,5%		1.536.671	7.413.417.366	2.179.899.205	5.233.518.161
5.500,00	6.000,00	22,5%,27,5%		1.152.503	7.458.367.939	3.927.548.975	3.530.818.964
6.000,00	6.500,00	27,5%		768.335	5.925.934.329	3.902.475.486	2.023.458.843
6.500,00	7.000,00	27,5%		1.152.503	10.588.186.677	8.255.643.016	2.332.543.661
7.000,00	10.000,00	27,5%		3.457.509	49.635.312.446	42.983.932.236	6.651.380.209
acima de	10.000,00	27,5%		4.225.843	209.898.021.771	199.414.188.384	10.483.833.387
Soma				38.416.763	304.280.144.233	260.663.687.301	43.616.456.932

Fonte: RFB, Grandes Números DIRPF, AC 2022 - CENTIS

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

Obs: Acima da linha tracejada: Isentos

Com base na Tabela 5, é possível reforçar o caráter redistributivo da proposta ao combinar a correção da tabela progressiva com a estrutura prevista no PL 1087/2025. A tabela mostra que, além de garantir a isenção total para mais de 26 milhões de contribuintes com renda mensal de até R\$ 5.000,00, o modelo adotado reduz ainda mais o imposto devido por faixas intermediárias de renda — especialmente entre R\$ 5 mil e R\$ 7 mil mensais, com a aplicação de descontos regressivos no imposto devido nessas faixas e o reajuste na tabela.

A análise mostra que a medida não se restringe ao universo dos trabalhadores de rendimentos tributáveis de até R\$ 7 mil, mas se estende de forma graduada a toda a pirâmide tributária, inclusive alcançando categorias com rendimentos típicos da classe média formal, como os professores, os servidores públicos e os bancários, trabalhadores qualificados e assalariados de setores públicos e privados organizados, que passam também a ser contemplados com alívio tributário efetivo. Essa abrangência é reflexo da estrutura progressiva de alíquotas e do desenho da reforma, que distribui de maneira proporcional os efeitos benéficos da nova política, ampliando, portanto, em grande escala a sua base social de apoio.

6. Tributação Mínima para Altas Rendas - Análise sintética do IRPFM

Para compensação da perda de arrecadação promovida pela desoneração das rendas mais baixas, o projeto apresentado propõe a instituição de uma tributação efetiva mínima de até 10% para quem ganha acima de R\$ 50.000,00 por mês (R\$ 600.000,00 por ano). A alíquota do Imposto de Renda Mínimo (IRPFM) correspondente a essa tributação mínima será linearmente crescente de 0% a 10%, e será calculada pela aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{Alíquota Mínima (AM)} = \frac{\text{Renda Total Anual} - 600.000}{600.000} \times \text{IRPFM (10\%)}$$

O quadro abaixo apresenta um exemplo de rendimentos anuais com as correspondentes alíquotas mínimas calculadas pela aplicação da fórmula acima.

Tabela 6 – IRPFM

RENDA TOTAL ANUAL	Índice	Percentual (%)
600.000,00	-	-
650.000,00	0,083	0,833
680.000,00	0,133	1,333
700.000,00	0,167	1,667
800.000,00	0,333	3,333
850.000,00	0,417	4,167
950.000,00	0,583	5,833
1.000.000,00	0,667	6,667
1.200.000,00	1,000	10,000

Fonte: Elaboração própria, com base na Tabela de Redução do Imposto Mensal do PL da isenção

A alíquota mínima de 10% será aplicada para rendimentos anuais superiores a R\$ 1.200.000,00. No cômputo dos rendimentos totais para determinação da alíquota, não entram os rendimentos de capital, os rendimentos recebidos acumuladamente nem os rendimentos decorrentes de doações recebidas como antecipação de heranças.

Depois de definida a alíquota, deve ser estabelecida a base de cálculo que deve corresponder ao total dos rendimentos deduzindo-se os rendimentos de poupança, os valores de indenização por acidente de trabalho, por danos morais ou materiais, os rendimentos de aposentados decorrentes de moléstia grave e os rendimentos de títulos e valores mobiliários isentos ou sujeitos a alíquota zero.

Ou seja, há um critério para a determinação da alíquota do IRPFM e um critério para a determinação da base de cálculo.

Calculado o IRPFM, ele deve ser deduzido das seguintes parcelas:

- do montante do imposto devido na declaração de ajuste;
- do imposto retido exclusivamente na fonte sobre rendimentos não excluídos;
- do imposto devido dos rendimentos auferidos no exterior;
- do imposto pago definitivamente referente a outros rendimentos não excluídos; e
- do redutor calculado a partir da tributação efetiva sobre o lucro das pessoas jurídicas, de tal forma que a tributação total dos beneficiários de lucros e dividendos distribuídos, que corresponde ao somatório da alíquota efetiva das pessoas jurídicas que os distribuíram com a alíquota mínima das pessoas físicas beneficiárias da distribuição não ultrapasse à alíquota nominal das pessoas jurídicas, que correspondem:
 - Para empresas gerais: 34% (25% de IRPJ + 9% de CSLL)
 - Para seguradoras e empresas relacionadas: 40% (25% de IRPJ + 15% de CSLL)
 - Para instituições financeiras: 45% (25% de IRPJ + 20% de CSLL)

Se o valor apurado for negativo, o IRPFM será zero, ou seja, a pessoa física já foi tributada com alíquota efetiva superior à tributação mínima. Portanto, não se trata de uma nova tributação, mas de um piso de tributação para contribuintes de altas rendas.

Independentemente do resultado, do valor do IRPFM deverá ser deduzido todos os valores retidos antecipadamente de IRPFM sobre lucros e dividendos distribuídos, sujeitos a alíquota de 10%, referente aos rendimentos que ultrapassem a R\$ 50.000,00 por mês.

Com a previsão de que o IRPFM calculado seja submetido ao redutor, a proposta do governo segue o modelo da integração entre a tributação das pessoas jurídicas e das pessoas físicas, definindo como tributação máxima para os rendimentos aquela correspondente à alíquota nominal das pessoas jurídicas, criando, portanto, dois limites.

Assim, quem recebe mais de R\$ 600.000,00 por ano, estará sujeito a uma tributação mínima que vai de zero até 10%, atingindo esse patamar para rendimentos superiores a R\$ 1.200.000,00, desde que a parte correspondente a lucros e dividendos somada à tributação efetiva da pessoa jurídica não ultrapasse a alíquota nominal da pessoa jurídica. Consequentemente, se todo o lucro distribuído já foi submetido a uma alíquota efetiva igual a alíquota nominal na pessoa jurídica, não pode haver nenhum acréscimo na pessoa física recebedora desses rendimentos.

As alíquotas efetivas de pessoas jurídicas são normalmente inferiores às alíquotas nominais. De fato, a tributação a que se submetem os lucros é a decorrente da alíquota efetiva, que corresponde à divisão entre o tributo calculado e o lucro contábil da empresa. Estudo recente elaborado por Pires, Romero Marques e Benjamim (FGV/IBRE -2023)ⁱⁱ dá conta de que a carga média acumulada no período de 2019 a 2021 foi de 20%, ou seja 14% abaixo da alíquota nominal.

