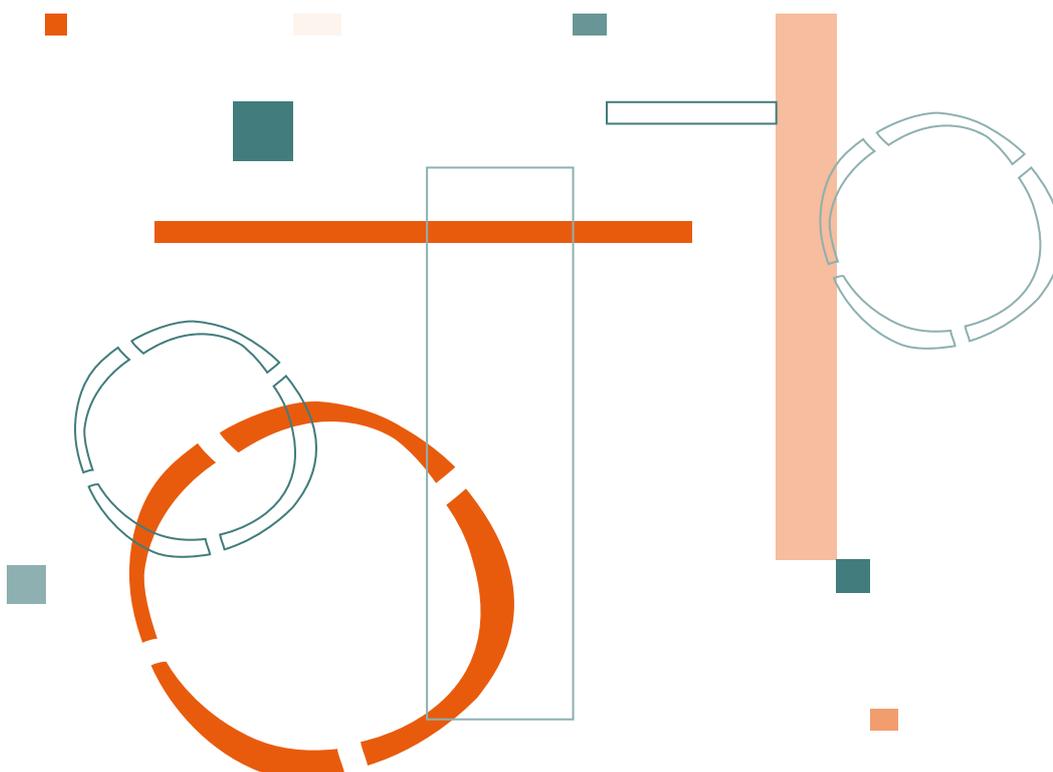


NOTA TÉCNICA



Reforma da Renda (PL 1087/25): Situação atual, avanços e desafios



Introdução

O Projeto de Lei (PL) nº 1087/2025, que foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 18 de março de 2025, é parte de uma estratégia articulada pelo Governo Federal para reformar o sistema tributário brasileiro. Sua apresentação segue a aprovação da Reforma Tributária do Consumo (EC 132/23), sequência que não foi livre de controvérsias. Várias organizações da sociedade civil criticaram o fato de que as duas propostas estavam sendo tratadas separadamente, exigindo desde o início a reforma da renda. Portanto, o envio do PL 1087/25 representa um avanço no redesenho tributário, que permanece ativo, enquanto a reforma do consumo segue em processo de regulamentação.

O texto do projeto amplia a faixa de isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) para quem recebe até R\$ 5 mil mensais, com descontos decrescentes para rendas entre R\$ 5.001,00 e R\$ 7.000,00. Além disso, institui o Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo (IRPFM) para quem auferir mais de R\$ 600 mil por ano (R\$ 50 mil mensais), com alíquotas crescentes, de maneira a alcançar 10% para rendimentos acima de R\$ 1,2 milhão anuais. O projeto também prevê a tributação de 10% na fonte sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior, bem como sobre distribuições em contexto nacional que excedam R\$ 50 mil mensais recebidos de uma mesma pessoa jurídica. Caso o PL seja aprovado, serão 10 milhões de trabalhadoras/es beneficiadas/os pela ampliação da isenção, enquanto somente 141 mil pessoas pagarão mais impostos.

