

# Impactos da reforma do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas proposta no PL 1.087/2025 na progressividade e na desigualdade de renda

## Ficha técnica

### Ministério da Fazenda

Fernando Haddad  
Ministro

### Secretaria de Política Econômica

Guilherme Mello  
Secretário

### Subsecretaria de Política Fiscal

Débora Freire Cardoso  
Subsecretária  
E-mail: [debora.cardoso@fazenda.gov.br](mailto:debora.cardoso@fazenda.gov.br)

### Coordenação-Geral de Estudos Fiscais e Socioeconômicos

Rafael de Acypreste Monteiro Rocha  
Coordenador-Geral  
E-mail: [rafael.acypreste@fazenda.gov.br](mailto:rafael.acypreste@fazenda.gov.br)

### Coordenação-Geral de Modelos e Projeções Econômico-Fiscais

Felipe Soares Ludovice  
Coordenador-Geral  
E-mail: [felipe.ludovice@fazenda.gov.br](mailto:felipe.ludovice@fazenda.gov.br)

### Coordenação-Geral de Política Fiscal

Tereza Cleise da Silva de Assis  
Coordenadora-Geral  
E-mail: [tereza.assis@fazenda.gov.br](mailto:tereza.assis@fazenda.gov.br)

**Estagiário:** Pedro Henrique Amorim Rocha – [pedro.h.rocha@fazenda.gov.br](mailto:pedro.h.rocha@fazenda.gov.br)

**Secretária:** Lilian Cavalcante – [lilian.souto@economia.gov.br](mailto:lilian.souto@economia.gov.br)

### E-mail Institucional:

[fiscal.spe@economia.gov.br](mailto:fiscal.spe@economia.gov.br)

# Sumário

Sumário Executivo.....	4
1. A reforma tributária sobre a renda proposta pelo Poder Executivo .....	6
2. Metodologia.....	7
2.1 <i>Estimativa da renda bruta entre declarantes de IRPF</i> .....	10
2.2 <i>Anualização da renda da população adulta a partir da PNADC-A</i> .....	13
2.3 <i>Compatibilização entre as bases de dados da DIRPF e da PNADC-A</i> .....	13
3. Impacto das mudanças propostas no IRPF a partir do PL nº 1.087/2025 .....	14
3.1 <i>Alíquota efetiva do IRPF</i> .....	15
3.1.1 <i>Distribuição da renda entre os declarantes de IRPF</i> .....	18
3.1.2 <i>Progressividade do IRPF</i> .....	20
3.2 <i>Distribuição de renda combinando as bases da PNADC-A e DIRPF</i> .....	22
3.2.1 <i>Distribuição da renda da população brasileira considerando-se a junção da PNADC-A com a DIRPF</i> .....	23
4. Considerações finais.....	25
Referências .....	28

# Sumário Executivo

O presente estudo, baseado em dados relativos ao ano de 2022 da Declaração de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF)<sup>1</sup> e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC-A)<sup>2</sup>, avalia os efeitos da proposta de reforma tributária do IRPF, conforme o Projeto de Lei (PL) nº 1.087/2025, sobre a progressividade do IRPF e a desigualdade de renda no Brasil.

O objetivo principal da reforma é isentar de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física indivíduos com rendimentos mensais de até R\$ 5.000,00 por mês e reduzir o imposto para quem ganha até R\$ 7.000,00 mensais, bem como instituir uma alíquota mínima (denominado Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo - IRPFM) para altas rendas, buscando a correção de distorções no IRPF e a promoção de justiça fiscal e social, com neutralidade fiscal.

O sistema tributário brasileiro atual é regressivo, dada a maior incidência sobre o consumo, o que acentua as desigualdades sociais. O IRPF, por sua vez, apresenta distorções que prejudicam sua progressividade. No topo da distribuição, indivíduos mais ricos exibem alíquotas efetivas de IRPF inferiores a contribuintes de menores rendas. A reforma visa corrigir parte dessas assimetrias e mitigar a desigualdade de renda no país, sem prejuízo à sustentabilidade fiscal.

Este estudo avalia a progressividade do IRPF e sua relação com a desigualdade de renda no Brasil considerando o cenário atual de tributação pessoal da renda e dois outros cenários de simulação: um que contempla apenas a modificação que seria provocada pela isenção até R\$ 5.000,00 e descontos para contribuintes com rendas até R\$ 7.000,00; e outro que considera a adoção integral da reforma proposta no PL nº 1.087/2025, que, além da isenção e desoneração da base contribuinte, implementa tributação mínima para indivíduos de alta renda, com alíquotas efetivas mínimas de IRPF escalonadas, chegando a 10% para indivíduos com rendimentos superiores a R\$ 1,2 milhões de reais anuais.

De acordo com o cenário atual, a progressividade do IRPF é limitada. A alíquota efetiva atual cresce até 12% para o grupo de rendas localizado no centésimo 94 dos declarantes (grupo com renda média mensal de R\$ 23.229,03), mas mostra comportamento regressivo no topo da distribuição, decrescendo a partir deste centésimo. A alíquota efetiva atinge 5,67% para o grupo dos 0,01% mais ricos — grupo com renda média mensal de R\$ 5.251.235,86.

A combinação da isenção para a base de contribuintes com o imposto mínimo (IRPFM) para altas rendas é um passo importante para a mitigação da distorção de regressividade do IRPF no topo da distribuição. Com a reforma proposta pelo PL, a alíquota efetiva sobre a renda bruta total para o grupo dos 0,7% contribuintes mais ricos aumentaria, passando a variar entre 8,25% e 9,14%, de

<sup>1</sup> Disponibilizados pela Receita Federal do Brasil (RFB).