As remessas de lucros e dividendos para pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliadas no exterior, estarão sujeitos ao imposto retido na fonte à alíquota de 10%, independentemente do valor da remessa, ficando sujeito a devolução total ou parcial caso se comprove que o somatório dessa tributação com a tributação efetiva da pessoa jurídica ultrapasse as alíquotas nominais destas.

A ideia de estabelecer uma tributação mínima para rendas mais elevadas está alinhada com a proposta apresentada e defendida pelo Brasil, e aprovada pelos países do G20, para garantir uma tributação mínima para os bilionários do mundo, estabelecendo uma complementação de Imposto de Renda sempre que a tributação efetiva desses contribuintes seja inferior a 2% do valor total do seu patrimônio. Essas propostas de determinação de piso para a tributação dos mais ricos têm inspiração no Pilar 2 do BEPSⁱⁱⁱ, programa desenvolvido pela OCDE, que visa garantir que as corporações multinacionais com volumes de negócios superiores a €\$ 750 milhões paguem uma tributação mínima de 15% sobre seus lucros em todas as jurisdições em que operam.

No Brasil, o estabelecimento de uma tributação mínima neutraliza parcialmente o efeito regressivo produzido pelos benefícios fiscais concedidos às rendas mais elevadas, tais como a isenção do Imposto de Renda para lucros e dividendos distribuídos, que vigora no Brasil, desde 1996, por conta da publicação da Lei 9.249/1995, contrariando o próprio princípio constitucional do respeito à capacidade contributiva.

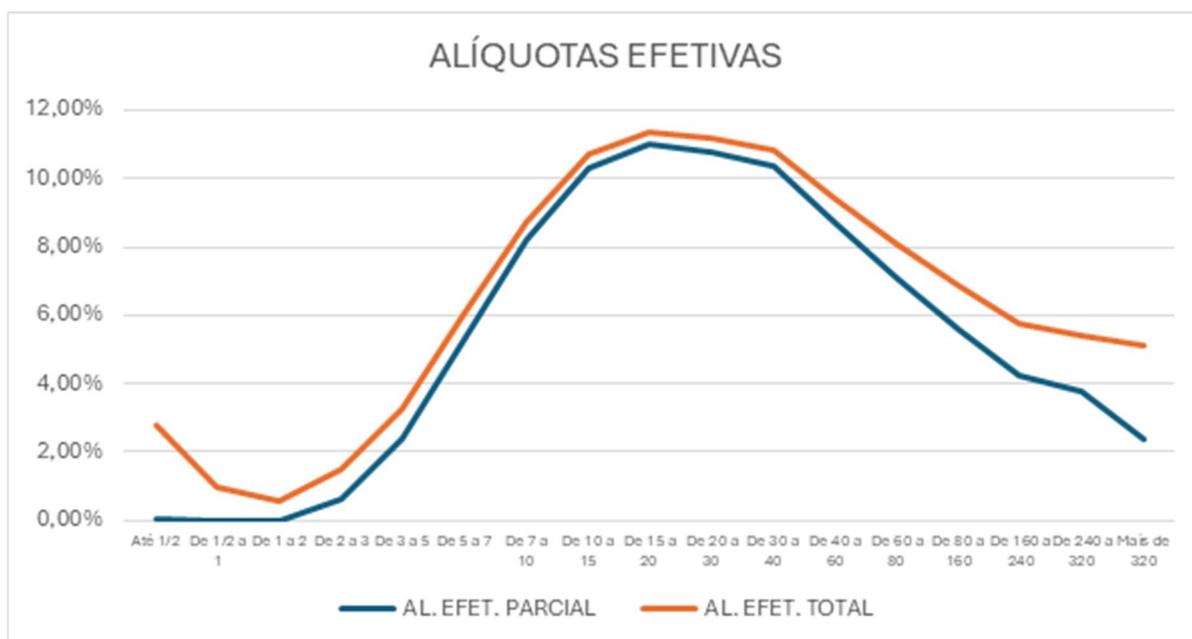
7. IRPFM como mecanismo de compensação do impacto fiscal dos cenários delineados

Tendo o IRPFM como mecanismo de compensação do impacto fiscal estimado na proposta do Sindifisco avaliado em **R\$ 43,6 bilhões**, a questão que se impõe é: qual seria a alíquota mínima exigida para assegurar a neutralidade arrecadatória em cada um desses casos? Essa neutralidade seria alcançada caso a arrecadação adicional obtida com a implementação do IRPFM igualasse as perdas de receita decorrentes da ampliação da faixa de isenção e da correção da tabela progressiva.

Entretanto, é importante destacar que há dificuldades em responder essa pergunta. Há uma multiplicidade de fatores, como a composição da renda dos contribuintes sujeitos ao IRPFM, a distribuição dos contribuintes por faixa de centil, a elasticidade da base tributável, os efeitos de planejamento tributário, o redutor aplicado quando se excede às alíquotas nominais das pessoas jurídicas e o comportamento futuro da arrecadação. Esses elementos interagem de maneira complexa, trazendo desafios a qualquer estimativa feita exclusivamente por cálculos estáticos, sem modelagem econômica mais robusta. Analisando as informações das declarações do Imposto de Renda das pessoas físicas, considerando a totalidade dos rendimentos, exceto aqueles sujeitos à tributação exclusiva na fonte, percebemos que a alíquota efetiva mais elevada é de aproximadamente 11% e incide sobre rendas compreendidas entre 15 e 20 salários-mínimos mensais. Acima desta faixa de renda, as alíquotas efetivas começam a reduzir, chegando a 2,39%, para quem ganha mais de 320 salários-mínimos mensais. Essa redução na alíquota efetiva se deve basicamente ao fato de que a maior parte dos rendimentos dos mais ricos é composta por rendimento isento de IRPF.

Quando consideramos a renda total, incluindo os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, que correspondem predominantemente a rendas de aplicações financeiras, a alíquota efetiva de quem ganha mais de 320 salários-mínimos mensais fica em torno de 5,12% e a alíquota efetiva mais elevada passa para 11,36%, permanecendo na faixa de renda entre 15 e 20 salários-mínimos mensais, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Alíquotas Efetivas por faixas de renda, considerando Rendimentos Totais e Rendimentos Totais exceto os sujeitos à tributação exclusiva - 2022



