

O PL 1.087/2025 E O COMBATE À REGRESSIVIDADE

Sonia de Queiroz Accioly

Advogada. Diretora da Tax & Women. Professora de pós-graduação do Damásio e Professora da EDDA (Escola Dialética de Direito e Administração). Ex-conselheira Presidente de Turma no CARF. Auditora-Fiscal aposentada da RFB. Pós-graduada em Direito Tributário (FGV/SP). Especialista em Direito Penal (Escola Superior da Magistratura/SP).

Julia de Menezes Nogueira

Advogada. Professora nos cursos de especialização em Direito Tributário do IBET, da PUC-Cogee e da EPD. Vice-presidente de Relações Governamentais do Instituto Brasileiro de Arbitragem e Transação Tributária (IBATT). Mestre e Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP. Especialista em Direito Tributário pelo IBET.

RESUMO: O texto analisa o Projeto de Lei 1.087, destacando seu papel na redução das distorções e no avanço da progressividade do imposto de renda no Brasil, especialmente pela tributação moderada de dividendos e integração entre pessoa física e jurídica. Além de abordar preocupações sobre a fuga de milionários e o impacto nos investimentos, o estudo ressalta a relevância de calibrar o sistema tributário conforme a realidade de renda média baixa do País, defendendo transparência, responsabilidade e maior justiça fiscal.

PALAVRAS-CHAVE: PL 1.087/2025. Imposto de renda. Progressividade. Justiça fiscal.

PL 1.087/2025 AND THE FIGHT AGAINST REGRESSIVENESS

ABSTRACT: The text analyzes Bill 1087, highlighting its role in reducing distortions and advancing the progressivity of income tax in Brazil, particularly through moderate taxation of dividends and integration between individuals and legal entities. In addition to addressing concerns about the flight of millionaires and the impact on investments, the study highlights the importance of calibrating the tax system according to the reality of the country's lower-middle income, defending transparency, accountability and greater fiscal justice.

KEYWORDS: PL 1.087/2025. Income Tax. Progressivity. Tax Justice.

Em 1988, a Constituição Federal (CF) traçou a regra-matriz dos impostos que poderiam ser instituídos pela União, pelos estados e pelos municípios; dentre eles, a do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Estabeleceu, ainda, critérios a serem observados na sua instituição: generalidade, universalidade e progressividade.

O princípio da generalidade não impede a concessão de isenções objetivas ou subjetivas, mas sim, a exclusão de determinada categoria de pessoas do rol dos sujeitos passivos, ou de certos rendimentos da base de cálculo do imposto, sem que outra norma ou princípio de hierarquia constitucional o autorize.

Já o critério da universalidade refere-se ao alcance territorial do imposto sobre a renda, que vai além da territorialidade aplicável aos demais tributos, dado que o princípio em questão permite que o imposto sobre a renda avance sobre rendas auferidas no exterior, desde que vinculadas ao País pelos critérios de conexão consagrados pelo direito internacional e internalizados na legislação brasileira.

Por fim, o critério informador da progressividade decorrente do princípio da capacidade contributiva tem como antônimo a regressividade¹, e determina que o IR tenha sua alíquota majorada quanto maior for a renda considerada como base de cálculo, observando, assim, a capacidade econômica do contribuinte.

Examinando o cenário atual do IRPF, indaga-se sobre a aderência do tributo à Magna Carta.

1. Ressalta-se que a EC 132/2023 inseriu o § 4º ao art. 145 da Constituição Federal, determinando que as alterações na legislação tributária devem buscar a atenuação dos efeitos regressivos da tributação.

Diversamente da previsão constitucional, constata-se que, na atualidade, o IRPF é pouco progressivo.

Embora seja adotada uma tabela progressiva para tributar rendimentos do trabalho, na prática, a partir de determinado patamar de renda, sua progressividade torna-se inversamente proporcional à capacidade econômica do contribuinte, principalmente em razão da predominância de rendimentos isentos, de forma que, considerando o sistema como um todo, quanto maior o rendimento do contribuinte, menor a sua tributação efetiva.

