

ESTUDO LIVRES¹

Como garantir justiça tributária sem comprometer o futuro fiscal

EL 02/2025

PL 1087/2025 (Câmara dos Deputados)

Autor: Poder Executivo

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei N° 1087/2025](#), de autoria do governo federal, amplia a faixa de isenção do Imposto de Renda para as pessoas físicas que ganham até R\$ 5 mil por mês. Além disso, prevê desconto no Imposto de Renda para as faixas entre 5 e 7 mil.¹

Sua intenção é bem-vinda, pois **diminui o peso da carga tributária** sobre a classe média, que já sofre com altos impostos sobre consumo e dificuldade de manter um trabalho estável. Embora traga alívio para milhões de brasileiros, a proposta levanta preocupações sobre sua sustentabilidade fiscal e seu real impacto na justiça tributária.

De acordo com estimativas oficiais, a isenção representará uma perda de arrecadação de R\$ 27 bilhões por ano, valor que o governo pretende compensar com o aumento da tributação sobre as maiores rendas do país. A ideia é impor uma taxa mínima para quem ganha acima de R\$ 600 mil por ano (renda mensal acima de R\$ 50 mil), o que representa cerca de 0,13% dos contribuintes que hoje pagam, em média, 2,54% de Imposto de Renda Pessoa Física.²

A expectativa do governo é que essas mudanças entrem em vigor em 2026, justamente ano eleitoral, o que gera dúvidas sobre o viés político da medida e aumenta a desconfiança quanto à viabilidade de sua

aplicação em um cenário fiscal já pressionado.³

Adicionalmente, **não há garantias** de que a arrecadação esperada junto aos 141 mil contribuintes mais ricos **será suficiente para evitar um crescimento do déficit** público. Existe o risco de fuga de capital desse grupo para jurisdições com tributação menor, como ocorreu na França e em outros países europeus por ocasião da implementação do imposto sobre grandes fortunas, por exemplo.⁴

Outro ponto crítico é o impacto sobre os entes subnacionais. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estima uma queda de R\$ 11,8 bilhões por ano na arrecadação de estados e municípios, tanto pela redução do IR na fonte sobre servidores públicos quanto pela diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nesse cálculo, os salários dos servidores públicos seriam os mais afetados.⁵

Como se percebe, essa mudança pode afetar diretamente a capacidade de financiamento de serviços públicos essenciais, e aumentar a concentração de recursos para a União.

Como explica o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, essa situação se torna ainda pior, uma vez que o governo federal não demonstrou como compensará as gestões municipais e estaduais a se recuperarem dessas receitas, visto que a taxa

¹ O Livres **não interfere na estratégia política de líderes certificados**. O Estudo Livres analisa projetos em tramitação sob o prisma de valores liberais e das boas práticas de política pública.

diferenciada para os mais ricos impactará somente os cofres da União.

Essas mudanças na arrecadação do Imposto de Renda acontecem no contexto de transição da Reforma Tributária do Consumo, que levará o Brasil a ter um dos IVAs mais altos do mundo. As alíquotas do novo Imposto sobre Valor Agregado (IVA) podem chegar a 28%, superando países como Dinamarca e Suécia. Ou seja, ao mesmo tempo em que o governo reduz a tributação sobre a renda, ele mantém um peso significativo nos impostos sobre o consumo.⁶

Isso gera um problema distributivo, haja vista que 90% dos brasileiros estarão isentos ou parcialmente isentos do Imposto de Renda, mas seguirão arcando com tributos sobre bens e serviços — que afetam desproporcionalmente as famílias de menor renda —, muitas vezes sem perceber.

No Brasil, **quem ganha mais de R\$ 5 mil já está entre os 12% mais ricos** da população, o que reforça a importância de uma estrutura progressiva, com alíquotas diferenciadas por faixa, sem onerar ainda mais os mais pobres via consumo.⁷

SOBRE ISSO, O LIVRES:

- Apoiar a redução de impostos para o cidadão e uma estrutura tributária mais justa, garantindo que a cobrança seja proporcional ao que cada faixa salarial recebe, promovendo justiça social e eficiência econômica.
- Entende que qualquer mudança na estrutura tributária deve priorizar responsabilidade fiscal e eficiência, assegurando que desonerações não sejam financiadas por um aumento do déficit público.

