

**COMISSÃO ESPECIAL SOBRE A ALTERAÇÃO DA
LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA (PL 1087/25).**

PLANO DE TRABALHO

I - INTRODUÇÃO

Por meio da Mensagem nº 299, de 18 de março de 2025, Sua Excelência o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, que “altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências”, a seguir detalhado.

O Projeto de Lei se faz acompanhar da Exposição de Motivos nº 00019/2025 MF, de autoria de Sua Excelência o Ministro de Estado da Fazenda Fernando Haddad.

1.1 Redução do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF)

A proposta institui redução do imposto sobre os rendimentos tributáveis sujeitos à incidência mensal do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) que auferem mensalmente até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), de modo que aquelas que auferem até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) não estarão sujeitas ao Imposto e aquelas que auferem entre rendimentos entre esses dois valores terão uma redução que decresce linearmente e deixa de existir a partir daquele patamar de rendimentos mensais.

A intenção do Poder Executivo com essa redução é a de beneficiar as classes C, D e E e disponibilizar mais renda para o atendimento das necessidades prioritárias do trabalhador, renda essa que gerará o aumento do consumo resultará em crescimento da atividade econômica do País.

1.2 Tributação das altas rendas por Imposto sobre a Renda da Pessoa Física Mínimo (IRPFM)

O Projeto de Lei também institui, a partir de janeiro do ano-calendário de 2026, nova hipótese de incidência sobre altas rendas, por meio do imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo - IRPFM.

É prevista retenção na fonte do imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo - IRPFM com incidência mensal sobre lucros e dividendos pagos pela empresa a uma mesma pessoa física em valores superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) dentro do mesmo mês, à alíquota de 10% (dez por cento).

Ao final do ano-calendário, a pessoa física cuja soma de todos os rendimentos recebidos no período de apuração seja superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) fica sujeita ao IRPFM, deduzindo-se exclusivamente:

I – os ganhos de capital, exceto os decorrentes de operações realizadas em bolsa ou no mercado de balcão organizado sujeitas à tributação com base no ganho líquido no Brasil;

II – os rendimentos recebidos acumuladamente tributados exclusivamente na fonte, desde que o contribuinte não tenha optado por sua tributação no ajuste anual; e

III – os valores recebidos por doação em adiantamento da legítima ou herança.

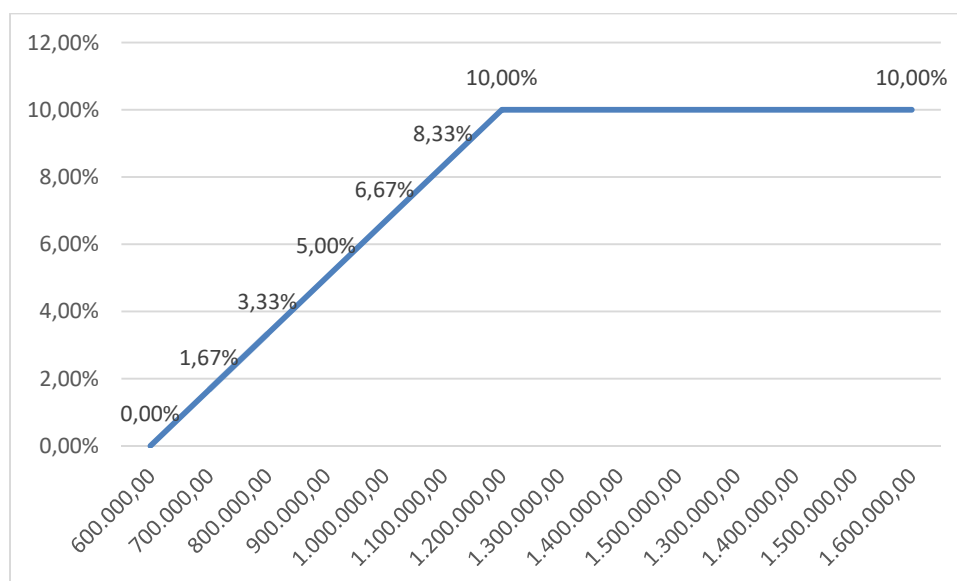
A alíquota do IRPFM é de 10% (dez por cento) para rendimentos acima de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais anuais) e, na faixa de rendimentos acima de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) e abaixo de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), a alíquota sobe progressivamente conforme a seguinte equação constante do Projeto de Lei.

$$Alíquota = \left(\frac{Base\ de\ Cálculo\ Anual}{R\$ 60.000,00} \right) - 10$$

A título ilustrativo, apresentamos no Gráfico 1 quais são as alíquotas aplicáveis nesse intervalo de rendimentos considerando incrementos de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a partir dos R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais de rendimento anual).