O PL foi encaminhado inicialmente em regime de urgência, mas perdeu esse *status*. Ele foi analisado em Comissão Especial na Câmara dos Deputados, instalada em 6 de maio de 2025 e presidida pelo deputado Rubens Pereira Júnior (PT-MA). O relator, deputado Arthur Lira (PP-AL), apresentou um parecer no dia 10 de julho de 2025, que foi aprovado na quarta-feira seguinte (16/07) e que: (a) elevou a faixa de descontos para rendimentos até R\$ 7.350,00; (b) manteve a alíquota mínima de 10% para altas rendas; (c) excluiu, de forma explícita, do cálculo do imposto mínimo, rendimentos ligados ao agronegócio; (d) previu algumas restrições à retenção na fonte de remessas de lucros e dividendos ao exterior; (e) incluiu a especificação de que a retenção na fonte de 10% sobre lucros e dividendos não será aplicada aos valores referentes a resultados apurados até 2025, cuja distribuição seja aprovada até 31 de dezembro deste ano; e (f) incluiu uma previsão de compensação para estados e municípios.

Quem defende a proposta?

O governo defende o projeto como uma medida essencial para corrigir distorções históricas e promover maior equidade, por meio de um sistema tributário mais progressivo. O Sindifisco Nacional, entidade que representa os auditores da Receita Federal, também manifesta apoio à proposta. Do lado da sociedade civil, organizações historicamente engajadas na defesa da taxaço dos super-ricos, como o Inesc, têm expressado apoio à iniciativa. Um dos principais esforços dessa mobilização é o Plebiscito Popular,¹ que é coordenado nacionalmente por uma articulação que inclui o próprio Inesc, movimentos populares, sindicatos, entidades de fé e coletivos diversos. A consulta propõe à população a questão central da reforma da renda em debate: tributar rendimentos superiores a R\$ 50 mil mensais para que seja isento quem ganha até R\$ 5 mil mensais.

No referido contexto, é importante ressaltar que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais alinhados à pauta da justiça tributária avaliam que a proposta do governo para a tributação dos super-ricos representa um avanço, mas está aquém do ideal. Para tais entidades, o ideal seria a adoção de uma tabela verdadeiramente progressiva que fosse corrigida pela inflação e que pudesse abranger tanto as rendas do trabalho quanto as rendas do capital, com alíquotas que pudessem alcançar até 50% para as faixas mais altas de renda, como ocorre em países desenvolvidos. Apesar disso, elas reconhecem que o atual cenário político impõe limites a mudanças mais profundas, o que torna fundamental o apoio à proposta em discussão como um passo importante em direção à justiça fiscal.

Desde o início das discussões, há um amplo consenso em torno da ampliação da isenção para rendimentos até R\$ 5 mil mensais e da aplicação de descontos para rendas até R\$ 7 mil, o que constitui pontos que constam no próprio relatório apresentado por Arthur Lira. A mesma convergência, no entanto, não se observa em relação à criação do imposto mínimo para altas rendas. Organizações comprometidas com a justiça fiscal alertam para o fato de que a aprovação isolada da ampliação da isenção, sem a devida taxaço das altas rendas, pode intensificar pressões por ajustes fiscais futuros – o que, na prática, significaria a redução do espaço orçamentário necessário para sustentar políticas públicas e serviços essenciais.

¹ Para mais informações sobre o Plebiscito Popular, cf.: <<https://plebiscitopopular.org.br/>>.

Quem critica a proposta?

O imposto mínimo vem sofrendo resistências consideráveis. Uma parte do chamado Centrão, influenciada por grupos empresariais e entidades do mercado financeiro, resiste fortemente a qualquer taxaço das rendas das pessoas muito ricas. São parlamentares que se negam a aprovar medidas que incluem a taxaço de lucros e dividendos – algo que, embora seja praticado na maioria dos países, ainda é tabu no Brasil desde a isenço promovida nos anos de 1990. A possibilidade de que estados e municípios incorram em perdas de arrecadaço vem sendo outro ponto sensível da proposta. Houve, aliás, a inclusão de uma compensaço para os entes subnacionais no relatório do deputado Arthur Lira.