No caso da ampliação da isenção do IR, é essencial avaliar os impactos dessa medida e garantir que não haja sobrecarga em outras fontes de arrecadação, principalmente sobre o consumo, que já penaliza majoritariamente os mais pobres.

Diante desse cenário, defendemos que:

1. A desoneração da renda seja acompanhada por um corte de gastos públicos equivalente, evitando um aumento do déficit fiscal e garantindo equilíbrio nas contas públicas. Como exemplo, a redução dos supersalários no setor público, que custam aproximadamente R\$ 11 bilhões por ano, segundo estimativa do Movimento Pessoas à Frente, poderia compensar parte da perda de arrecadação sem comprometer serviços essenciais.
2. A compensação da isenção seja matematicamente sustentável, baseada em dados concretos e não em previsões incertas de arrecadação futura.
3. A análise de impacto dessa isenção sobre os municípios seja aprofundada, considerando que a redução do IR afeta diretamente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e pode comprometer serviços essenciais em cidades que dependem desse repasse.
4. O governo assegure total transparência nos cálculos fiscais, permitindo uma análise técnica robusta sobre os efeitos da medida no orçamento nacional, estadual e municipal, garantindo previsibilidade e sustentabilidade para as contas públicas.

Sem um planejamento adequado, o risco de ajustes fiscais desordenados no futuro pode comprometer o crescimento econômico e a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

PROPOSTA DE DESONERAÇÃO:

Ausência de controle fiscal

Qualquer política de desoneração deve ser acompanhada por cortes de gastos ou fontes de compensação confiáveis para evitar um aumento do endividamento público. A proposta atual não esclarece quais despesas serão reduzidas para acomodar essa perda de arrecadação nem como compensará a queda financeira dos estados e municípios, o que pode levar a um cenário de maior déficit, pressão inflacionária e diminuição de investimento em serviços públicos, os quais já são, em média, precários.

Como se encontra hoje, a proposta pode levar a cenários preocupantes. Segundo cálculos do economista-chefe da Warren Investimentos, Felipe Salto, poderia haver uma **perda de receitas da ordem de R\$ 30,8 bilhões** a partir de 2026 e a arrecadação compensatória prevista pelo governo pode não se concretizar nos valores almejados, o que aumentaria o déficit.

A longo prazo, medidas dessa natureza podem comprometer a credibilidade fiscal do país, dificultando investimentos e afetando a taxa de juros de longo prazo. Sem uma gestão responsável do orçamento, a isenção pode acabar sendo compensada por inflação ou aumento de tributos indiretos, prejudicando especialmente os mais pobres — justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pela política de isenção.

No contexto dessa mudança, é essencial discutir a **revisão dos gastos públicos** como uma solução sustentável para garantir equilíbrio fiscal. O Estudo Livres sobre o assunto aprofunda essa questão, analisando como é possível otimizar as despesas do

Estado sem comprometer serviços essenciais.⁸

Além disso, o impacto da reforma do consumo e a elevação da carga tributária indireta também são temas fundamentais para compreender a nova estrutura fiscal do Brasil. O Livres já explorou esse tema em suas análises sobre a Reforma Tributária e seus impactos, evidenciando como o país pode buscar um modelo mais eficiente e justo de arrecadação.⁹

FALTA COMBATE A PRIVILÉGIOS:

Supersalários continuarão existindo

A proposta não combate privilégios nem reduz distorções no sistema tributário. Dados elaborados pelo IPEA mostram que, em termos práticos, o imposto mínimo pago pelos “super ricos” só impactará aqueles que ganham acima de 90.000 reais por mês, ou a partir de 1,1 milhão de reais no ano. Isso ocorre porque o imposto cobrado para aqueles com renda próxima a R\$ 50 mil será quase nulo e porque, hoje, a faixa de 90.000 reais já paga maior tributação e alíquota, proporcionalmente.¹⁰

Enquanto milhões de brasileiros terão isenção total do IR, o governo não alterou regras que mantêm benefícios tributários ou penduricalhos para grupos que já são favorecidos. Por outro lado, setores produtivos seguirão arcando com altos encargos.¹¹

Veja o cenário:

Quem não vai pagar mais imposto de renda:

- Juízes que recebem acima do teto constitucional
- Promotores que recebem supersalários
- Investidores de Fundos Imobiliários
- Investidores de LCIs e LCAs

Quem vai pagar:

- Empreendedores que decidem abrir uma empresa no Brasil e já pagam 34% de IRPJ/CSLL sobre o lucro.