<sup>2</sup> Trata-se de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

acordo com a faixa de renda dentro desse grupo. Como exemplo, a alíquota efetiva média dos 0,01% mais ricos seria majorada em 45%. As medidas de progressividade tributária utilizadas no estudo indicam que a reforma completa seria capaz de aumentar a justiça fiscal do IRPF. A proposta de isenção isolada, por sua vez, contribuiria para a progressividade do IRPF, mas em escala menor. Ainda, não mitigaria a distorção de regressividade do IPRF no extremo superior da distribuição de contribuintes.

No que tange à distribuição de renda entre toda a população adulta com algum rendimento, a proposta integral (isenção + IRPFM) é a única que efetivamente reduziria a desigualdade em relação ao cenário atual. O Índice de Gini para toda a população adulta diminuiria de 0,6185 atualmente para 0,6178 com a reforma proposta no PL nº 1.087/2025, promovendo mais justiça fiscal e menor desigualdade de renda.

Já o cenário que contempla apenas a isenção e descontos às rendas mais baixas, sem a contrapartida do imposto mínimo sobre as altas rendas, geraria piora da desigualdade de rendimentos no país (índice de Gini do cenário igual a 0,6192). Este cenário também representaria uma ameaça à sustentabilidade fiscal, pois não haveria compensação com a arrecadação tributária majorada nos rendimentos do topo da pirâmide distributiva, que atualmente pagam alíquotas efetivas muito mais baixas do que contribuintes de menores rendas.

A reforma proposta no PL nº 1.087/2025 representa um passo fundamental para tornar o IRPF um instrumento mais eficaz de redistribuição de renda no Brasil. A desoneração da base de contribuintes, quando acompanhada da tributação mínima das altas rendas, é capaz de conciliar justiça fiscal e social com responsabilidade fiscal.

A implementação isolada da desoneração, sem a compensação via imposto mínimo sobre os super-ricos, além de gerar impacto fiscal negativo, não mitiga as distorções de progressividade na tributação direta no Brasil e pode até ampliar a desigualdade de renda. Ainda, qualquer outra proposta de fonte de custeamento para a medida de isenção e desoneração que implique, ou a manutenção do *status quo* do IRPF no extremo topo da distribuição, ou a permanência de tributação efetiva muito baixa para estratos já muito elevados, isto é, para os ainda mais ricos que os 0,7% dos contribuintes, mesmo que se proponha a compensar o impacto fiscal com outros instrumentos que não o IRPF, não estaria alinhada aos princípios de justiça fiscal, justiça social e pode contribuir para a ampliação da desigualdade.

Em síntese, a reforma integral proposta no PL nº 1.087/2025 é essencial para promover um sistema tributário mais justo e equitativo e para contribuir para a redução da desigualdade de renda no Brasil.

# 1. A reforma tributária sobre a renda proposta pelo Poder Executivo

O Poder Executivo encaminhou, em 2025, uma proposta de reforma tributária sobre a renda com o objetivo central de isentar de Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) quem recebe até R\$ 5.000,00 mensais e de instituir uma alíquota mínima de IRPF sobre altas rendas. A proposta inicial tem como objetivo viger, caso aprovada pelo Parlamento, a partir de 2026. O desenho da Reforma é fiscalmente neutro, ou seja, sem impacto adicional na arrecadação, mas representa relevante mudança estrutural no sistema de tributação da renda. A proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1.087/2025.

A Exposição de Motivos do referido Projeto de Lei (EM nº 00019/2025 MF) retrata a elevada concentração de renda no estrato social mais rico da população brasileira, composto por 1% da população, ao qual são pagos mais de 70% dos rendimentos sobre o capital, evidenciando, ainda, as distorções da tributação da renda nesse estrato. Essas distorções fazem com que o IRPF, em sua forma atual, viole os princípios da capacidade contributiva e de equidade vertical e horizontal.

Por princípio, a tributação da renda deve ser orientada à progressividade, já que a tributação do consumo é, por natureza, regressiva, uma vez que tributa de forma igual indivíduos desiguais. No Brasil, a composição da carga tributária, proporcionalmente maior sobre o consumo, torna o sistema regressivo, reforçando as acentuadas desigualdades sociais estruturais. Nesse contexto, é de extrema relevância que a tributação da renda seja progressiva para mitigar a regressividade da tributação sobre o consumo.

No entanto, historicamente, há inúmeras distorções na tributação da renda decorrentes, principalmente, da isenção de IRPF sobre lucros e dividendos e sobre os retornos de muitos ativos de capital, que prejudicam a progressividade desse tributo. Na estrutura atual, indivíduos posicionados em estratos mais baixos pagam alíquotas efetivas de IRPF superiores a indivíduos na extremidade superior da pirâmide distributiva. Isso ocorre porque a tributação da renda na pessoa física é marcada por assimetrias entre a tributação das rendas do trabalho e do capital, onerando mais fortemente o trabalho, em detrimento do capital em posse de pessoas físicas.

O envio do PL nº 1.087/2025 visa corrigir parte dessas distorções, sendo caracterizado como uma medida com impacto fiscal neutro que busca promover justiça social. O PL estabelece que, a partir de janeiro do ano-calendário de 2026, será concedida redução do imposto sobre os rendimentos tributáveis sujeitos à incidência mensal do IRPF, de modo que o imposto devido seja zero no caso de pessoas físicas que auferem rendimentos tributáveis de até R\$ 5.000,00. Aqueles contribuintes com rendimento entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.000,00 serão beneficiados por uma isenção parcial, recebendo um desconto linear decrescente.

Além disso, a proposta estabelece um imposto mínimo na pessoa física a ser aplicado a contribuintes de renda muito elevada. O objetivo é ampliar a alíquota efetiva de indivíduos no topo da pirâmide distributiva, que pagam, proporcionalmente, menos imposto de renda do que quem está mais abaixo na pirâmide. A medida passa a regulamentar a retenção na fonte do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo (IRPFM), com alíquota de 10% sobre os lucros e dividendos pagos a uma pessoa física em valores superiores a R\$ 50 mil por mês. Atualmente, tais rendimentos são isentos do imposto sobre a renda na pessoa física.