O processo de deliberaço na Comissão Especial transcorreu de forma acelerada, com a realizaço de apenas quatro audiências públicas, todas marcadas pela exclusão de organizaço da sociedade civil e dos movimentos sociais, o que limitou significativamente a pluralidade do debate. A votaço do parecer do relator, deputado Arthur Lira (PP-AL), ocorreu no dia 16 de julho de 2025.

Durante a deliberaço, os partidos PL e Novo apresentaram destaques, com o objetivo de retirar do texto da reforma a criaço do imposto mínimo sobre altas rendas. Embora parlamentares dessas siglas tenham mostrado concordância com a proposta de isenço do imposto de renda para pessoas com rendas mais baixas, seus discursos não se apoiaram em argumentos de justiça fiscal, mas em concepço extremamente negativas sobre a funço dos tributos. A ênfase dos discursos desses parlamentares esteve na crítica à carga tributária (suspostamente muito alta no país) e na defesa de que o equilíbrio das contas públicas deveria se dar exclusivamente por meio de cortes de gastos, e não pelo aumento da arrecadaço. Buscaram, além disso, compatibilizar de forma indistinta os interesses dos que auferem altas rendas com os interesses da “sociedade”, desconsiderando as profundas desigualdades do sistema tributário brasileiro.

Os destaques apresentados pelo PL e pelo partido Novo foram rejeitados pela maioria dos membros da Comissão Especial, o que garantiu a manutenço do parecer de Arthur Lira, que preserva o imposto mínimo sobre altas rendas no texto do PL 1087/25. Ainda assim, há uma expectativa de que tais destaques reapareçam como emendas durante a votaço do projeto de lei no plenário da Câmara dos Deputados, prevista para agosto, o que mantém o alerta sobre possíveis tentativas de reversão das medidas redistributivas previstas na proposta.

Avanços, desafios e próximos passos

O Projeto de Lei nº 1087/2025 representa um marco importante da tentativa de reformar o sistema tributário brasileiro, avançando no sentido de maior progressividade e equidade. A ampliação da faixa de isenção para rendas até R\$ 5 mil mensais, somada à criação de um imposto mínimo sobre altas rendas, constitui uma medida que, se aprovada em conjunto, pode contribuir para a redução das desigualdades e a correção de distorções históricas.

Circulava a expectativa generalizada de que a proposta original do governo seria completamente descaracterizada na Comissão Especial, com a redução da alíquota do imposto mínimo e a elevação do piso de rendimentos sobre os quais ele incidiria. Isso, no entanto, não se confirmou.

A pressão popular teve papel decisivo nesse processo. Tanto as mobilizações em apoio à reforma da renda quanto as reações críticas às investidas da oposição no Congresso Nacional, que buscaram enfraquecer o Governo Federal, explorando a proposta de aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), foram fundamentais para que o relatório apresentado por Arthur Lira surpreendesse positivamente. Um marco simbólico nesse processo foi o lançamento do Plebiscito Popular, realizado no auditório Nereu Ramos – espaço contíguo ao plenário, onde ocorria a votação da Comissão Especial. A coincidência entre o lançamento do plebiscito e a votação do parecer foi uma importante demonstração da demanda popular por um sistema tributário mais justo.

Vale ressaltar que tais demandas se fizeram ouvir à revelia da exclusão observada nos espaços institucionais de deliberação. A tramitação na Comissão Especial se deu de forma célere, com apenas quatro audiências públicas realizadas. A participação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais nas audiências foi inviabilizada, o que comprometeu a pluralidade do debate. A seleção dos convidados reforçou uma tendência recorrente nas discussões fiscais: a associação da figura do contribuinte ao empresariado, ignorando o fato de que a maior carga tributária recai, proporcionalmente, sobre trabalhadoras e trabalhadores – sobretudo sobre as mulheres negras –, em razão do caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Apenas 3 das 13 pessoas convidadas a falar nas audiências públicas eram mulheres; além disso, representações negras e indígenas não estiveram presentes.