Ou seja, a medida não traz um real avanço na justiça tributária, pois não enfrenta os principais desequilíbrios na carga tributária brasileira. Ao contrário, pode reforçar distorções ao manter benefícios para setores específicos enquanto o empreendedorismo segue sobrecarregado.

IMPACTO NEGATIVO:

Serviços públicos serão afetados

A isenção total do Imposto de Renda para 26 milhões de brasileiros (65% dos contribuintes), se não for acompanhada por uma compensação financeira eficaz e alinhada a cortes de gastos públicos e redução de privilégios, pode resultar em desequilíbrios fiscais severos.

A falta de um plano estruturado para recompor a arrecadação comprometeria investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, afetando diretamente a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

A redução do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), agravada pela menor arrecadação do IR nos municípios, limitará a capacidade de financiamento das prefeituras, especialmente em cidades menores e mais dependentes desses repasses. Isso pode levar a futuros cortes em serviços fundamentais, atrasos salariais de servidores públicos e dificuldades na manutenção de políticas sociais voltadas para a população mais vulnerável.

Além disso, a falta de previsibilidade fiscal pode desencadear uma crise econômica, elevando o endividamento público e pressionando a inflação. Esse cenário afetaria diretamente os mais pobres e a classe média, justamente

aqueles que deveriam ser os principais beneficiados pela política de isenção, mas sofreriam as consequências da deterioração dos serviços públicos e do custo de vida elevado.

Para evitar esses riscos, é essencial que o governo adote medidas estruturais que garantam a sustentabilidade da política tributária sem comprometer a responsabilidade fiscal. Uma possibilidade seria a adoção de condicionantes vinculadas ao equilíbrio fiscal, isto é, o governo somente poder ampliar a tabela de isenção do Imposto de Renda após reduzir o endividamento público e equilibrar as contas.

EXEMPLOS INTERNACIONAIS:

É possível reformar com sustentabilidade

Nos países que implementaram reformas tributárias progressivas, as mudanças foram acompanhadas por redução de privilégios fiscais, cortes de gastos públicos e uma estrutura transparente de compensação de receitas. Esses países garantiram que a ampliação da isenção do Imposto de Renda não fosse financiada pelo aumento do endividamento público, mas sim por ajustes estruturais que mantivessem o equilíbrio fiscal.

Além disso, muitos desses países apresentam níveis elevados de satisfação com os serviços públicos. No entanto, o fator determinante para essa qualidade não é apenas o nível de tributação, mas sim a boa gestão dos recursos arrecadados, a eficiência no uso dos impostos e a transparência na alocação dos gastos. Sistemas que combinam tributação progressiva com simplificação tributária e eficiência na despesa pública tendem a gerar melhores resultados.¹²

Alguns exemplos incluem:

- **Chile:** O país possui carga tributária de 20,7% (bem menor que a brasileira de 33%), e

alíquotas de imposto de renda são cobradas de maneira progressiva, sendo a alíquota mínima de 4% e a máxima atingindo 35%. Ajustes na tributação da renda foram feitos gradualmente, com reavaliações periódicas para evitar impactos negativos na arrecadação. Além disso, a ampliação da isenção do IR veio acompanhada de revisão nos subsídios estatais, redução de privilégios salariais e programas de desoneração fiscal, garantindo que o governo não compromettesse sua capacidade de investimento.¹³

- **Austrália:** O país continental possui proporcionalmente mais pessoas isentas do pagamento de imposto de renda do que o Brasil, instituiu alíquotas entre 19% e o máximo de 45% e, por fim, tem menor carga tributária do que a nossa, representando 27,7% do PIB. Junto a isso, a Austrália também implementa reformas liberalizantes, combate privilégios no setor público e consegue reverter os tributos em qualidade de vida para a população, estando entre as dez (10) melhores nações para se viver.¹⁴

Deste modo, os países desenvolvidos geralmente adotam um **sistema tributário progressivo** - por vezes com maiores alíquotas-, mas o fazem de **maneira simplificada e coordenada com a responsabilidade fiscal** e a contrapartida em serviços públicos eficiente.