É de se notar que há um descompasso entre essas alíquotas aplicáveis no ajuste anual e a alíquota relativa à retenção do imposto de renda na fonte na hipótese de pagamento de lucros e dividendos.

Gráfico 1 - Alíquotas do IRPFM para Rendimentos entre R\$ 600.000,00 e R\$ 1.500.000,00



Fonte: Elaboração própria.

No caso da retenção na fonte o pagamento, o creditamento, o emprego ou a entrega de lucros e dividendos por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil em montante superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em um mesmo mês ficam sujeitos a uma alíquota de 10% (dez por cento) sobre o total do valor pago, creditado, empregado ou entregue.

A fim de evitar fracionamento dos lucros e dividendos pagos em um único mês, o Projeto de Lei prevê que, caso haja mais de um pagamento, crédito ou entrega de lucros e dividendos no período, realizado por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil, o valor retido na fonte referente ao IRPFM deve ser recalculado de modo a considerar o total dos valores pagos, creditados, empregados ou entregues no mês.

A base de cálculo do IRPFM corresponde ao valor apurado mediante a aplicação da alíquota sobre os rendimentos, deduzindo-se, exclusivamente:

I - os rendimentos auferidos em contas de depósitos de poupança;

II - os valores recebidos a título de indenização por acidente de trabalho, por danos materiais ou morais, ressalvados os lucros cessantes;

III - os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma;

IV – os valores recebidos a título de pensão quando o beneficiário desse rendimento for portador das doenças relacionadas no item III acima, exceto as decorrentes de moléstia profissional, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após a concessão da pensão; e

IV - os rendimentos de títulos e valores mobiliários isentos ou sujeitos à alíquota zero do imposto sobre a renda, exceto os rendimentos de ações e demais participações societárias.

Um aspecto importante, quanto a este ponto, é o de que sobre esses valores não é cobrado o IRPFM, mas eles integram o montante sobre o qual é calculada a alíquota.

O valor devido do IRPFM corresponde ao valor obtido pela multiplicação da alíquota pela base de cálculo, efetuadas as exclusões citadas, com a dedução:

I – do montante do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual;

II – do imposto sobre a renda retido exclusivamente na fonte incidente sobre rendimentos incluídos na base de cálculo do imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo – IRPFM;

III – do imposto apurado com base em aplicações financeiras, entidades controladas e trusts no exterior (rendimentos de *offshore*);

IV – do imposto sobre a renda pago definitivamente;

V – do redutor criado para a hipótese de a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica acrescido à alíquota efetiva do IRPFM aplicável à pessoa física beneficiária ultrapassar a soma das alíquotas nominais do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas – IRPJ e da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL.

A soma das alíquotas nominais a serem consideradas para fins do limite previsto no caput correspondem a:

I - 34% (trinta e quatro por cento), no caso de pagamento de lucros ou dividendos pelas pessoas jurídicas em geral;

II - 40% (quarenta por cento), no caso de pagamento de lucros ou dividendos pelas pessoas jurídicas de seguros privados, de capitalização, e pelas distribuidoras de valores mobiliários, corretoras de câmbio e de valores mobiliários, sociedades de crédito, financiamento e investimentos, sociedades de crédito imobiliário, administradoras de cartões de crédito, sociedades de arrendamento mercantil, administradoras de mercado de balcão organizado, cooperativas de crédito, associações de poupança e empréstimo, bolsas de valores e de mercadorias e futuros, entidades de liquidação e compensação, outras sociedades que, em razão da natureza de suas operações, assim venham a ser consideradas pelo Conselho Monetário Nacional; e

III - 45% (quarenta e cinco por cento), no caso de pagamento de lucros ou dividendos por bancos de qualquer espécie.

II – PONTOS PARA REFLEXÃO DA COMISSÃO ESPECIAL

Antes mesmo de adentrar na análise do Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, queremos de antemão lembrar nosso histórico de defesa da Reforma Tributária, a qual representa um genuíno exemplo da seriedade com a qual abordamos o tema da arrecadação de impostos no Brasil.

Já informamos, por meio de comunicado, que na honrosa relatoria que nos coube deste Projeto de Lei, adotaremos a mesma seriedade, pois queremos legar uma legislação justa ao país e aos contribuintes, sempre com base no compromisso de não aumentar a carga tributária, primando pela justiça fiscal e pelo equilíbrio das contas públicas.

Em uma análise preliminar do Projeto de Lei, já nos deparamos com alguns pontos que merecem reflexão por parte deste Colegiado.