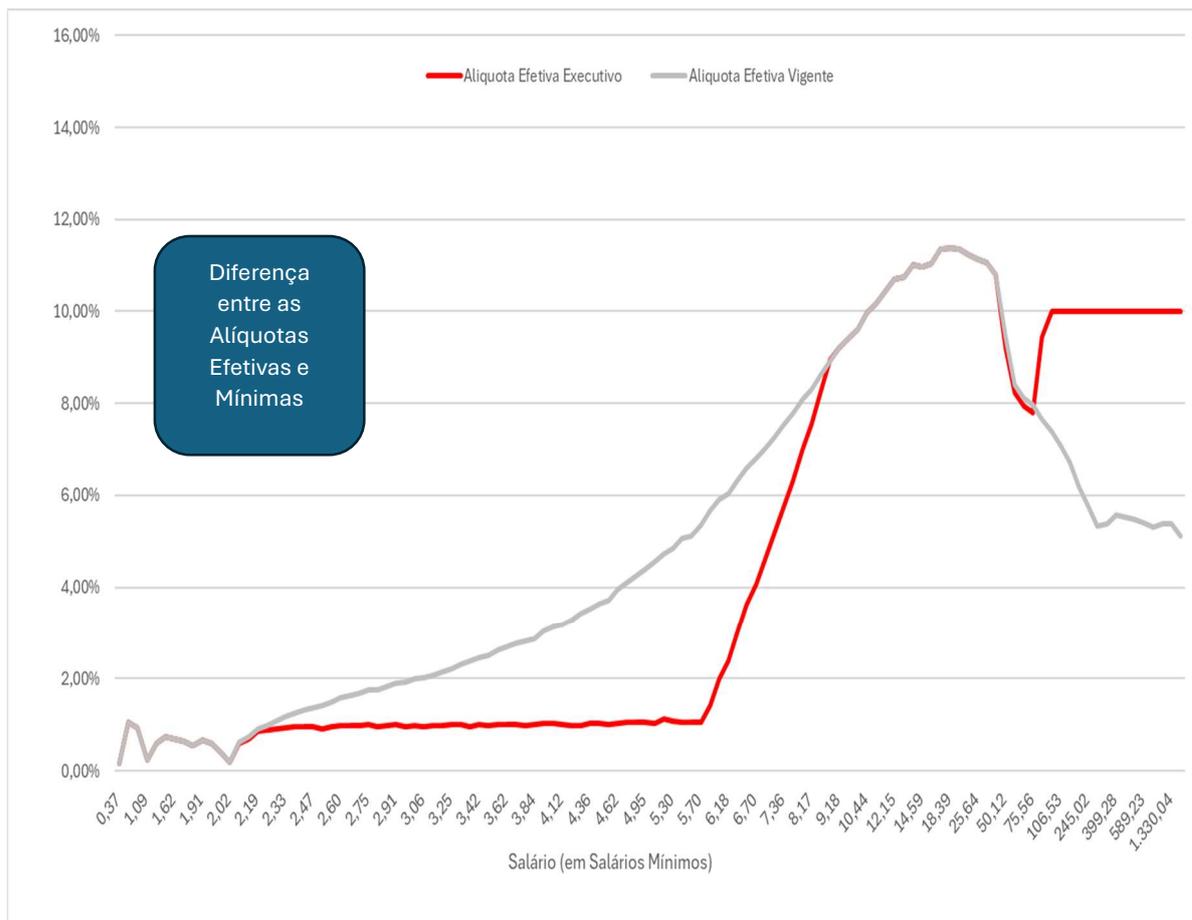
Fonte: Dados Abertos publicados pela RFB^{iv} – Grandes Números do IRPF AC 2022.

Elaboração: DET/Sindifisco

Percebe-se claramente no gráfico que as alíquotas efetivas são progressivas somente até a faixa de renda entre 15 e 20 salários-mínimos mensais, tornando-se regressivas a partir dessa faixa. Mesmo considerando as rendas financeiras, sujeitas

à tributação exclusiva, a alíquota efetiva para quem ganha rendimentos elevados é inferior à tributação mínima de 10% proposta pelo governo, que visa complementar as alíquotas das altas rendas, divididas em salários-mínimos, até atingir um mínimo de tributação, como mostra a Figura 2.

Figura 2 – Cruzamento entre as alíquotas efetivas vigentes e as alíquotas efetivas proposta pelo PL 1087/25 – Cenário 1



Fonte: Dados Abertos publicados pela RFB – Grandes Números do IRPF AC 2022 e proposta noticiada pelo governo. Elaboração: DET/Sindifisco

O gráfico apresentado compara a evolução da alíquota efetiva em função dos rendimentos totais, considerando dois cenários: o traçado em vermelho representa a proposta do Poder Executivo com a aplicação da isenção até R\$ 5 mil e redução do imposto devido àqueles que recebem até R\$ 7 mil mensais, enquanto o traçado em cinza representa a regra vigente em 2025, cuja estrutura é igual ao do gráfico da Figura 1, porém estratificado em mais partes. A linha vermelha revela uma trajetória de manutenção de alíquota efetiva baixa até aproximadamente 5 salários-mínimos e um rápido aumento à medida que a renda evolui, alcançando patamares superiores de tributação apenas em rendimentos mais elevados, porém em um nível sempre menor à situação vigente, desonerando, assim, todo este grupo de contribuintes intermediários. Por fim, temos uma queda na alíquota efetiva quando os rendimentos chegam em aproximadamente 50 salários-mínimos mensais até a incidência do IRPFM, que compensará a perda de arrecadação nos outros grupos.

A análise da curva vermelha no gráfico evidencia uma inconsistência com o princípio da capacidade contributiva: a alíquota efetiva não apenas se estabiliza, mas apresenta uma queda nas faixas superiores de renda, especialmente a partir de determinado ponto do topo da distribuição. Isso revela uma distorção que persiste mesmo na proposta atual, embora ela melhore a estrutura vigente. Do ponto de vista da justiça fiscal, não é razoável que a carga tributária efetiva sobre os contribuintes mais ricos esteja menor que alíquotas efetivas em rendimentos menores na medida que sua capacidade de contribuição atinge níveis mais elevados. Trata-se de um fenômeno que compromete a progressividade do sistema e sinaliza que os ricos estão proporcionalmente menos onerados, o que fere a lógica redistributiva do IRPF.

7.1 IRPFM – Proposta do Sindifisco Nacional

É nesse contexto que a proposta do Sindifisco Nacional se destaca ao introduzir uma alíquota mínima efetiva crescente e linear entre R\$ 600.000 e R\$ 2.400.000, atingindo 15% no topo. Essa trajetória busca amenizar a regressividade do modelo atual e restabelece a coerência entre renda e tributação, assegurando que os contribuintes com maiores rendimentos contribuam com uma proporção maior de sua renda, ou seja, a curva azul apresentada deve ser estritamente crescente. Em vez de aceitar apenas uma mitigação dos problemas do modelo vigente, a proposta do Sindifisco se propõe a aperfeiçoá-lo.

Assim, propõe-se que a alíquota mínima do IRPFM comece em 0% para rendas até R\$ 600.000 por ano e que a partir desse valor, ela cresça linearmente até atingir 15% para rendas iguais ou superiores a R\$ 2.400.000.

Esse modelo tem dois trechos lineares distintos, com crescimento mais acentuado até R\$ 1,2 milhão e mais suave entre R\$ 1,2 e R\$ 2,4 milhões.