É importante destacar que, embora tenham sido protocolados e aprovados vários requerimentos que sugeriam a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais e de uma diversidade de especialistas com abordagem interseccional, tais convites não se efetivaram. A relevância de uma participação diversa nas audiências públicas se confirma, quando constatamos que uma leitura interseccional da reforma, considerando suas implicações também sob as perspectivas

de gênero e raça, foi trazida somente a partir da fala de uma das minoritárias participações femininas.

Como já foi dito, há um acordo referente à importância de isentar os mais pobres, razão pela qual o substitutivo, aprovado no dia 10 de julho de 2025, manteve os eixos centrais da proposta original do Governo Federal. Apesar desse avanço, a condução dos debates na Comissão Especial e os posicionamentos já conhecidos de muitos parlamentares e setores econômicos impõem obstáculos reais à aprovação da proposta. Trata-se de um cenário que demanda vigilância permanente e mobilização contínua por parte dos defensores da justiça tributária.

Permanece a preocupação de que, sem uma devida compensação tributária vinda das camadas mais ricas da população, a ampliação da isenção possa resultar em perda de arrecadação. Tal desequilíbrio poderia abrir espaço para futuros cortes orçamentários, de modo a comprometer políticas públicas essenciais. Organizações da sociedade civil e especialistas em justiça fiscal têm alertado para esse risco.

Ademais, o parecer do relator incorporou alterações que reduzem o alcance redistributivo da proposta do Governo Federal. Uma delas foi a exclusão explícita dos rendimentos do agronegócio da base de cálculo do imposto mínimo, de forma a preservar privilégios fiscais do setor. Além disso, foram retirados do escopo da tributação os lucros e dividendos remetidos ao exterior por fundos de pensão estrangeiros, medida que abre brechas para estratégias de elisão fiscal. São mudanças que enfraquecem o objetivo de tributar efetivamente os super-ricos e que revelam a pressão de setores econômicos organizados no processo legislativo, o que aponta para a necessidade de vigilância e mobilização social permanente para garantir que a reforma da renda não seja esvaziada em seus aspectos mais estruturantes.

A próxima etapa será decisiva. Aprovado na Comissão Especial, o PL 1087/25 segue para votação no plenário da Câmara dos Deputados, prevista para acontecer em agosto, devendo ser posteriormente encaminhado para o Senado Federal. Os partidos PL e Novo já sinalizaram que apresentarão emendas com o mesmo objetivo defendido nos destaques votados na Comissão Especial: suprimir a criação do imposto mínimo sobre altas rendas – o que representa um risco concreto de descaracterização da proposta.

A previsão é que a votação na Câmara dos Deputados seja concluída até o dia 30 de setembro. Trata-se de um cronograma estratégico para respeitar o princípio da noventaena, que determina que alterações na legislação tributária só podem entrar em vigor após pelo menos 90 dias da sua publicação. Cumprir esse prazo é fundamental para que as mudanças previstas possam valer já a partir de janeiro de 2026, conforme o calendário fiscal estabelecido no projeto do Governo Federal.

O desafio, agora, é assegurar que o projeto avance sem perder seu caráter redistributivo. Para isso, será fundamental a atuação conjunta de uma frente ampla de parlamentares

e de representantes dos movimentos sociais e de entidades da sociedade civil, em defesa de uma reforma que efetivamente tribute os super-ricos e preserve os direitos da maioria da população.

Vale lembrar que se trata apenas da primeira etapa de um processo mais amplo. A abertura conquistada com o referido projeto precisa ser aproveitada para promover uma transformação estrutural do sistema tributário brasileiro, de modo a aproximá-lo do ideal de justiça fiscal.

EQUIPE DO INESC MAIO/2025

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romí Márcia Bencke
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Ribamar Araújo
Augustino Veit (*suplente*)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves

Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Elisa Rosas
Rárisson Sampaio
Sheilla Dourado
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborígene

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiárias(os)

Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Andrey Felipe

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use Alliance

ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion

FDCC (T.F. 1/2024)

Fundação Charles Stewart Mott

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e Sociedade

Kindernothilfe

OSF – Open Society Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

SEJUS (T.F. 18/2024)

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

WRI – World Resources Institute

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Redação

Teresa Ruas

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro e Faria

Projeto gráfico e diagramação

Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura
– Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.