O primeiro deles é o fato de que o mecanismo de redução do IRPF para as pessoas de baixa renda pressupõe que o limite de isenção do Imposto será elevado para R\$ 2.428,80 (dois mil, quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), conforme consta da Exposição de Motivos do Projeto de Lei, de modo que, a nosso ver, essa alteração na Tabela Progressiva Mensal deveria ter constado do Projeto de Lei, o que não foi feito.

Com efeito, essa Tabela Progressiva Mensal foi objeto da Medida Provisória nº 1.294, de 11 de abril de 2025, editada posteriormente ao envio do Projeto de Lei ao Congresso Nacional. É fundamental que haja um alinhamento entre o parecer da Medida Provisória, cuja relatoria cabe ao Senado Federal, e o do Projeto de Lei. Conforme o Quadro 1, as renúncias fiscais dos dois atos devem ser avaliadas em conjunto:

Quadro 1 – Renúncia Fiscal da MPV n. 1.294/2025 e do P.L. nº 1.087/2025

R\$ bilhões

Ato / Ano	2025	2026	2027	2028	Total
Medida Provisória n. 1.294/2025	3,29	5,34	5,73		
Projeto de Lei n. 1087/2025		20,5	21,99	29,68	
Total	3,29	25,84	27,72	29,68	86,53

- Fonte: Poder Executivo.

Dependendo das alterações da Tabela Progressiva Mensal constante da Medida Provisória, essa renúncia fiscal é afetada. Apenas para dar um exemplo, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados estimou em aproximadamente R\$ 85 bilhões a renúncia fiscal apenas no ano de 2026 caso o limite de isenção da Tabela seja elevado para R\$ 5.000,00.

Em termos de número de pessoas, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados estimou que¹:

a) cerca de dois milhões de pessoas serão beneficiadas com a elevação do limite de isenção mensal do Imposto de Renda de R\$ 2.259,20 para R\$ 2.428,80;

b) cerca de 10 milhões de pessoas serão beneficiadas com a redução total do Imposto de Renda para quem ganha até R\$ 5.000,00 mensais; e

c) cerca de 5 milhões de pessoas serão beneficiadas com a redução parcial do Imposto de Renda para quem ganham entre R\$ 5.000,01 e R\$ 7.000,00.

O segundo ponto para o qual gostaríamos de chamar a atenção deste Colegiado reside na assimetria da alíquota de retenção na fonte sobre lucros e dividendos (10% sobre o total deles) em relação à alíquota do IRPFM prevista para o ajuste anual, o que acaba gerar restituição do Imposto de Renda nesse caso.

O terceiro ponto é o de que há rendimentos (por exemplo, os auferidos em contas de depósitos de poupança) que impactam a definição da alíquota do IRPFM anual, mas que não compõem a base de cálculo do Imposto.

O quarto ponto a ser destacado é o de que não foi detalhado o mecanismo pelo qual se dará a redução do imposto retido das pessoas que receberam dividendos de empresas no caso em que a soma da alíquota efetiva de tributação dos lucros da pessoa jurídica acrescido à alíquota efetiva do IRPFM

¹ Os dois últimos números coincidem com as estimativas divulgadas pelo Poder Executivo, conforme declaração do Ministro da Fazenda em 16 de abril de 2025 disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2025/4/17/haddad-iseno-do-ir-ate-r-mil-cria-constrangimento-moral-para-super-ricos-177601.html>

aplicável à pessoa física beneficiária ultrapassar a soma das alíquotas nominais do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas – IRPJ e da contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL.

Discordamos do posicionamento externado em entrevista à imprensa pelo Secretário de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, Marcos Barbosa Pinto², quando afirmou que as regras relativas a esse redutor serão tratadas na regulamentação da lei. Entendemos que a definição da base de cálculo de um imposto é matéria que deve ser tratada de modo completo e preciso na lei e não em ato infralegal.

No tocante à carga tributária, o Secretário externou, na mesma entrevista que a escolha da alíquota de 10% (dez por cento) para o IRPFM ocorreu devido ao fato de ser a alíquota mediana da tributação dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que varia entre 5% (cinco por cento) e 15% (quinze por cento).

É de se notar que as pessoas físicas são afetadas no País não apenas pela tributação da renda, mas também pela do consumo, e temos uma das mais elevadas cargas tributárias do mundo em relação a esta. Assim, em que pesem os argumentos do Secretário de que eventual mudança na alíquota poderia deixar o Projeto de Lei desequilibrado, isso não significa que tal alíquota não possa ser alterada, ou que não possam ser buscadas medidas compensatórias alternativas à renúncia de receitas decorrente da redução do imposto para as pessoas de baixa renda.