Fórmula da Alíquota Mínima (IRPFM) – Linear entre 600 mil e 2,4 milhões

Trecho 1:

De R\$ 600.000 a R\$ 1.200.000 (cresce até 12,5%):

$$Ali'quota = \frac{Renda - 600.000}{600.000} \times 12,5\%$$

Trecho 2:

De R\$ 1.200.001 a R\$ 2.400.000 (cresce de 12,5% até 15%):

$$Ali'quota = \min \left[12,5\% + \frac{Renda - 1.200.000}{1.200.000} \times 2,5\% ; 15\% \right]$$

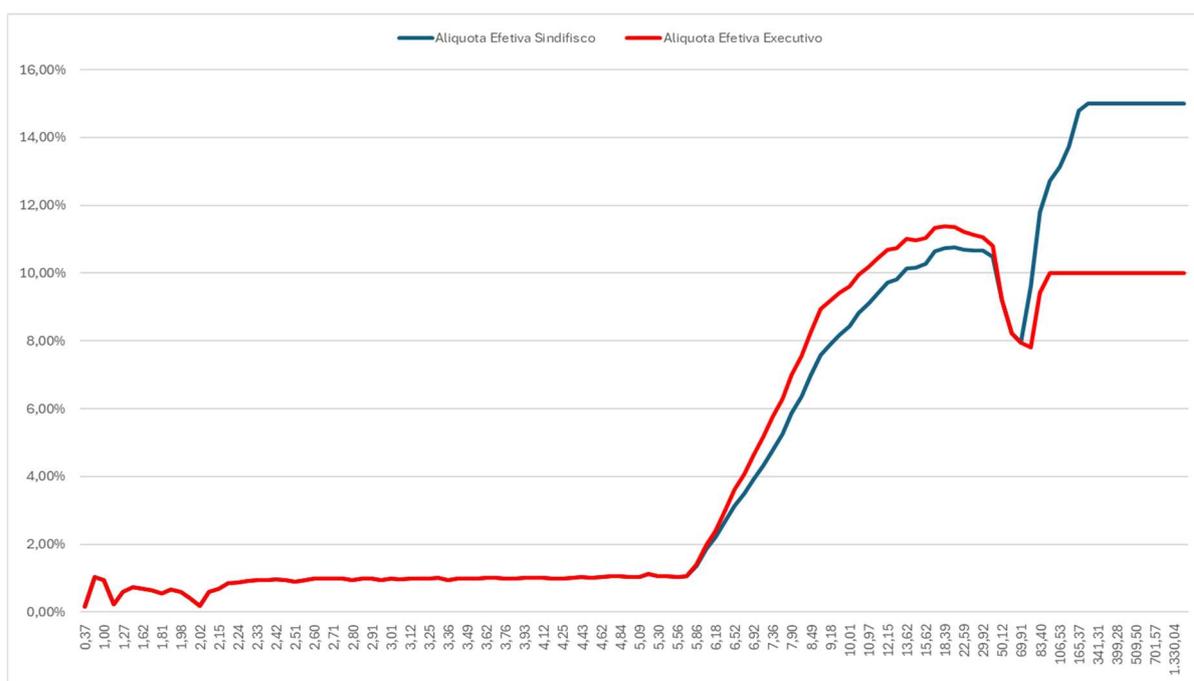
Tabela 7 - IRPFM por faixa de rendimentos totais

RENDA TOTAL ANUAL	IRPFM - PL 1087/25	IRPFM - Sindifisco
600.000,00	0,00%	0,00%
650.000,00	0,83%	1,04%
680.000,00	1,33%	1,67%
700.000,00	1,67%	2,08%
800.000,00	3,33%	4,17%
850.000,00	4,17%	5,21%
950.000,00	5,83%	7,29%
1.000.000,00	6,67%	8,33%
1.200.000,00	10,00%	12,50%
1.500.000,00	10,00%	13,13%
2.000.000,00	10,00%	14,17%
2.500.000,00	10,00%	15,00%
3.000.000,00	10,00%	15,00%

Fonte: Elaboração própria, com base na Tabela de Redução do Imposto Mensal do PL da isenção

O gráfico da Figura 3 mostra a evolução da alíquota efetiva do IRPF em função da renda bruta anual. A linha vermelha representa a estrutura de alíquotas resultante do PL 1087/25, enquanto a linha azul corresponde à proposta do Sindifisco Nacional, que inclui o IRPFM com alíquotas mínimas progressivas, conforme a fórmula em dois estágios: 12,5% até R\$ 1,2 milhão e 15% até R\$ 2,4 milhões.

Figura 3 – Cruzamento entre as alíquotas efetiva proposta e as alíquotas efetivas proposta pelo Sindifisco Nacional



Fonte: Elaboração própria, com base na Tabela de Redução do Imposto Mensal do PL da isenção e grandes números do IRPF

A curva azul — correspondente à proposta do Sindifisco Nacional — apresenta uma inversão clara e positiva de tendência após o ponto de inflexão regressivo, onde há uma queda da alíquota efetiva. Esse "vale", visível em ambas as curvas, representa o momento em que a alíquota efetiva começa a cair mesmo com o aumento da renda, um fenômeno que ocorre por conta da predominância de rendas isentas ou subtributadas (como lucros e dividendos, rendimentos financeiros, entre outros) e que o desenho da metodologia do PL 1087/25 não consegue atingir eficazmente.

No caso da curva vermelha (PL 1087/25), o vale persiste e sua recuperação permanece achatada, revelando que os rendimentos mais altos não enfrentam nenhuma recomposição proporcional da carga tributária. Isso acentua a regressividade, permitindo que os mais ricos paguem, em termos relativos, menos do que segmentos de renda intermediária.

Já a proposta do Sindifisco busca romper esse padrão de injustiça fiscal. A linha azul sobe rapidamente após o vale, retomando o crescimento da alíquota efetiva até atingir patamares de 15% nas rendas superiores a R\$ 2,4 milhões.

8. Impacto fiscal do IRPFM

Esta seção tem o objetivo de mostrar quanto de alíquota efetiva mínima é preciso para garantir neutralidade ao modelo. Aqui vamos considerar duas bases de dados distintas e assumir que as empresas vão reduzir a repartição dos lucros e dividendos após a medida.

O primeiro e fundamental ponto a entender é que as planilhas disponibilizadas pela RFB são apresentadas para o conjunto dos declarantes do Brasil (BR) e para cada unidade federada (UF) e, tanto para o país quanto para cada estado individualmente, há 10 tipos diferentes de estratificações dos rendimentos.

Por exemplo, a planilha BRI ordena os declarantes do IRPF pelo valor apenas de sua renda tributável bruta (RTB), enquanto BRV ordena os declarantes pela renda total menos doações, o que se aproxima muito dos rendimentos totais (RB4). Logo, dependendo do tipo de medida que queiramos analisar, deve-se utilizar um diferente critério de agregação de renda que norteie o ordenamento dos declarantes.

Para estimar os efeitos de uma correção da defasagem acumulada do IRPF, por exemplo, utilizamos os percentis estratificados por base de cálculo (RB8), que é a base de referência para a aplicação da tabela progressiva de alíquotas. Já para cálculo da alíquota efetiva, que é a razão entre o imposto pago e os rendimentos totais, deve-se utilizar o RB4. Como a alíquota efetiva é a base de referência para a aplicação da alíquota mínima proposta, as simulações apresentadas até o momento a utilizaram como base de referência. Nesse sentido, utilizamos o RB4 para estimar a arrecadação adicional.

Ressalta-se que o ideal para simulação seria utilização da tabela estratificada pelo conjunto dos rendimentos isentos e não tributáveis, porém tal estratificação não está disponível nos grandes números do IRPF.

O potencial de receita via IRPFM utilizando o RB4 foi de R\$ 77,7 bilhões, entretanto, essa simulação supõe que não há liberdade de capital, ou seja, não existiria como a empresa deixar de distribuir seus lucros e dividendos, o que é um cenário irreal.

Gobetti, por exemplo, em seu estudo⁴ busca estimar “um cenário mais realista de impacto do “imposto mínimo” em termos arrecadatários, simulando o que ocorreria caso o volume de dividendos distribuídos fosse reduzido em 50% no universo do Simples e 35% entre as maiores empresas submetidas aos regimes de lucro presumido e real.