Já no Brasil, tanto a faixa isenta quanto a alíquota inicial são mais baixas que nos países de Primeiro Mundo. Aqui, a maior alíquota aplicada é de 27,5%, atingindo a classe média e os super ricos. Estudo do IPEA traz algumas sugestões de como melhorar a justiça tributária no Brasil, inspirando-se nas medidas que deram certo em outras nações:¹⁵

- a) **aumentar o limite de isenção** do IRPF para a faixa salarial próxima à pretendida pelo governo;
- b) acabar com as **deduções ilimitadas em saúde e conceder créditos tributários** fixos de

maneira igualitária para todos os contribuintes, para qualquer tipo de gasto em saúde;

- c) Reorganizar as **alíquotas progressivas, criando novas faixas** que garantam uma tributação diferenciada entre a classe média e os mais ricos, sem penalizar quem gera empregos e investimentos;

- d) **Reduzir**, de forma ampla e estrutural, **a carga tributária sobre o consumo**, priorizando a simplificação e a neutralidade do sistema, sem criar novas exceções que beneficiem grupos específicos e acabem transferindo o peso da tributação para outros setores da sociedade.

Nessa perspectiva, a proposta atual do governo ainda não apresentou uma estrutura clara de compensação, podendo resultar em contas públicas no vermelho. Sem uma estratégia robusta de compensação da perda de arrecadação, o risco é que a ampliação da isenção do IR leve a mais endividamento público, aumento da inflação e cortes em áreas essenciais como saúde e educação.

Para que a medida seja sustentável, é fundamental que o governo adote mecanismos estruturais de compensação fiscal, como os observados em países que realizaram reformas tributárias bem-sucedidas.

CONCLUSÃO

A proposta de ampliação da isenção do Imposto de Renda levanta um debate essencial sobre justiça tributária e equilíbrio fiscal. **Em seu mérito, o Livres é favorável.** Contudo, é preciso ir além da primeira página e implementar ações estruturais - baseadas nos melhores modelos mundiais - para garantir que as contas públicas fiquem sustentáveis e que os entes federativos (União, estados e municípios) mantenham sua capacidade de oferecer serviços públicos.

Nesse sentido, o Livres defende um modelo tributário que reduza o peso dos impostos sobre o consumo, que impactam desproporcionalmente as famílias de menor renda, e sugere a ampliação da progressividade do Imposto de Renda, garantindo que quem ganha mais contribua de forma proporcionalmente maior.

Isso significa dizer que, ao invés de manter a alíquota máxima atual de 27,5%, o país precisa criar alíquotas maiores para faixas de renda diferenciadas, evitando com que o peso tributário para quem ganha R\$ 15 mil seja o mesmo de quem ganha R\$ 50 mil, por exemplo.

Por fim, qualquer reforma tributária que busque justiça deve incluir a tributação das verbas indenizatórias recebidas pela elite do funcionalismo público, hoje isentas. O atual projeto não toca nos supersalários, permitindo que privilégios de altos servidores continuem isentos de cobrança, enquanto a carga tributária se mantém elevada para outros segmentos da sociedade.

Sem um plano claro de compensação e cortes de gastos, o risco é que essa política acabe resultando em mais inflação, maior desigualdade no sistema tributário e impossibilidade de pagamento de salários e benefícios sociais.

A transição para um sistema tributário mais eficiente e justo deve considerar o impacto total da arrecadação sobre a população e garantir que as medidas adotadas não comprometam a capacidade do Estado de manter equilíbrio fiscal e fornecer serviços essenciais.