Nesse sentido, aliás, da busca de um reequilíbrio não apenas da carga tributária, como também das medidas compensatórias, temos recebido sugestões e propostas em relação às quais nos debruçaremos oportunamente.

Queremos, por oportuno, mencionar o posicionamento de alguns no sentido de que o Projeto de Lei parece criar um imposto, nominando-o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física Mínimo (IRPFM), tendo, alguns, se

² Entrevista disponível no link: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/04/02/aliquota-menor-para-dividendo-desequilibra-reforma-do-imposto-de-renda-diz-secretario.ghtml>

inclinado no sentido de afirmar tratar-se, no caso, de um empréstimo compulsório. Esse não nos parece ser o caso.

A reforçar o caráter de que não se trata de tributo novo está o fato de que o Poder Executivo editou um projeto de lei ordinária e a Constituição estabelece que a União pode instituir, mediante lei complementar, outros impostos, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição.

Conforme o art. 4º do Código Tributário Nacional, a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la a denominação e demais características formais adotadas pela lei e a destinação legal do produto da sua arrecadação. O fato da designação “Imposto de Renda da Pessoa Física Mínimo” não implica, portanto, que está sendo criado imposto, havendo apenas e tão somente a própria incidência do imposto já existente, qual seja, o IRPF.

Também consideramos como relevante ponto de reflexão para este Colegiado o impacto que o Projeto de Lei terá sobre as finanças de Estados e Municípios em decorrência da redução do Imposto de Renda para aqueles que ganham até R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Para além da repercussão nos Fundos de Participação desses entes federativos, haverá uma redução no montante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física retido na fonte por eles sobre os salários de seus próprios servidores públicos, o que, como sabemos, é receita orçamentária dos próprios entes, conforme o art. 157, inciso I, da Constituição Federal.

Estimativas preliminares apontam que a perda de arrecadação do Imposto de Renda Próprio dos Municípios é de aproximadamente R\$ 5 bilhões e a perda do FPM antes das compensações é de aproximadamente R\$ 4 bilhões de reais, ao passo que o aumento previsto de arrecadação que será destinado aos Fundos Constitucionais de Estados e Municípios gira em torno de R\$ 8,5 bilhões. Em termos líquidos, os dados indicam que os Municípios e Estados maiores podem vir a ser mais prejudicados que os menores.

Por fim, e não menos importante, é preciso tentar ponderar o efeito que as medidas propostas no Projeto de Lei podem ter para os investimentos externos no Brasil, sobretudo em um claro cenário de turbulência para o mercado de capitais internacional como o presentemente experimentado e noticiado pelos meios de comunicação.

III – PROPOSTAS DE NOMES PARA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Esperamos ter deixado clara a necessidade de profunda reflexão por parte desta Comissão Especial em relação ao Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, no item anterior deste Plano de Trabalho. Consideramos oportuno e salutar que integrantes deste Colegiado apresentem nomes a fim de enriquecer o debate desta relevante matéria, mas, de antemão, entendemos relevante ouvir as seguintes pessoas e os representantes das seguintes entidades:

Marcos Barbosa Pinto – Secretário de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda;

Robinson Sakiyama Barreirinhas – Secretário Especial da Receita Federal do Brasil

Vanessa Canado – Professora e Coordenadora do Núcleo de Tributação do Insper;

Everardo Maciel – Ex-secretário da Receita Federal;

Sérgio Wulff Gobetti – Pesquisador do IPEA;

Guilherme Klein Martins – professor de Economia da University of Leeds e pesquisador associado do MADE (Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da FEA/USP);

Mário Sérgio Carraro Telles - Representante da Confederação Nacional da Indústria – CNI;

Representante da Confederação Nacional do Comércio – CNC;

Representante da Frente Nacional de Prefeitos – FNP;

Representante da Confederação Nacional de Municípios – CNM;

Representante do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – Comsefaz;

Representante da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf); e

Representante da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca).

Propomos que os trabalhos sejam conduzidos de modo a cumprir ao seguinte cronograma neste Colegiado:

Realização de audiências públicas	até 20/06/2025
Apresentação do relatório final	até 27/06/2025
Discussão e votação na Comissão Especial	até 16/07/2025

IV – CONCLUSÃO

Em conclusão, Senhor Presidente, Senhoras Deputadas e Senhores Deputados, Senhoras e Senhores aqui presentes, esta é a nossa proposta preliminar de Plano de Trabalho, a qual submetemos ao escrutínio deste Colegiado.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado ARTHUR LIRA
Relator