Estudos da RFB de 2022² revelam que os contribuintes de alta renda, com rendimentos anuais de 150 a 350 milhões de reais por ano, são tributados pelo IRPF à alíquota média efetiva de 1,87%. Aqueles cujos rendimentos variam de 750 milhões a 1 bilhão de reais em um ano são tributados à alíquota média efetiva de 1,49%, e os contribuintes inseridos na faixa de renda acima de R\$ 1 bilhão anual sujeitam-se a alíquota média efetiva de 5,54% no IRPF.

Esse mesmo estudo revela que tal distorção decorre do fato de que nem toda renda sujeita-se ao mesmo regime de tributação. Observam-se diferentes regimes, ao se verificar a tributação aplicável, por exemplo, a aplicações financeiras, assim como quando se observa a isenção de IRPF concedida à distribuição de lucros e dividendos.

A isenção de IRPF sobre lucros e dividendos atuou, nas últimas décadas, como um forte incentivo à chamada “pejotização”, isto é, à organização de profissionais liberais e prestadores de serviços que, ordinariamente, seriam contratados como empregados, no formato de pessoas jurídicas tributadas pelos regimes do Simples Nacional e do Lucro Presumido. A forma de contratação “via PJ” mostrou-se um grande sucesso, aliando menores custos trabalhistas e previdenciários para os contratantes, a menores custos tributários para os contratados.

Contudo, essa prática, legal, legítima e devidamente validada pelo Supremo Tribunal Federal, também levou a distorções que criaram uma percepção social de injustiça na tributação pelo imposto sobre a renda, a qual, como vimos, acabou se mostrando regressiva na prática.

Isso porque, embora se saiba que as alíquotas nominais de IRPJ e CSLL, aplicáveis às pessoas jurídicas brasileiras, seja de 34% (15% mais adicional de 10%

2. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2025/Maio/20250502-pl-1087.pdf>.

para o IR, e 9% para a CSLL, ressalvadas as instituições financeiras e equiparadas), as alíquotas efetivas do IRPJ aplicadas no Brasil, de acordo com a análise feita pela RFB, são em média de 20,84%, percentual que fica bem abaixo dos 29% aplicados na União Europeia. No Simples Nacional, a tributação média do lucro é de 3,3% e no Lucro Presumido, de 10,6%, de acordo com dados da Receita Federal colhidos entre 2015 e 2019³.

Essa média tão baixa decorre de fatores que vão – no âmbito do Lucro Real – desde políticas de concessão de benefícios fiscais setoriais até à autorização de compensação de prejuízos e gastos como ágio e juros sobre o capital próprio, e ainda, até, no âmbito dos regimes favorecidos do Simples Nacional e do Lucro Real, às bases presumidas reduzidas e pouco baseadas em dados, gerando distorções explícitas no sistema.

O fato é que o cenário posto demonstra que, na prática, falhamos na aplicação da progressividade. Necessário se faz, nesse contexto, analisar como outros países têm lidado com essa questão, especialmente no que tange à distribuição de lucros e dividendos.

Examinando os países integrantes da OCDE, Sérgio Gobetti⁴ observa que “a maioria das economias desenvolvidas do mundo tem promovido ajustes estruturais ou paramétricos nos seus modelos de tributação da renda nas últimas décadas”. Pontua que 31 de 38 países da OCDE reduziram suas alíquotas de tributação da renda da pessoa jurídica entre 2003 e 2023.

Embora tenham reduzido as alíquotas nominais de tributação da renda da PJ (“Corporate Income Tax – CIT”), em paralelo, muitos também implementaram diminuições de benefícios fiscais e inserção de restrições sobre as regras de compensação de prejuízos e dedutibilidade de despesas não operacionais.

De fato, observa-se que regimes e regras especiais fazem a alíquota do IR variar sensivelmente e acabam exigindo aumento da alíquota sobre os não favorecidos, a fim de manter a arrecadação.

3. RECEITA FEDERAL. *Relatório Tax Gap IRPJ: 2015 a 2019* (publicado em 14.11.2023). Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll>.