8.1 Elasticidade da resposta dos contribuintes e investidores à tributação

Para estimar os impactos arrecadatários da instituição de um Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas de alta renda (IRPMF), especialmente sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior, adotamos como premissa central a existência de elasticidade na resposta dos contribuintes e investidores à tributação. Ou seja, partimos do pressuposto de que alterações nas alíquotas efetivas geram mudanças comportamentais, como retenção de lucros no país, postergação de distribuição, ou reestruturações societárias, além, evidentemente, de práticas de planejamentos abusivos, tais como medidas para disfarçar a distribuição dos resultados. Para capturar esse efeito de forma fundamentada, recorreremos à literatura empírica que estima a elasticidade fiscal de lucros e dividendos frente à tributação, a fim de incorporar ao nosso modelo parâmetros realistas e internacionalmente reconhecidos. Embora as referências a seguir sejam para casos em que lucros e dividendos são remetidos ao exterior, ela nos fornece uma importante proxy para definir a redução da demanda por lucros e dividendos distribuídos

Nesse sentido, tomamos como base três estudos de referência. A meta-análise de De Mooij & Ederveen (2001) sugere uma elasticidade média de -3,3 para o investimento estrangeiro direto (IED), indicando forte sensibilidade a alterações tributárias. Já Bellak & Leibrecht (2010), focando especificamente na repatriação de dividendos por multinacionais alemãs, estima uma elasticidade de -3,75, com semielasticidade média de -1,71. Por fim, Egger et al. (2014) encontram uma elasticidade mais conservadora, de cerca de -0,81, ao analisar a reação de ativos fixos de filiais de multinacionais à carga tributária nos países anfitriões. Considerando essas evidências, adotamos como referência para o modelo uma elasticidade média de -3, por representar um ponto de equilíbrio entre os diferentes contextos analisados e refletir, de maneira prudente, o potencial efeito arrecadatário de uma nova tributação sobre rendimentos elevados no Brasil.

Os resultados da elasticidade indicam o grau de sensibilidade dos contribuintes ou investidores a mudanças na carga tributária. No contexto da tributação de lucros e dividendos, uma elasticidade negativa — como as estimadas pela literatura — significa que um aumento na alíquota do imposto tende a reduzir o volume de remessas ou investimentos associados. Por exemplo, uma elasticidade de -4 implica que um aumento de 1 ponto percentual na alíquota de imposto resultaria em uma redução de 4% nos valores remetidos ou investidos. Isso reflete o comportamento

⁴ <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/estimativas-de-impacto-das-mudancas-no-imposto-de-renda>

de adaptação dos agentes econômicos diante de mudanças fiscais, como postergar a distribuição de lucros, reter ganhos no país, ou redirecionar investimentos para jurisdições com menor tributação. Portanto, incorporar esse parâmetro ao modelo permite ajustar as projeções de arrecadação de forma mais realista, reconhecendo os efeitos comportamentais que podem atenuar o ganho fiscal bruto inicialmente esperado.

A seguir, delineamos o impacto arrecadatário mediante antecipação estratégica dos agentes econômicos afetados:

A Tabela 8 apresenta uma simulação das alíquotas efetivas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) sobre o topo da distribuição de renda no Brasil, comparando os percentis mais elevados da base de contribuintes entre dois regimes: o atual modelo (RB4) e a proposta de mudança do IRPFM do Sindifisco Nacional. O objetivo é medir o impacto da mudança na carga tributária efetiva sobre diferentes extratos de rendimento e projetar a reação comportamental esperada com base em uma elasticidade de -3 — valor de referência para estimar a sensibilidade da base tributária em relação ao aumento de alíquotas.

Nos percentis mais elevados (de 99,5 em diante), a proposta do Sindifisco projeta uma elevação significativa nas alíquotas efetivas, chegando a 15% a partir do centil 99,91, frente a alíquotas que variam entre 5,77% e 7,85% no modelo atual. A última coluna mostra a redução esperada na base tributável, simulada com base na elasticidade de -3,3. Isso significa que, para cada aumento de 1 ponto percentual na carga tributária, espera-se uma redução de 3,3% na base de incidência, refletindo decisões como postergação de lucros, mudanças na forma de remuneração ou planejamento tributário agressivo. Por exemplo, no centil 99,9, a alíquota efetiva passaria de 6,23% para 14,80%, e o modelo estima uma redução de 28,26% na base tributável associada a esse grupo.

Tabela 8 - Alíquotas efetivas vigente e Sindifisco e estimativa de redução de Lucros e Dividendos

Centil	Alíquota Efetiva RB4	IRPFM - Sindifisco	Redução Elasticidad e -3,3
99,1	8,84%	9,21%	1,23%
99,2	8,51%	8,22%	0,00%
99,3	8,36%	7,96%	0,00%
99,4	8,10%	9,61%	4,98%
99,5	7,85%	11,79%	13,00%
99,6	7,49%	12,72%	17,24%
99,7	7,17%	13,12%	19,65%
99,8	6,67%	13,73%	23,31%
99,9	6,23%	14,80%	28,26%
99,91	5,87%	15,00%	30,13%
99,92	5,77%	15,00%	30,46%
99,93	6,08%	15,00%	29,45%
99,94	6,00%	15,00%	29,71%
99,95	6,10%	15,00%	29,36%
99,96	5,97%	15,00%	29,78%
99,97	5,82%	15,00%	30,31%
99,98	6,00%	15,00%	29,70%
99,99	6,04%	15,00%	29,56%
100	6,03%	15,00%	29,60%

Elaboração: Det/Sindifisco

Fonte: Grandes Numeros do IRPF (DIRPF - Centil) AC 2022

Essa simulação é fundamental para estimar a arrecadação líquida esperada com a reforma. A elasticidade aplicada, ainda que alta, oferece um cenário prudencial, reconhecendo que contribuintes de alta renda possuem mais instrumentos para ajustar seu comportamento diante do aumento da carga tributária. Ao incorporar essas reduções estimadas à base de cálculo, a tabela permite calibrar o impacto fiscal realista da medida, evitando superestimções de receita e alinhando o modelo com a literatura empírica sobre tributação progressiva e comportamento dos contribuintes mais ricos.