Outra alteração trata da regulamentação do IRPFM incidente sobre a soma dos rendimentos, inclusive os tributados de forma exclusiva ou definitiva e os isentos, recebidos durante o ano-calendário, em montante superior a R\$ 600 mil. A alíquota efetiva crescerá linearmente de 0% a 10% para rendimentos brutos entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão por ano, e permanecerá em 10% para rendimentos superiores a R\$ 1,2 milhão.

A criação do IRPFM visa garantir uma tributação mínima sobre os rendimentos das pessoas físicas de alta renda, sem impor uma carga tributária excessiva sobre os rendimentos de lucros e dividendos, pois propõe levar em consideração o que já foi pago de alíquota efetiva de imposto de renda pela pessoa jurídica na qual o lucro foi originado. Ademais, também é proposto uma alíquota de 10% na remessa de dividendos ao exterior.

Deve-se frisar que o intuito do PL nº 1.087/2025 é tornar a tributação sobre a renda dos brasileiros mais isonômica e aderente ao princípio da progressividade, conforme a capacidade tributária dos contribuintes. A redução da regressividade do sistema tributário brasileiro visa a mitigação das distorções que historicamente caracterizam esse sistema e, assim, contribuir para a redução do acentuado grau de desigualdade social prevalecente no país.

Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é avaliar os efeitos da reforma tributária proposta no PL nº 1.087/2025 na progressividade do IRPF e os potenciais impactos diretos sobre a desigualdade de renda no Brasil.

## 2. Metodologia

Para avaliar os efeitos potenciais da reforma proposta pelo PL nº 1.087/2025 na progressividade do IRPF e na desigualdade de renda, este estudo simula os impactos das medidas propostas caso tivessem sido adotadas em 2022, ano base para o qual se tem os dados do IRPF por centis de renda mais atualizados disponíveis<sup>3</sup> e sob o qual o estudo de impacto fiscal da Receita Federal do Brasil foi realizado.

Para tanto, são utilizadas informações divulgadas publicamente pela Receita Federal do Brasil sobre os centésimos da Declaração de Imposto de Renda da

<sup>3</sup> Este estudo não leva em consideração possíveis alterações de comportamento dos indivíduos, como distribuição antecipada de lucros antes da reforma ou mesmo a prática de distribuição disfarçada de lucros. Isso pode afetar principalmente a tributação relacionada ao topo da distribuição.

Pessoa Física (DIRPF). As informações provenientes da DIRPF permitem uma melhor compreensão do nível e do comportamento da renda e da riqueza no topo da estrutura distributiva do país. Isso se dá porque registros administrativos costumam representar com mais acurácia variadas fontes de renda, em especial as mais comuns entre as pessoas mais ricas, como os rendimentos de aplicações financeiras, ganhos de capital provenientes da posse de bens patrimoniais ou de ativos financeiros ou lucros e dividendos (Secretaria de Política Econômica, 2024).

Vale ressaltar, no entanto, que apenas uma parcela da população tem obrigação legal de declarar o IRPF. A Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física de 2022 foi realizada por 40,6 milhões de contribuintes, o que correspondia a 42% da População Economicamente Ativa (PEA)<sup>4</sup> do Brasil naquele ano. Assim, é necessário encontrar outra fonte de informação para complementar a pirâmide de renda brasileira.

Uma base de dados que fornece informações sobre as rendas da população adulta brasileira é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC-A), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entretanto, as pesquisas domiciliares tendem a subestimar os rendimentos do topo da distribuição (Medeiros; Souza; Castro, 2015b; Souza, 2016), o que, por sua vez, subestima a perspectiva de desigualdade de renda mensurada a partir dessas fontes de informações.

Os comportamentos díspares entre as bases de informações supracitadas podem ser observados ao analisar cada uma delas separadamente. A [Tabela 1](#) exibe uma comparação entre os dados da DIRPF e da PNADC-A para determinar a renda total apropriada por diferentes estratos para o ano de 2022. Os valores representam os centésimos da distribuição de cada base de dados. O grupo “c1-c50” indica, por exemplo, a metade mais pobre da população/contribuintes que cada fonte de dados representa, respectivamente.

*Tabela 1: Proporção (%) da renda total estimada apropriada por estrato de renda na PNADC-A e entre os contribuintes de IRPF, Brasil, 2022*

Fonte	c1-c50	c75-c100	c90-c100	c95-c100	c99-c100	c99,5-c100	c99,9-c100
PNADC-A	19,2%	60,9%	40,0%	28,2%	11,0%	7,1%	2,5%
IRPF	14,1%	69,9%	51,6%	40,6%	23,8%	19,3%	11,9%

Fonte: Elaboração própria.

A PNADC-A revela que os 10% mais ricos absorveram 40% da renda total em 2022. Em contrapartida, segundo os dados da DIRPF para o mesmo ano, essa proporção entre os contribuintes é de 51,6%. Conforme se avança nos centésimos de renda no sentido dos estratos mais ricos, a diferença entre as duas bases de dados se torna mais evidente. Por exemplo, enquanto a PNADC-A indica que o estrato dos 0,1% mais rico recebeu 2,5% da renda total, os dados

<sup>4</sup> Os dados são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC-A) em sua 5ª visita no ano de 2022. A pesquisa é conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

do IRPF apontam uma proporção significativamente maior entre os contribuintes, de 11,9%. Por outro lado, na PNADC-A, metade da população de menor renda deteve 19,2% da renda total, enquanto no IRPF essa proporção entre os declarantes é de 14,1%.