4. GOBETTI, Sérgio Wulff. *Ineficiências e iniquidades do imposto de renda: da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2025. 52 p. [Texto para Discussão, n. 3142]. DOI <https://dx.doi.org/10.38116/td3142-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/25ba01cf-3ec5-424e-88f7-3119bff7d3b9/content>.

Junto com a redução dos benefícios, nos últimos 20 anos, 24 dos 38 países da OCDE ampliaram a alíquota máxima incidente sobre os dividendos distribuídos aos acionistas, favorecendo a progressividade, a despeito da redução das alíquotas CIT.

O pesquisador notou que muitos dos países da OCDE que isentavam os dividendos distribuídos e tributavam essa renda apenas na pessoa jurídica migraram para o sistema de tributação em duas etapas, como a Grécia, o México e a Colômbia. Gobetti⁵ ressalta que “nos três países latino-americanos citados (México, Chile e Colômbia), a tributação progressiva máxima sobre o lucro, integrando pessoa física e jurídica, ultrapassa atualmente os 40%”.

Constatou também que a média da carga tributária máxima sobre lucros (“CIT”) e dividendos distribuídos (“Personal Income Tax – PIT”) é, atualmente, da ordem de 42,37%, conforme se pode verificar nos quadros abaixo:

TABELA 1
Alíquota máxima sobre renda corporativa (CIT) e pessoal (PIT) proveniente de lucros nos países da OCDE
(Em %)

Países	CIT				PIT				CIT + PIT			
	2003	2013	2018	2023	2003	2013	2018	2023	2003	2013	2018	2023
Austrália	30,00	30,00	30,00	30,00	26,41	23,55	24,28	24,28	48,48	46,48	47,00	47,00
Áustria	34,00	25,00	25,00	24,00	25,00	25,00	27,50	27,50	50,50	43,75	45,63	44,90
Bélgica	33,99	33,99	29,58	25,00	15,00	25,00	30,00	30,00	43,89	50,49	50,71	47,50
Canadá	35,87	26,20	26,78	26,21	31,35	33,84	39,34	39,34	55,97	51,17	55,59	55,24
Chile	16,50	20,00	27,00	27,00	28,14	25,00	23,90	23,90	40,00	40,00	44,45	44,45
Colômbia	36,75	34,00	33,00	35,00	0,00	0,00	0,00	20,00	36,75	34,00	38,00	48,00
Costa Rica	30,00	30,00	30,00	30,00	15,00	15,00	15,00	15,00	40,50	40,50	40,50	40,50
República Tcheca	31,00	19,00	19,00	19,00	15,00	15,00	15,00	23,00	41,35	31,15	31,15	37,63
Dinamarca	30,00	25,00	22,00	22,00	43,00	42,00	42,00	42,00	60,10	56,50	54,76	54,76
Estônia	26,00	21,00	20,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,00	21,00	20,00	20,00
Finlândia	29,00	24,50	20,00	20,00	0,03	22,40	28,90	28,90	29,02	41,41	43,12	43,12
França	35,43	39,86	34,43	25,83	33,46	44,00	34,00	34,00	57,04	66,32	56,73	51,04
Alemanha	39,64	29,64	29,90	29,94	25,58	26,38	26,38	26,38	55,08	48,20	48,39	48,42
Grécia	35,00	26,00	29,00	22,00	0,00	10,00	15,00	5,00	35,00	33,40	39,65	25,90
Hungria	18,00	19,00	9,00	9,00	35,00	16,00	15,00	15,00	46,70	31,96	22,65	22,65
Islândia	18,00	20,00	20,00	20,00	10,00	20,00	22,00	22,00	26,20	36,00	37,60	37,60
Irlanda	12,50	12,50	12,50	12,50	42,00	51,00	51,00	51,00	49,25	57,13	57,13	57,13
Israel	36,00	25,00	23,00	23,00	25,00	32,00	33,00	33,00	52,00	49,00	48,41	48,41
Itália	34,00	27,50	24,00	24,00	12,50	20,00	26,00	26,00	42,25	42,00	43,76	43,76
Japão	40,87	36,99	29,74	29,74	43,60	10,15	20,32	20,32	66,65	43,38	44,02	44,02
Coreia	29,70	24,20	27,50	26,50	28,12	35,40	40,28	43,95	49,47	51,03	56,70	58,80
Letônia	19,00	15,00	20,00	20,00	0,00	10,00	0,00	0,00	19,00	23,50	20,00	20,00