Tabela 9 - Impacto Fiscal IRPFM - Proposta Sindifisco

em R\$ milhões

Centil	Declarantes	Rend. Tribut. Total - Poupança, Títulos e Indenização Trabalho	Arrecadação	Alíquota Efetiva			Arrecadação Extra até 15% - Elasticidade 0	Arrecadação Extra até 15% - Elasticidade -3	
				Considerando as exclusões de cálculo	Alíquota Efetiva min Proposta	Parcela Atingida			
98	R\$ 462 mil a R\$ 580 mil	384.167	198.217,94	21.374,183	10,99%	0,00%	0		
99	R\$ 580 mil a R\$ 890 mil	384.168	270.875,24	25.788,204	9,78%	10,48%	0,00%		
99,1	R\$ 891mil a R\$ 946 mil	38.417	35.366,71	3.009,594	8,84%	9,21%	18,76%	-	
99,2	R\$ 946mil a R\$ 1,01 milhão	38.417	37.746,02	3.102,120	8,51%	8,22%	35,00%	235,383	
99,3	R\$ 1,01 milhão a R\$ 1,109 milhão	38.417	40.801,27	3.294,751	8,36%	7,96%	47,18%	370,516	
99,4	R\$ 1,109 milhão a R\$ 1,22 milhão	38.416	45.030,99	3.497,772	8,10%	9,61%	58,46%	587,710	
99,5	R\$ 1,22 milhão a R\$ 1,388 milhão	38.417	50.366,11	3.786,362	7,85%	11,79%	67,66%	1.455,407	
99,6	R\$ 1,388 milhão a R\$ 1,622milhão	38.417	57.613,33	4.146,168	7,49%	12,72%	75,68%	2.407,043	
99,7	R\$ 1,622 milhão a R\$ 1,996 milhão	38.416	69.431,01	4.736,929	7,17%	13,12%	82,61%	3.612,959	
99,8	R\$ 1,996 milhão a R\$ 2,698 milhões	38.417	89.545,73	5.650,242	6,67%	13,73%	88,72%	5.898,685	
99,9	R\$ 2,698 milhões a R\$ 4,526milhões	38.417	132.938,44	7.840,250	6,23%	14,80%	93,63%	11.078,509	
99,91	R\$ 4,526 milhões a R\$ 4,88 milhões	3.842	18.560,15	1.009,122	5,87%	15,00%	95,93%	1.702,749	
99,92	R\$ 4,88 milhões a R\$ 5,3 milhões	3.842	19.516,30	1.074,427	5,77%	15,00%	96,24%	1.783,354	
99,93	R\$ 5,3 milhões a R\$ 5,87 milhões	3.841	21.607,71	1.236,060	6,08%	15,00%	96,48%	1.934,573	
99,94	R\$ 5,87 milhões a R\$ 6,6 milhões	3.842	23.786,00	1.348,661	6,00%	15,00%	96,88%	2.150,063	
99,95	R\$ 6,6 milhões a R\$ 7,55 milhões	3.841	27.620,55	1.549,610	6,10%	15,00%	97,30%	2.523,530	
99,96	R\$ 7,55 milhões a R\$ 8,94 milhões	3.842	32.067,24	1.768,845	5,97%	15,00%	97,75%	2.972,700	
99,97	R\$ 8,94 milhões a R\$ 11,1 milhões	3.842	38.041,30	2.078,173	5,82%	15,00%	98,18%	3.562,034	
99,98	R\$ 11,1milhões a R\$ 15,07milhões	3.841	49.960,47	2.758,738	6,00%	15,00%	98,59%	4.668,515	
99,99	R\$ 15,7milhões a R\$ 24,5 milhões	3.842	72.265,30	3.989,809	6,04%	15,00%	99,03%	6.783,809	
100	R\$ 24,5 milhões a R\$ 1,3 bilhão	3.841	247.686,67	13.066,762	6,03%	15,00%	99,73%	24.020,399	
Total Geral		230.500	1.579.044,46	116.106,78	7,35%			77.747,94	42.812,35

Fonte: Grandes números DIRPF AC 2022 e PL1087/25

A simulação realizada e resumida na Tabela 9, acima, mostra que o incremento esperado na arrecadação mediante estabelecimento de uma alíquota mínima para os extratos de renda mais elevados é de aproximadamente R\$ 42,8 bilhões, considerando uma redução de uma base de incidência de até 30%, conforme tabela 8.

Importante ressaltar que o valor estabelecido se faz conservador, a considerar que parte dos montantes dos lucros serão reinvestidos, porém parte será distribuído e, portanto, se sujeitará ao IRPFM no seu ajuste anual. Assim, o potencial arrecadatário deverá ser maior que o valor estimado.

9. Aplicação da alíquota de 10% sobre remessas de lucros e dividendos remetidos ao exterior.

Uma das medidas previstas para ampliar a arrecadação no contexto da reforma do Imposto de Renda é a tributação de lucros e dividendos remetidos ao exterior. Conforme estudo publicado no Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE (Gobetti, 2025), a instituição de uma alíquota de 10% sobre dividendos distribuídos a beneficiários estrangeiros — atualmente isentos— teria o potencial de gerar uma receita adicional estimada em R\$ 11,3 bilhões anuais, considerando uma redução de 35% na distribuição. Essa medida busca corrigir uma distorção histórica do sistema tributário brasileiro, em que a renda do capital remetida para o exterior é favorecida em relação à renda do trabalho.

O governo federal estima que a taxação de 10% sobre dividendos remetidos ao exterior geraria cerca de R\$ 8,9 bilhões por ano⁵. Em entrevista, o secretário da Receita Federal confirmou que a medida valerá tanto remessas para pessoas físicas quanto para jurídicas não-residentes, incluindo multinacionais. O levantamento levou em consideração uma redução nessas distribuições de lucros a partir de 2026, em reação à nova tributação. Segundo estudos internos do Ministério da Fazenda, a tributação de 10% está alinhada à faixa “recomendada pela OCDE (5% a 15%)⁶, de modo a não desestimular o investimento estrangeiro.

9.1 Simulação Sindifisco

Segundo o Banco Central, em 2024 o montante total entre despesas com remessas de lucros/dividendos a investidores estrangeiros foi de aproximadamente US\$ 36,5 considerando investimentos diretos e investimentos em carteira. Considerando câmbio médio anual do último dia do ano, essa base tributável corresponde

⁵ <https://www.poder360.com.br/poder-economia/taxa-de-10-em-dividendos-afasta-estrangeiros-do-brasil-diz-unafisco/#:~:text=A%20proposta%20de%20taxar%20em,ren%C3%BAncia%20fiscal%20com%20os%20trabalhadores>

⁶ <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/ir-de-10-sobre-dividendos-tambem-valera-para-empresas-diz-secretario/#:~:text=%E2%80%9CN%C3%A3o%20se%20espera%20nenhuma%20redu%C3%A7%C3%A3o,da%20OCDE%E2%80%9D%2C%20disse%20Marcos%20Pinto>

aproximadamente a R\$ 226,3 bilhões, apenas no lado dos investidores não-residentes.

No entanto, introdução de um imposto sobre dividendos tende a reduzir as remessas de lucros via renúncia de dividendos ou outros mecanismos. Estudos econométricos apontam elasticidades consideráveis: por exemplo, Mooiji & Ederveen (2001) estimam, com base em resultados de 25 estudos empíricos comparáveis, um valor médio da elasticidade encontrado na literatura gira em torno de -3,3, ou seja, uma redução de 1 ponto percentual na alíquota de imposto no país anfitrião aumenta o investimento estrangeiro direto nesse país em 3,3%. No seu resultado, o valor máximo encontrado na metanálise foi de -4.

Embora a literatura econômica registre elasticidades significativas entre tributação e decisões de investimento, é importante destacar que os resultados não permitem inferências simétricas automáticas — ou seja, não se pode afirmar categoricamente que um aumento na alíquota produzirá, necessariamente, uma redução proporcional nos fluxos de investimento ou remessas. No estudo de De Mooij e Ederveen (2001), por exemplo, a elasticidade média estimada exige cautela ao projetar seus efeitos em sentido inverso. Ainda assim, adotar esse parâmetro como aproximação no modelo constitui uma prática simplificadora legítima, como ocorre em qualquer exercício de simulação fiscal.