O ponto relevante dessa comparação é que as informações da DIRPF revelam que a distribuição de renda no Brasil é ainda mais concentrada do que aquela que rotineiramente é aferida com base nos dados das pesquisas domiciliares, como a PNADC. Isto é, quando os dados em análise são aqueles provenientes das declarações oficiais à Receita Federal, dada a elevada e heterogênea concentração da renda, em especial de rendimentos do capital no topo da estrutura distributiva, os indicadores de desigualdade e concentração são ainda mais altos. Este padrão já foi documentado por Medeiros; Souza; Castro (2015b) e Souza (2016). Os dados da DIRPF de 2022 seguem realçando este padrão.

Uma maneira de lidar com as lacunas dessas duas bases de informação é agregando-as, como já feito em trabalhos de Medeiros; Souza; Castro (2015b) e Trovão; Dedecca (2024). Por um lado, os dados administrativos tributários trazem informações que possibilitam uma análise detida da apropriação e distribuição de renda e riqueza nos estratos do topo. Por outro, os dados da PNADC-A são mais abrangentes e permitem uma análise mais completa da distribuição de renda em toda a população adulta, em especial na base da distribuição. A combinação dessas duas fontes de dados possibilita uma análise mais robusta e abrangente da desigualdade de renda no Brasil. Este é o procedimento realizado neste estudo.

As principais bases de dados utilizadas foram os dados de distribuição por centis de renda de acordo com a Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física para o ano de 2022, disponibilizados pela Receita Federal do Brasil<sup>5</sup> e os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC-A, realizada para o ano de 2022, em sua 5ª visita), realizada pelo IBGE. A PNADC-A é uma pesquisa domiciliar que coleta informações sobre a população brasileira, incluindo dados sobre renda, emprego e características demográficas. Os dados da PNADC-A também são públicos e foram acessados diretamente do repositório do IBGE, com o auxílio do pacote [PNADcIBGE](#) do R, desenvolvido por Braga; Assunção (2024).

A partir dos dados públicos, alguns tratamentos adicionais foram necessários. Para as informações da DIRPF, construiu-se uma estimativa da renda bruta dos declarantes de imposto de renda que inclui o imposto devido e o imposto de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva. Também foi necessário construir estimativas dos descontos propostos por centésimo dos declarantes que ocorrerão a partir da proposta de isenção e desconto escalonado. Por fim, o total da arrecadação adicional referente ao imposto mínimo por faixas de renda foi fornecida pela RFB, que já considerou as deduções relacionadas ao IRPFM e a aplicação do redutor de imposto mínimo caso a soma com as alíquotas nominais do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da

<sup>5</sup> Os dados podem ser acessados em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-estudo-ampliado-2017-a-2022>. Acesso em 23/04/2025.

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ultrapassem os limites previstos no PL de 34%, 40% ou 45%, a depender da pessoa jurídica de origem dos lucros e dividendos.

Com os dados da PNADC-A, foram realizadas algumas transformações para que se pudesse determinar uma estimativa da renda anualizada de toda a população adulta, com base nos rendimentos declarados. Os detalhes metodológicos são explicitados nas subseções a seguir.

## 2.1 Estimativa da renda bruta entre declarantes de IRPF

A principal variável para se avaliar a desigualdade de renda entre os declarantes de IRPF, a partir dos dados da DIRPF, é a renda total declarada, que inclui a soma dos rendimentos tributáveis, isentos e de tributação exclusiva. Estes dados estão disponíveis na tabela RB4, divulgada pela RFB, que ordena os contribuintes pela renda total, excluídas apenas as transferências patrimoniais (doações e herança). A partir dessa variável, foram realizadas algumas transformações para se estimar a renda bruta de declarantes do IRPF, considerando o imposto devido e o imposto de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva. Para isso, foram realizadas as seguintes etapas<sup>6</sup>:

1. A alíquota de IRPF estimada sobre o 13º salário foi igual à alíquota efetivamente paga em decorrência das rendas tributáveis em cada extrato dos dados da DIRPF. De maneira específica, esta alíquota foi calculada pela razão entre o imposto devido e a base de cálculo. Em seguida, dividiu-se o valor de 13º salário identificado na tabela por (1 - alíquota efetiva) para se estimar a renda bruta decorrente desta rubrica;
2. Para os rendimentos de aplicações financeiras, ganhos de capital na alienação de bens e direitos, ganhos líquidos em renda variável, juros sobre capital próprio e outros rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva, foi considerada uma alíquota de 15% de IRPF sobre o rendimento total, como em Gobetti (2025); e
3. Para os rendimentos de participação nos lucros ou resultados, considerou-se a mesma metodologia de Gobetti (2025), a qual estabelece uma razão de 1/8 para o número de contribuintes que auferem tal rendimento em cada extrato. A partir daí, foi aplicada a tabela progressiva do imposto disponibilizada pela própria Receita Federal do Brasil.

Feitos esses ajustes, tem-se a renda bruta estimada (excluídas apenas as transferências patrimoniais e heranças), bem como um montante de imposto sobre a renda relativo aos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva. A partir desses dados e do montante adicional referente ao diferencial a ser pago a partir do imposto mínimo fornecido pela RFB<sup>7</sup>, foram calculadas as alíquotas efetivas sobre a renda bruta que serão apresentadas na [Seção 3.1](#).

A partir da estimativa da renda bruta, calculou-se a renda que servirá de base para o cálculo da alíquota efetiva dos contribuintes sujeitos ao IRPFM, conforme o PL nº 1.087/2025. Para este fim, apenas os ganhos de capital na alienação de bens e direitos e os rendimentos recebidos acumuladamente foram excluídos. Então, calculou-se a alíquota de IRPFM de acordo com a regra apresentada no

<sup>6</sup> A maior parte das estimativas foram realizadas conforme sugestões do pesquisador Sérgio Gobetti, a quem agradecemos. Erros e omissões, entretanto, são de responsabilidade dos autores desta nota.