(Continua)

5. GOBETTI, Sérgio Wulff. *Ineficiências e iniquidades do imposto de renda: da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2025. 52 p. [Texto para Discussão, n. 3142]. DOI <https://dx.doi.org/10.38116/td3142-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/25ba01cf-3ec5-424e-88f7-3119bfff7d3b9/content>.

(Continuação)

Países	CIT				PIT				CIT + PIT			
	2003	2013	2018	2023	2003	2013	2018	2023	2003	2013	2018	2023
Lituânia	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	20,00	15,00	15,00	27,75	32,00	27,75	27,75
Luxemburgo	30,38	29,22	26,01	24,94	19,48	20,00	21,00	21,00	43,95	43,38	41,55	40,70
México	34,00	30,00	30,00	30,00	0,00	0,00	17,14	17,14	34,00	30,00	42,00	42,00
Países Baixos	34,50	25,00	25,00	25,80	25,00	25,00	26,90	26,90	50,88	43,75	43,75	45,76
Nova Zelândia	33,00	28,00	28,00	28,00	8,93	6,94	6,94	15,28	38,98	33,00	33,00	39,00
Noruega	28,00	28,00	23,00	22,00	0,00	28,00	30,59	37,84	27,99	48,16	46,55	51,50
Polónia	27,00	19,00	19,00	19,00	15,00	19,00	19,00	19,00	37,95	34,39	34,39	34,39
Portugal	33,00	31,50	31,50	31,50	20,00	28,00	28,00	28,00	46,40	50,68	50,68	50,68
Eslováquia	25,00	23,00	21,00	21,00	15,00	0,00	7,00	7,00	36,25	23,00	26,53	26,53
Eslovênia	25,00	17,00	19,00	19,00	30,00	25,00	25,00	27,50	47,50	37,75	39,25	41,28
Espanha	35,00	30,00	25,00	25,00	23,00	27,00	23,00	28,00	49,95	48,90	42,25	46,00
Suécia	28,00	22,00	22,00	20,60	30,00	30,00	30,00	30,00	49,60	45,40	45,40	44,42
Suíça	24,10	21,15	21,15	19,65	40,36	21,14	21,14	22,29	54,73	37,81	37,81	37,56
Turquia	30,00	20,00	22,00	25,00	23,50	17,50	17,50	20,00	46,45	34,00	35,00	39,99
Reino Unido	30,00	23,00	19,00	25,00	25,00	30,56	38,10	39,35	47,50	46,53	49,86	54,51
Estados Unidos	39,32	39,05	25,84	25,77	19,65	28,62	28,88	28,87	51,24	56,49	47,26	47,20
Média	29,54	25,40	24,05	23,63	20,11	21,80	23,22	24,57	43,75	41,67	41,81	42,37

Elaboração do autor.

Nota: ¹ PIT – *personal income tax* (imposto de renda pessoal).

Feita essa digressão sobre o contexto mundial, chega-se ao caso brasileiro.

Há alguns anos – no contexto da pejetização e da concentração de renda em grandes fortunas – passou a haver uma intensa discussão no País sobre a necessidade de tributação de dividendos.

Essa discussão, contudo, esbarrava em dificuldades muito próprias do País. Reduzir a alíquota nominal de 34% aplicável às pessoas jurídicas, como se costuma fazer ao passar a tributar dividendos, não era uma opção, pois poderia levar a uma grande perda de arrecadação a curto prazo, em especial por parte das empresas tributadas pelo Lucro Real. A crise fiscal enfrentada pelo País não permitiria isso.

Por outro lado, somar às alíquotas de 34% um acréscimo de 10 ou 15% de tributação de dividendos poderia ser excessivo, chegando-se a um patamar de 44% a 49% de tributação combinada, entre lucros e dividendos. Seria necessário impor algum modelo de integração entre tributação da PF e da PJ para limitar essa tributação e não sangrar a atividade econômica.