Trata-se de um recurso metodológico que busca capturar possíveis reações comportamentais imediatas. Além disso, é importante sublinhar que países com tributação elevada sobre rendas do capital figuram entre os que mais atraem investimento estrangeiro, justamente porque essa tributação permite ao Estado oferecer infraestrutura, segurança jurídica e políticas públicas de qualidade — elementos decisivos na escolha dos investidores. Nesse sentido, a tributação proposta sobre lucros e dividendos deve ser vista como parte de uma estratégia promotora de externalidades positivas no médio e longo prazo, e não como entrave ao desenvolvimento.

Para fins de simulação, incorporaremos o cenário com maior elasticidade, sob aumento de 15 pontos percentuais nas remessas de lucro ao exterior.

Tabela 10

Estimativa de Perda de Arrecadação com a Isenção da Tributação da Remessa de Lucros e Dividendos ao Exterior 2014-2024

Ano	Remessas de Lucros e Dividendos ao Exterior (US\$ milhões) ¹	Valores em R\$ milhões ²	Tributação à alíquota de 15% (Em R\$ milhões)	Elasticidade -4
2014	29.580,90	78.555,04	11.783,26	4.713,30
2015	20.682,70	80.749,40	12.112,41	4.844,96
2016	22.477,60	73.243,26	10.986,49	4.394,60
2017	23.119,90	76.466,76	11.470,01	4.588,01
2018	25.086,10	97.188,57	14.578,29	5.831,31
2019	27.165,50	109.479,68	16.421,95	6.568,78
2020	24.526,50	127.442,15	19.116,32	7.646,53
2021	46.319,10	258.455,95	38.768,39	15.507,36
2022	48.768,20	254.428,58	38.164,29	15.265,71
2023	50.055,50	242.303,66	36.345,55	14.538,22
2024	36.557,10	226.350,60	33.952,59	13.581,04
Total	354.339,10	1.624.663,63	243.699,54	97.479,82

Fonte: BACEN, 2025

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

¹ Conta de Serviços e Rendas do Balanço de Pagamentos - Despesa de Lucros e Dividendos em Investimentos Diretos e Investimentos em Carteira

² Valor referente à soma da conversão dos valores mensais em reais pela cotação de fechamento da taxa de câmbio do último dia de cada mês do respectivo ano.

A Tabela 10, com dados do Banco Central, calcula a perda de arrecadação decorrente da isenção do imposto sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior entre 2014 e 2024. Considerando uma alíquota de 15%, os valores demonstram o montante que poderia ter sido arrecadado anualmente caso essa tributação estivesse em vigor. As remessas incluem tanto investimentos diretos quanto em carteira, sendo convertidas para reais com base na cotação mensal de fechamento de cada ano.

Os dados revelam um crescimento expressivo da base tributável a partir de 2020, refletindo a recuperação econômica pós-pandemia e o aumento dos lucros corporativos distribuídos a sócios e acionistas estrangeiros. No total, entre 2014 e 2024, estima-se que o país deixou de arrecadar cerca de R\$ 97,4 bilhões com a manutenção da isenção, valor que poderia ter sido relevante para o financiamento de políticas públicas.

Em 2024, as remessas somaram mais de R\$ 226 bilhões, com uma perda potencial de arrecadação estimada em R\$ 13,5 bilhões, valor este considerado o impacto arrecadatário da medida.

10. Efeitos sobre as finanças dos estados e municípios

Qualquer medida que altere a tributação da renda precisa levar em conta os efeitos que possam produzir sobre as finanças desses entes subnacionais, pois, a Constituição Federal, de 1988, estabelece que o Imposto de Renda não pertence apenas à União, mas também aos estados e municípios.

Segundo o Artigo 159^v, a metade da arrecadação do Imposto de Renda deve compor os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Portanto, qualquer alteração no volume total de arrecadação afetará esses dois fundos que são muito relevantes para as contas dos estados e dos municípios brasileiros.

Mas a Constituição estabelece também em seus Artigos 157 e 158^{vi}, que pertencem aos estados e municípios o imposto retido na fonte sobre rendimentos pagos pelos entes, suas fundações ou autarquias. Assim, o Imposto de Renda retido na fonte pelos estados e municípios, referente aos salários pagos aos servidores estaduais e municipais pertence aos estados e municípios, respectivamente, e constitui fonte importante de receitas fiscais.

Estima-se que cerca de 80% dos servidores municipais tem rendimento mensal de até R\$ 5 mil e nos estados, sem dúvida, essa quantidade é também expressiva. A desoneração tributária das rendas de até R\$ 7,0 mil, poderá impactar as receitas dos estados e municípios, o que impõe a necessidade de se criar na própria proposta legislativa um mecanismo de compensação. O resultado entre o aumento e a redução de arrecadação precisa, portanto, ser positivo, no mínimo, no volume necessário para compensação das perdas estimadas para os entes subnacionais.

10.1 Estimativas agregadas de perdas e ganhos

Diversos estudos técnicos avaliaram o impacto financeiro dessa reforma para os entes subnacionais, chegando a projeções distintas conforme os cenários considerados (com ou sem as medidas de compensação propostas):

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estima que só os municípios perderiam cerca de **R\$ 4,9 bi de IRRF próprio**. Simulações apresentadas na Frente Nacional de Prefeitos (FNP) chegam em valor muito semelhante à apresentada pelo CMN. Para a entidade, a redução do IR recolhido na fonte pelo funcionalismo teria impacto negativo de **R\$ 4,85 bilhões por ano**.⁷

Um estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados quantificou o impacto líquido em aproximadamente R\$ 2,9 bilhões a menos por ano, somando estados e municípios.⁸ Esse resultado líquido decorre de uma perda de R\$ 11,2 bilhões na arrecadação direta dos entes com IRRF (sendo R\$ 5,7 bi nos estados e R\$ 5,5 bi nos municípios), contrabalançada por um aumento de R\$ 8,2 bilhões nos repasses do FPE/FPM originado pela tributação sobre altas rendas. Em outras palavras, parte da perda de IR dos salários seria recomposta pela redistribuição da

⁷ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/03/19/municipios-podem-perder-r-485-bi-com-isencao-de-ir-para-quem-ganha-ate-r-5-mil-calcula-fnp.ghtml>

⁸ chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/eiof_st_451-2025

nova receita de IR sobre rendas elevadas. Ainda assim, o saldo é negativo para os governos subnacionais, conforme resumido na tabela a seguir:

Tabela 11 – Perda estimada na arrecadação por esfera administrativa (em R\$)

Esfera Federativa	Perda de IRRF (anual)	Ganho via FPE/FPM (anual)	Impacto Líquido (anual)
Estados	– R\$ 5,7 bilhões	+ R\$ 3,8 bilhões (via FPE)	– R\$ 1,9 bilhões
Municípios	– R\$ 5,5 bilhões	+ R\$ 4,4 bilhões (via FPM)	– R\$ 1,0 bilhões

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados camara.leg.brestadao.com.br. (Valores aproximados; podendo variar conforme a efetividade da tributação compensatória.)

Nesse contexto, busca-se que haja compensação integral aos estados e municípios para que nenhum ente seja prejudicado em sua capacidade de prestar serviços. Sob esse prisma, embora entenda-se que há um ganho via FPM/FPE conforme exposto no levantamento da Câmara, estimamos que seria necessário ao menos R\$ 11,2 bilhões de reserva prudencial (5,7 bilhões Estados e 5,5 bilhões municípios) para realizar a cobertura desse impacto, que deverá recair sobretudo nos municípios/Estados maiores.