<sup>7</sup> Para o cálculo das rendas sujeitas a IRPFM, a RFB considerou um cenário em que haveria redução parcial dos lucros e dividendos pagos pelas empresas.

Art. 16-A, § 2º do PL, limitada a 10% para rendas iguais ou superiores a R\$ 1,2 milhão.

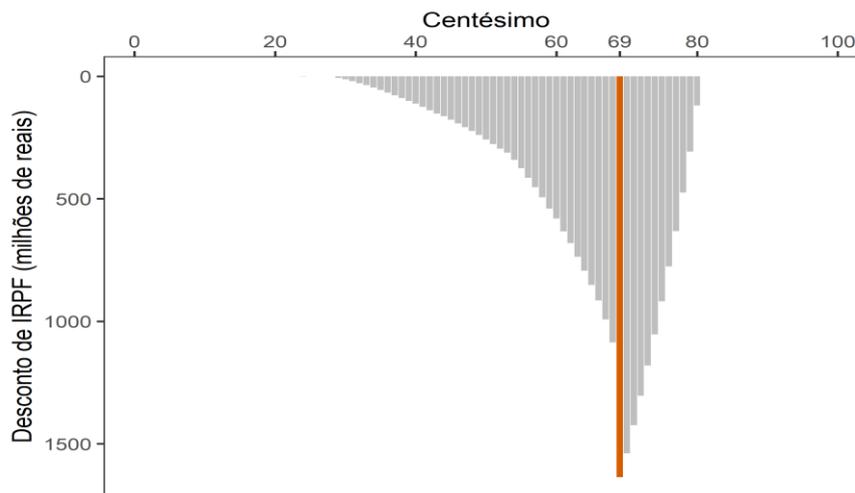
Calculada a alíquota de IRPFM, estimou-se a base de cálculo para aplicação do próprio imposto mínimo, que se dá pela renda base para cálculo da alíquota, excluídos os itens do Art. 16-A, § 3º do próprio Projeto de Lei, a seguir transcritos:

- 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 rendimentos isentos de que trata o art. 6º, caput, incisos XIV e XXI, da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988; 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.

Dadas as informações em desagregação limitada da base de centis da DIRPF, foram excluídas as colunas de “Rendimentos de Caderneta de Poupança etc.”, “Pensão, proventos de aposentadoria etc” e metade de “Outros Rendimentos Isentos”, como em Gobetti (2025). Para avaliar a magnitude do IRPFM devido, somou-se o imposto devido, o estimado de tributação exclusiva e o valor complementar do imposto mínimo fornecido pela RFB. Como a alíquota efetiva é calculada sobre uma base, mas aplicada numa base menor ou igual, é esperado que a alíquota efetivamente aplicada sobre a renda bruta não alcance efetivamente os 10% previstos no PL, como se verá também na [Seção 3.1](#).

Para o cálculo dos descontos do IRPF para as rendas até R\$ 7 mil (desconto total até R\$ 5 mil e escalonado entre R\$ 5 mil e R\$ 7 mil), a base RB4 não se torna a mais adequada, uma vez que sua ordenação leva em conta todas as rendas, e não somente as tributáveis. Por isso, o cálculo da isenção do imposto de renda para os rendimentos tributáveis de até R\$ 5.000,00 e do desconto até R\$ 7.000,00 foi realizado sobre a base de Renda Tributável Bruta (RTB) por centésimos, também disponibilizada pela RFB. Para esta tabela, as rendas foram mensalizadas e, então, aplicados os descontos propostos no PL, conforme o Art. 11-A. Os descontos distribuídos por centésimos podem ser visualizados na [Figura 1](#).

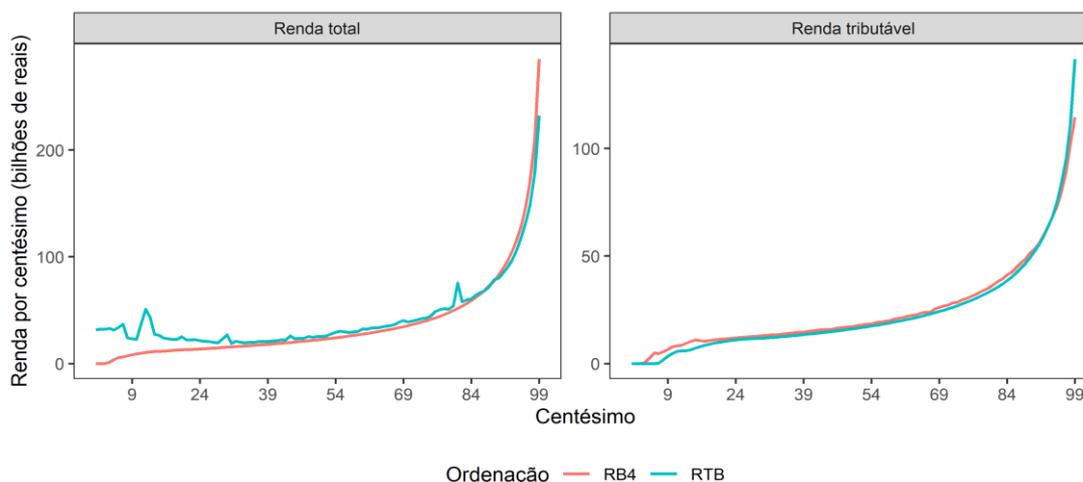
Figura 1: Distribuição dos descontos do IRPF por centésimos, Brasil, 2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

Dada a indisponibilidade de informações de centésimos com o mesmo ordenamento para a RTB e RB4, a escolha metodológica para a unificação das duas medidas (descontos e imposto mínimo) em uma mesma estrutura distributiva por centésimos, para fins de cômputo do impacto da reforma na progressividade geral do IRPF e na desigualdade, foi transpor os descontos em cada centésimo disposto na RTB diretamente para a tabela RB4. Aqui assume-se o pressuposto de que a diferença de ordenamento intra-centil é mais importante do que entre-centis quando comparadas as distribuições da RTB e RB4. Como se pode ver na Figura 2, para o grupo de contribuintes potencialmente beneficiados pelo desconto (concentrados entre os centésimos 29 e 81), há relativo acoplamento entre as séries. Ademais, eventuais transposições para distintas combinações de centésimos não alteraram substancialmente as principais conclusões ou a disposição e ordenamento da tributação efetiva que será apresentada na Seção 3.