O contexto da pejetização, em que milhões de brasileiros empreendem por meio de empresas tributadas pelo regime do Simples Nacional, também precisava ser considerado, pois não se pretendia onerar o pequeno empresário, e sim capturar altas rendas isentas, que escapavam à tributação, tornando o sistema profundamente regressivo.

Paralelamente à desejada tributação dos dividendos, também se pretendia isentar os contribuintes com rendas de até R\$ 5 mil, que vinham sofrendo os efeitos de um período de sete anos – 2015 a 2022 – sem atualização da tabela progressiva.

Buscando um formato que pudesse lidar com esses desafios, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 1.087/2025, que propõe alterações significativas na tributação do imposto de renda no Brasil, com três objetivos principais: (i) a redução a zero do IRPF para as pessoas físicas com renda ou proventos de até R\$ 5.000,00 por mês a partir do ano-calendário de 2026; (ii) o estabelecimento de desconto no IRPF para as pessoas físicas com renda ou proventos até R\$ 7.350,00 por mês; e, por fim, (iii) o financiamento dessa renúncia fiscal pela criação do imposto de renda da pessoa física mínimo (IRPFM), incidente sobre rendas ou proventos totais superiores a R\$ 600.000,00 anuais, combinado com tributação na fonte dos dividendos, à alíquota de 10%, inclusive para não residentes.

A integração entre tributação dos lucros na PJ e dos dividendos na PF (ou pelo residente no exterior) se dá pelo estabelecimento de um limitador de 34% na soma entre a alíquota efetiva da PJ (de acordo com os critérios estabelecidos na lei para determiná-la) e a tributação dos dividendos. Se essa soma ultrapassar 34% (ou as alíquotas majoradas de instituições financeiras e equiparadas), a pessoa física ou o residente no exterior poderão obter restituição do excesso.

O IRPF mensal incidirá sobre pagamentos de lucros ou dividendos feitos, no mesmo mês, por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil, quando o total superar R\$ 50.000,00. A alíquota é de 10% sobre o valor integral pago, sem deduções, sujeita ao redutor que evita tributação efetiva superior a 34%. Exemplo: se a carga efetiva total sobre os dividendos (IRPJ + IRPF) for de 36%, haverá restituição parcial dos 2% adicionais de IR retido.

A medida busca corrigir, ainda que parcialmente, as distorções do sistema atual, proporcionando maior progressividade ao IRPF e garantindo equidade tributária.

Examinando o contexto mundial, observa-se que a carga tributária, com a incidência do IR na distribuição de lucros e dividendos, permanece abaixo da

média internacional⁶. Mesmo no cenário proposto, eventual aprovação do PL com mecanismo limitador, manterá a carga tributária abaixo da média (em regra de 34%, abaixo da média de 40% em outros países), como se observa do quadro abaixo reproduzido:



No mesmo contexto de buscar corrigir a falta de progressividade do imposto de renda, o PL estabelece a incidência do IRPFM anual sobre os rendimentos totais auferidos pelas pessoas físicas, caso superiores a R\$ 600.000,00 no ano. A alíquota do IRPFM anual crescerá linearmente, de zero a 10%, para os rendimentos na faixa de R\$ 600.000,00 a R\$ 1.200.000,00, e será de 10% para rendimentos iguais ou superiores a R\$ 1.200.000,00.

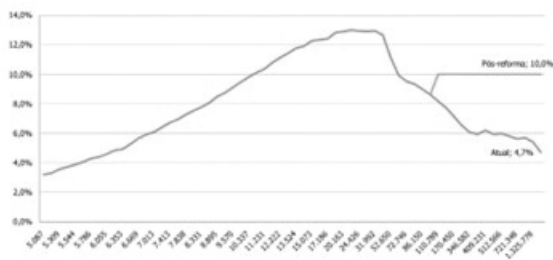
Estudos promovidos pela RFB⁷ demonstram a busca da correção das distorções à progressividade pelo PL, como se observa com os quadros abaixo reproduzidos:

6. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2025/Maio/20250502-pl-1087.pdf>.

7. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2025/Maio/20250502-pl-1087.pdf>.

Tributação de altas rendas

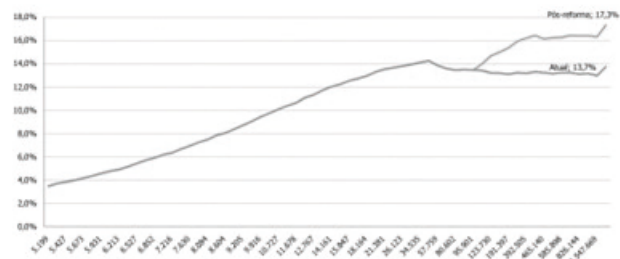
Alíquotas efetivas de IRPF (% renda mensal)



Fonte: Gabelli e Odebre (2022)

Tributação de altas rendas

Alíquotas efetivas de IRPF, incluindo IRPJ (% renda mensal)



Fonte: Gabelli e Odebre (2022)

Da forma posta, se por um lado se deve reconhecer que o texto do PL 1.087 encaminhado ao Congresso Nacional reduz distorções e melhora a progressividade do IR, também há outras reflexões a serem feitas.

Há quem assinala que a tributação de dividendos trará impacto negativo à atratividade de investimentos no Brasil. A ver.

Há ainda quem tema o êxodo dos milionários brasileiros por conta dessa nova tributação. Nesse particular, a experiência do Reino Unido mostra que o risco é baixo.

Estudos recentes⁸ reconhecem que, após a tributação dos ricos no Reino Unido, as taxas de migração de milionários permaneceram consistentemente próximas de 0% em todos os anos: *os milionários são altamente imóveis, e quase 100% dos milionários não se mudaram para um novo país.*

Em síntese, as medidas analisadas caminham na direção correta: reconstruir a progressividade do IR a partir de uma integração PF–PJ com limitador e, ao mesmo tempo, ampliar a isenção para as rendas mais baixas. Trata-se de um ajuste importante para aproximar o sistema brasileiro do que a Constituição exige e do que praticam as economias maduras, sem ultrapassar o teto combinado de tributação previsto no próprio projeto.

Esse debate precisa ser ancorado em um dado básico de realidade: o Brasil é um país de renda média baixa. Em 2023, o rendimento domiciliar per capita foi de R\$ 1.893,00 segundo o IBGE, valor que evidencia a distância entre a renda típica das famílias e os estratos de alta renda⁹.

À luz desse contexto, não é razoável que um contribuinte com renda bruta de aproximadamente R\$ 8 mil por mês suporte algo em torno de 10% de IR, enquanto alguém com renda superior a R\$ 100 mil mensais não arque, ao menos, com carga equivalente. A calibragem proposta – tributação moderada de dividendos combinada a um limitador que evita excesso na soma PJ+PF – vai no sentido de reduzir essa regressividade sem punir a atividade produtiva.

É certo que os serviços públicos brasileiros, frequentemente, são insuficientes. Essa agenda, porém, deve ser enfrentada com política – pelo voto, pela exigência de metas e transparência, pelo controle social – e não pela erosão da base tributária. A literatura mostra, inclusive, que quando cidadãos pagam impostos de forma mais direta e visível, tendem a demandar melhor uso do dinheiro público. É preciso mais transparência, prestação de contas e responsabilização.

Em suma: reduzir a regressividade, preservar o ambiente de investimentos e reforçar o “pacto fiscal” entre Estado e sociedade não são objetivos incompatíveis. O desenho proposto – com integração PF–PJ e limites claros – é um passo prudente nessa direção. Caberá ao Congresso refinar a técnica legislativa e, à

8. Disponível em: <https://taxjustice.net/press/millionaire-exodus-did-not-occur-study-reveals/>.

9. Vide dados do IBGE publicados em 2024 disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39262-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2023-para-brasil-e-unidades-da-federacao>.

sociedade, acompanhar a implementação para que o sistema de fato se torne mais justo, progressivo e aderente à capacidade contributiva.