10.2 Mensuração do impacto das medidas propostas

A Tabela abaixo estima os impactos globais na arrecadação das medidas propostas nesse estudo.

Tabela 12- Síntese das Propostas

Imposto Devido	304.280.144.233
Arrecadação IRPF Com reajuste de 15,78% e proposta Executivo	260.663.687.301
Diferença com a Tabela do IRPF	43.616.456.932
A - Arrecadação com o IRPFM altas rendas	42.812.352.834
B - Arrecadação com Remessa de Lucros ao Exterior	13.581.035.764
A + B - Arrecadação com Lucros e Dividendos	56.393.388.598
D - Excedente do IRPF	12.776.931.666
Reserva Estados e Municípios	11.200.000.000
Acréscimo Líquido na Arrecadação após Diferença com a Tabela do IRPF	1.576.931.666

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional

As propostas de tributação da Remessa de Lucros ao Exterior e de Lucros e Dividendos, e o IRPM de altas rendas com alíquota mínima de até 15% geram recursos na ordem de R\$ 56,3 bilhões, mais do que suficientes para absorver as perdas de arrecadação com a correção de 15,78% na Tabela do IRPF, nas deduções adicionais que isentam declarantes que recebem salários de até R\$ 5 mil e redução

do imposto devido àqueles que recebem por mês até R\$ 7 mil, estas estimadas em R\$ 43,6 bilhões para o ano-calendário 2026. 1'

É fundamental frisar que o presente estudo não trata de aumento da carga tributária global. O resultado das propostas representa um acréscimo de arrecadação de R\$ 1,5 bilhões, após descontada a reserva aos Estados e Municípios, importante como reserva no monitoramento da política tributária, para efeitos de absorção de alguns impactos na arrecadação em função de eventos não previstos.

Eventual arrecadação excedente sobre a renda pode ser utilizada para amenizar o peso da tributação sobre o consumo, com efeitos positivos sobre a produção e sobre a geração de empregos e de renda no Brasil.

11. Conclusão

O Brasil é um país com péssima distribuição de renda e com um sistema tributário regressivo e permeado de medidas que aprofundam as injustiças que lhe são iminentes, originadas numa tributação regressiva, que aprofunda a desigualdade e dificulta a própria atividade produtiva.

Alterações na legislação infraconstitucional podem amenizar as injustiças tributárias contribuindo para uma melhoria distributiva. Muitas foram aqui apontadas e algumas quantificadas, demonstrando a inexistência de ônus para a arrecadação tributária.

Com a adoção das medidas propostas no presente estudo, acreditamos que seja possível construir uma reforma tributária neutra sob o ponto de vista da arrecadação total – sem, portanto, aumento da carga tributária –, com a adoção de um sistema muito mais justo que o atual.

Ao contrário do que possa parecer, num primeiro momento, para os setores mais abastados da sociedade – que pagariam relativamente mais tributos (na verdade, contribuiriam ainda bem abaixo da sua real capacidade econômica) – as alterações no sistema tributário aqui propostas disponibilizarão mais recursos para as classes média e baixa, os quais naturalmente serão direcionados ao consumo, produzindo um círculo virtuoso de crescimento sustentado, o que, em última análise, trará significativo impacto positivo nos lucros dos setores produtivos da sociedade.

Esse resultado reflete o compromisso com a realidade fiscal: a proposta considera os efeitos da reação dos contribuintes de alta renda, aplica elasticidade sobre a base tributável de forma gradativa e cuidadosa, e inclui também a partilha federativa — com previsão de R\$ 11,2 bilhões para Estados e Municípios. Além disso, a simulação garante o excedente do IRPF (R\$ 12,7 bilhões), assegurando estabilidade orçamentária mesmo em um cenário de alteração da estrutura tributária. Trata-se, portanto, de uma proposta ancorada em parâmetros empíricos consistentes e que evita superestimações, promovendo justiça fiscal sem comprometer a arrecadação e a efetiva execução das políticas públicas.

Não se trata de uma proposta ideal, mas, por incluir, entre os beneficiários diretos da proposta, mais de 38 milhões de trabalhadores, pode colaborar na mobilização e engajamento de setores organizados da sociedade na elaboração de emendas

durante a tramitação do PL 1087/2025 no Congresso Nacional, bem como na sua aprovação.

Referências

ⁱALMEIDA, Dayson Pereira B. de; REGO, Hélio Henrique D. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro: impacto sobre os orçamentos de Estados e Municípios em razão do Projeto de Lei nº 1.087/2025. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/eiof_st_451-2025. Acesso em: 14 maio 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Estimativas de impacto das mudanças no imposto de renda*. Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE, mar. 2025. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/estimativas-de-impacto-das-mudancas-no-imposto-de-renda>. Acesso em: 28 abr. 2025.

DE MOOIJ, R.A., Ederveen, S. Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research. *International Tax and Public Finance* **10**, 673–693 (2003). <https://doi.org/10.1023/A:1026329920854>

BELLACK, Christian; LEIBRECHT, Markus. Does Lowering Dividend Tax Rates Increase Dividends Repatriated? Evidence of Intra-Firm Cross-Border Dividend Repatriation Policies by German MNEs. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, v. 66, n. 4, p. 350–383, 2010.

EGGER, Peter; MERLO, Valeria; WAMSER, Georg. *Unobserved Tax Avoidance and the Tax Elasticity of FDI*. CESifo Working Paper No. 4921, 2014. Disponível em: <https://www.cesifo.org/en/publications/2014/working-paper/unobserved-tax-avoidance-and-tax-elasticity-fdi>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 1.087, de 2025*. Dispõe sobre a alteração da legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2025.

SINDIFISCO NACIONAL. *Reforma do Imposto de Renda – Contribuições do Sindifisco Nacional*. Brasília: Departamento de Estudos Técnicos, abr. 2025. Disponível em: <https://www.sindifisconacional.org.br>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PIRES, Manoel; ROMERO MARQUES, Pedro; BERGAMIN, José. *A tributação da renda corporativa no Brasil: estimativas da carga tributária efetiva a partir das demonstrações de resultado no período 2012-2022*. Texto para discussão nº 09. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2023. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2023-10/TD09_Tributacao-de-renda-corp-br.pdf. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil *Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física - Ano Calendário 2022*. Brasília: RFB, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/estatisticas/grandes-numeros-irpf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SINDIFISCO NACIONAL, 2025 – A Defasagem na Correção da Tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física.

ii FGV/IBRE (2023) – A TRIBUTAÇÃO DA RENDA CORPORATIVA NO BRASIL: Estimativas da Carga Tributária Efetiva a partir das Demonstrações de Resultado no Período 2012-2022.

iii BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting* (Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros) - Planejamento tributário praticado por corporações multinacionais com vistas a reduzir a carga tributária, mediante artifícios usados para transferência de lucros para paraísos fiscais.

iv BRASIL. Receita Federal do Brasil *Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física - Ano Calendário 2022*. Brasília: RFB, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/imposto-de-renda/estudos-por-ano/grandes-numeros-do-IRPF-2008-a-2023/grandes-numeros-do-irpf-2023-ano-calendario-2022-tabelas/view>