Figura 2: Comparação entre as distribuições de rendimentos das tabelas de rendimentos tributáveis (RTB) e de rendimentos totais (RB4) da DIRPF de 2022.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

## 2.2 Anualização da renda da população adulta a partir da PNADC-A

Os dados de renda de toda a população adulta foram extraídos da PNADC-A (IBGE). Conforme elucidado, esses dados apresentam limitações para a análise da desigualdade de renda, especialmente no que diz respeito à subestimação da renda dos estratos mais altos. Entretanto, para a base da distribuição, a PNADC-A fornece as melhores informações disponíveis para criar uma estimativa da renda anualizada de toda a população adulta.

Para este estudo, foram utilizados os dados da 5ª visita da PNADC-A de 2022. A variável principal foi a de rendimento recebido de todas as fontes, que congrega os rendimentos habituais de todos os trabalhos e efetivos de todas as demais fontes. Os dados foram estimados por centésimos. Como a pesquisa é realizada ao longo de um ano, os valores foram deflacionados pelos próprios índices da pesquisa.

Para anualizar as rendas da PNADC-A, foram adotados os seguintes procedimentos: 1) as rendas de aposentadoria foram multiplicadas por 13 (12 meses acrescido do 13º salário); 2) as rendas de trabalho formal foram multiplicadas por  $13 + 1/3$  referente também às férias remuneradas; 3) rendimentos de seguro-desemprego e seguro-defeso foram multiplicados por 5; e 4) todos os demais rendimentos foram multiplicados por 12 parcelas. Esses ajustes são semelhantes aos realizados em Medeiros; Souza; Castro (2015a). Feitos esses ajustes, parte-se para a agregação dos dados da DIRPF e da PNADC-A.

## 2.3 Compatibilização entre as bases de dados da DIRPF e da PNADC-A

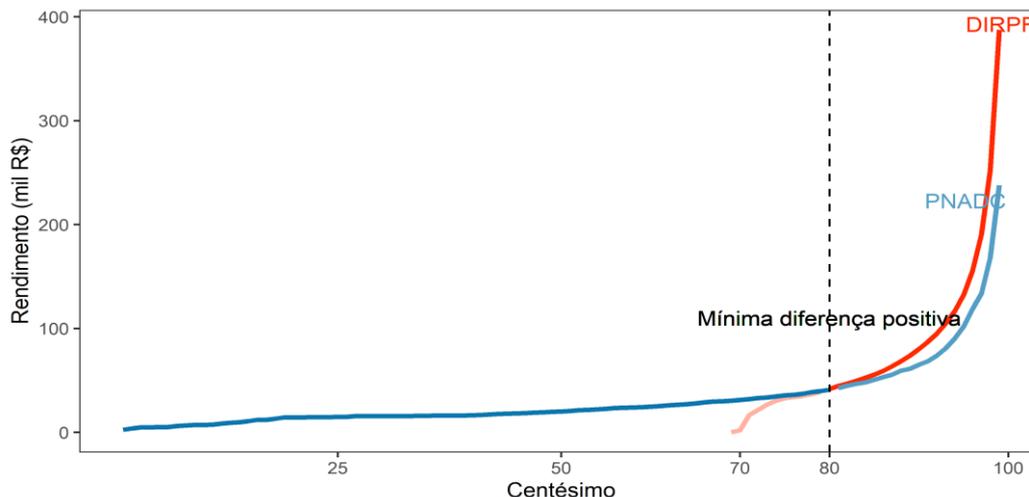
Após os tratamentos mencionados nas bases da DIRPF e da PNADC-A, foram realizadas algumas etapas de compatibilização entre as duas bases de dados. A suposição inicial é de que a PNADC-A retrata de maneira mais precisa a base da distribuição de renda da população adulta e, os dados de IRPF, o topo da distribuição. Portanto, é necessário decidir apenas o ponto em que se dará a interseção entre as duas bases para reconstruir a distribuição de renda total. Medeiros; Souza; Castro (2015b) e Trovão; Dedecca (2024) adotaram estratégias semelhantes para compatibilizar as duas bases de dados, com o objetivo de avaliar a desigualdade de renda no Brasil.

A primeira tarefa foi igualar a quantidade de pessoas nos centésimos das duas distribuições. Como a quantidade de declarantes de IRPF foi de 40,6 milhões de pessoas e a população adulta que recebeu rendimentos foi de 130,7 milhões, usou-se a Interpolação de Pareto Generalizada (Blanchet; Fournier; Piketty, 2022) para estimar centésimos da DIRPF de tamanho compatível com os centésimos da PNADC-A. Com isso, a quantidade de declarantes de IRPF foi compatível com 31 centésimos completos de acordo com a população total identificada pela PNADC-A. Esses centésimos gerados com os dados da DIRPF foram utilizados para representar o topo da distribuição.

A partir da compatibilização do tamanho dos estratos, resta decidir o ponto de junção das bases. O ponto de encaixe escolhido foi o primeiro centésimo em que

os dados da DIRPF são superiores aos da PNADC-A. Uma vez definido o ponto de encaixe, os centis inferiores são preenchidos com informações da PNADC-A. O próprio ponto de encaixe e os centésimos superiores são preenchidos com os dados da DIRPF. A título de exemplo, para o caso da regra atual de IRPF, o ponto de encaixe se deu no centésimo de número 80. As distribuições antes do encaixe podem ser visualizadas na [Figura 3](#).