CONTRIBUIÇÕES DE

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

Leonardo Regazzini

Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP)

REFERÊNCIAS

1. Congresso Nacional. Projeto de Lei Nº 1087/2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1087-2025>
2. Congresso em Foco. Isenção do imposto de renda vai custar R\$ 27 bilhões, diz Haddad. Publicado em 18 de março de 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/107031/isencao-do-imposto-de-renda-vai-custar-r-27-bilhoes-diz-haddad>
3. SCHREIBER, Mariana. O plano do governo Lula para aumentar imposto de 141 mil ricos e isentar IR de 10 milhões. BBC News Brasil. Publicado em 19 de março de 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c7vz9qn0z85o>
4. PINTO, Ana Estela de Sousa. Maioria dos europeus abandonou tributo sobre fortuna. Folha de São Paulo. Publicado em 10 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/maioria-dos-europeus-abandonou-tributo-sobre-fortuna.shtml>
5. Confederação Nacional de Municípios (CNM). CNM alerta que nova isenção do IR terá impacto de R\$ 11,8 bi aos Municípios e União não sinalizou compensação tributária. Publicado em 17 de março de 2025. Disponível em:

6. <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-que-nova-isencao-do-ir-tera-impacto-de-r-11-8-bi-para-os-municipios-e-uniao-nao-sinalizou-compensacao-tribut>
7. CNN Brasil. Análise: Senado aprova reforma tributária com maior IVA do mundo. Publicado em 13 de dezembro de 2024, Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/money/analise-senado-aprova-reforma-tributaria-com-maior-iva-do-mundo/>
8. G1. Confira onde você se encaixa na pirâmide salarial brasileira. PIESB - Programa de Incentivo ao Ensino Superior Brasileiro. Publicado em 24 de outubro de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/especial-publicitario/piesb/noticia/2024/10/24/confira-onde-voce-se-encaixa-na-piramide-salarial-brasileira.ghtml>
9. LIVRES. Revisão Social dos Gastos Públicos: sustentabilidade e eficiência nas Políticas Públicas. Publicado em 04 de setembro de 2024. Disponível em: <https://eusoulivres.org/revisao-social-dos-gastos-publicos-sustentabilidade-e-eficiencia-nas-politicas-publicas>
10. LIVRES. Reforma Tributária precisa ser livre de privilégios. Publicado em 30 de outubro de 2023. Disponível em: <https://eusoulivres.org/reforma-tributaria-precisa-ser-livre-de-privilegios>
11. ELIAS, Juliana. Reforma do IR: Só quem ganha acima de R\$ 90 mil vai pagar mais, diz pesquisador do Ipea. Veja Negócios. Publicado em 25 de março de 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/reforma-do-ir-so-quem-ganha-mais-de-r-90-mil-vai-pagar-mais-diz-pesquisador-do-ipea/>
12. BARBOSA, Rafael. Nova lei do IR não cobrará imposto de penduricalho de juízes. Poder 360. Publicado em 20 de março de 2025. Disponível em: [ca/nova-lei-do-ir-nao-cobrara-imposto-de-penduricalho-de-juizes/](https://www.poder360.com.br/poder-justica/nova-lei-do-ir-nao-cobrara-imposto-de-penduricalho-de-juizes/)
13. MOLITERNO, Danilo. Brasil tem menos funcionários públicos que EUA, Europa e vizinhos e presta serviço de pior qualidade, mostra estudo. CNN Brasil. Publicado em 05 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-tem-menos-funcionarios-publicos-que-eua-europa-e-vizinhos-e-presta-servico-de-pior-qualidade-mostra-estudo/#:~:text=Menos%20E2%80%9Cinchado%20do,a%20efici%C3%Aancia%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos.>
14. JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/218208_nt_dinte_54_web_novo.pdf
15. ANVERSA, Luiz. Esses são os 10 melhores países do mundo em qualidade de vida. Exame. Publicado em 27 de setembro de 2024. Disponível em: <https://exame.com/mundo/esses-sao-os-10-melhores-paises-do-mundo-em-qualidade-de-vida/>
16. JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. IPEA, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/218208_nt_dinte_54_web_novo.pdf