Figura 3: Encaixe de distribuições de dados da DIRPF/RFB e PNADC/IBGE, 2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB e da PNADC-A (IBGE), 2022.

Pelo gráfico, percebe-se que, até o ponto de encaixe, os dados da DIRPF têm magnitude inferior aos dados da PNADC-A. Após, os dados de renda declarada no IRPF são superiores. A distribuição total foi realizada utilizando os maiores valores de rendas totais em cada um dos centésimos. Como consequência, os dados da PNADC-A foram usados para representar a base da distribuição, e os dados da DIRPF, o topo da distribuição. As demais distribuições completas com as rendas após os cenários alternativos gerados pela reforma foram construídas de maneira análoga. Os resultados serão apresentados a seguir, na [Seção 3](#).

### 3. Impacto das mudanças propostas no IRPF a partir do PL nº 1.087/2025

O PL nº 1.087/2025 propõe uma série de inovações sobre o IRPF, com o objetivo de aumentar a progressividade do imposto e reduzir a carga tributária sobre os contribuintes da base. Para avaliar as mudanças em detalhe, serão feitas análises sobre o impacto na progressividade e distributivo em três cenários: i) o cenário atual de cobrança do IRPF; ii) um cenário intermediário em que são adotados apenas o desconto total para aqueles com rendas de até R\$ 5.000, e desconto parcial para rendas até R\$ 7.000; e iii) o cenário de aprovação integral do PL, portanto, a implementação tanto dos descontos para a base contribuinte quanto do imposto mínimo para o topo.

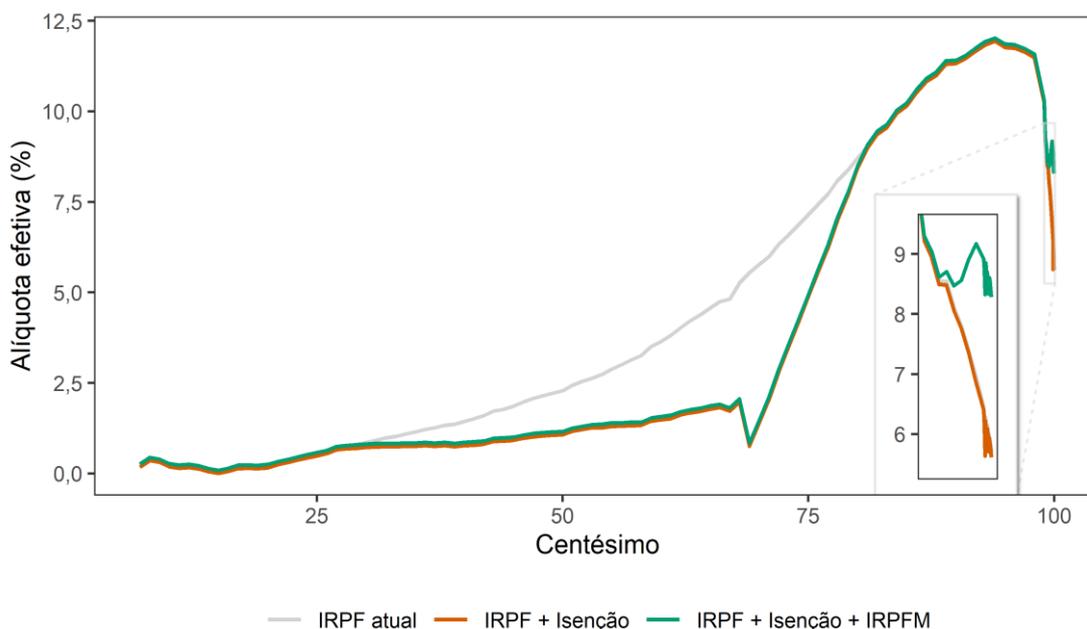
Na [Seção 3.1](#), serão avaliadas métricas de progressividade tributária sobre a população diretamente afetada por alterações no IRPF, isto é, os contribuintes.

Já na [Seção 3.2](#), analisam-se as mudanças em toda a estrutura da distribuição de renda da população adulta a partir das alterações propostas no IRPF.

### 3.1 Alíquota efetiva do IRPF

A análise da qualidade da tributação sobre a renda depende do cálculo adequado de sua alíquota efetiva. Para este indicador, dividiu-se o imposto devido pelos contribuintes, tanto aquele devido no ajuste anual quanto aquele incidente sobre rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva, pela renda total declarada bruta estimada, isto é, antes da incidência de qualquer tributo. Os dados apresentados na [Figura 4](#) representam a alíquota efetiva nos três cenários.

Figura 4: Alíquota efetiva de acordo com o cenário de IRPF



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

No cenário atual do IRPF, observa-se que a alíquota efetiva do IRPF cresce até o centésimo 94 (grupo com renda média mensal de R\$ 23.229,03), atingindo 12%, e decresce à medida que a renda total aumenta, chegando a 8,54% a partir dos 0,7% declarantes mais ricos e a 5,67% para os 0,01% mais ricos — grupo com renda média mensal de R\$ 5.251.235,86. Considerando-se a base de dados de 2022, os grupos a partir do percentil 99,4 (0,7% mais ricos) são aqueles que terão indivíduos que serão afetados pelo imposto mínimo.

É necessário observar que as alíquotas efetivas estimadas neste estudo são mensuradas a partir de médias para os centésimos de renda, e não por microdados. Assim, o intuito é computar as alíquotas efetivas médias dos estratos, que incluem indivíduos que serão afetados pelo imposto mínimo e indivíduos que não serão (por já pagarem alíquota maior ou igual ao mínimo), de forma a se aferir a alíquota do grupo de indivíduos na distribuição por percentil. Assim, essas alíquotas não devem ser diretamente comparadas àquelas indicadas na Nota Técnica Cetad/Coest nº 023, de 18 de fevereiro de 2025, de autoria da RFB, que foi elaborada com o uso dos microdados das declarações e

são estimadas considerando apenas os indivíduos que serão afetados pelo imposto mínimo (141,4 mil contribuintes, de acordo com a RFB). Portanto, vale destacar que as alíquotas efetivas pagas no modelo atual por aqueles que contribuem abaixo do patamar do IRPFM, que serão consideradas caso a legislação seja aprovada, são menores do que as alíquotas efetivas médias por centis de renda estimadas neste estudo.

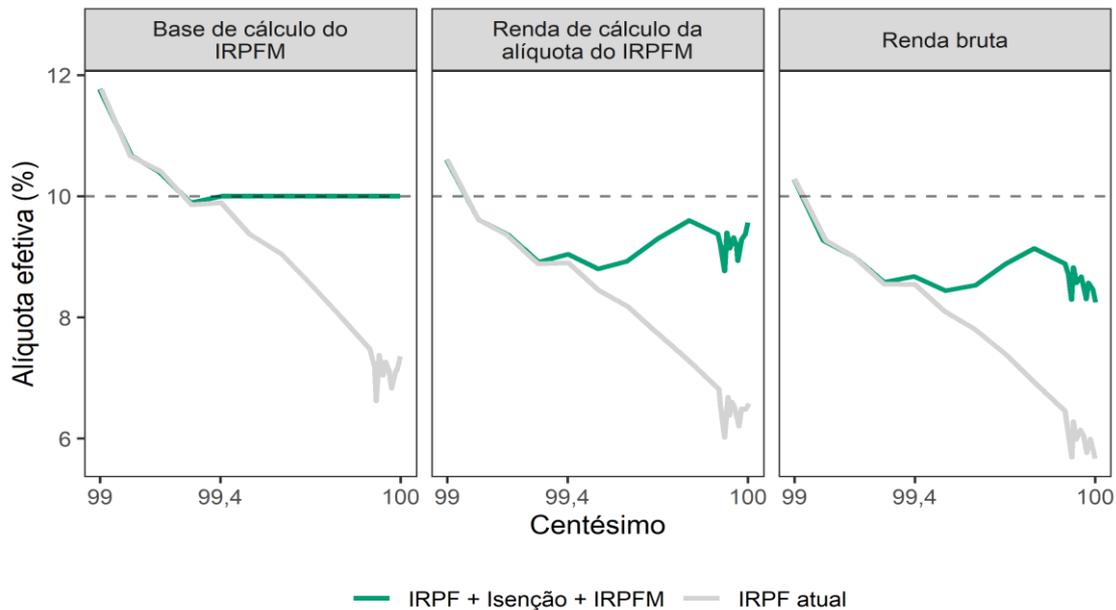
Nos cenários 2 (IRPF + Isenção) e 3 (IRPF + Isenção + IRPFM), que incorporam a proposta de isenção até R\$ 5.000 e os descontos escalonados entre R\$ 5.000 e R\$ 7.000 mensais, haveria redução considerável da alíquota efetiva a partir do centésimo 29, ponto em que se iniciam os centésimos diretamente beneficiados pela isenção. Interessa notar que a alíquota efetiva média desses estratos não vai a zero porque também se consideram os rendimentos sujeitos à tributação definitiva ou exclusiva no cômputo dessa alíquota, que não estão sujeitos à regra de isenção.

A magnitude da redução na alíquota aumenta conforme se avança até o centésimo 69 (renda média do centésimo de R\$ 4.976 e limite superior de R\$ 5.033), que seria o mais beneficiado com os descontos (ver Figura 1), dadas as rendas tributáveis brutas mais próximas da isenção total, mas que já são consideravelmente tributadas no IRPF atual. Este seria o extrato mais beneficiado em termos da magnitude do desconto no modelo proposto. Além disso, vale realçar que, nos estratos limítrofes aos rendimentos de R\$ 5.000, o desconto aumenta mais do que a ampliação de rendimentos de tributação exclusiva, que não estão sujeitos à isenção. Após o centésimo 69, as alíquotas efetivas começam a subir escalonadamente (estratos afetados pelo desconto parcial) até que se tornam praticamente iguais às atuais a partir do 81º centésimo.

O PL também promove alterações para o topo da distribuição. O cenário 3 (IRPF + Isenção + IRPFM) mostra o efeito dessas alterações na alíquota efetiva. A partir do centésimo 99,4, a alíquota efetiva no modelo proposto passaria a ser maior do que a atualmente praticada. Para pessoas tão ricas ou mais, as alíquotas efetivas sobre a renda total bruta passariam a variar entre 8,25% e 9,14%, considerando a média de rendimentos em cada milésimo entre os 0,7% declarantes mais ricos, dos quais o estrato dos 0,1% mais ricos foi subdividido em dez partes. A título de exemplo, a alíquota média entre os 0,01% mais ricos seria majorada em 45%.

Apesar da tributação ser indicada como mínima em 10%, é esperado que a alíquota efetiva sobre a renda total ainda seja inferior, devido aos rendimentos que são contabilizados para fim de cálculo da alíquota efetivamente praticada, mas que serão deduzidos da base de cálculo para pagamento do imposto mínimo. Estes itens foram explicitados na [Seção 2.1](#). Estes detalhes estão apresentados na [Figura 5](#). Observa-se que a alíquota efetiva seria 10% apenas nos casos em que a renda bruta e a base de cálculo do IRPFM fossem idênticas. Entretanto, as alíquotas efetivas vão diminuindo em decorrência das deduções continuarem isentando parcelas das rendas dos mais ricos.

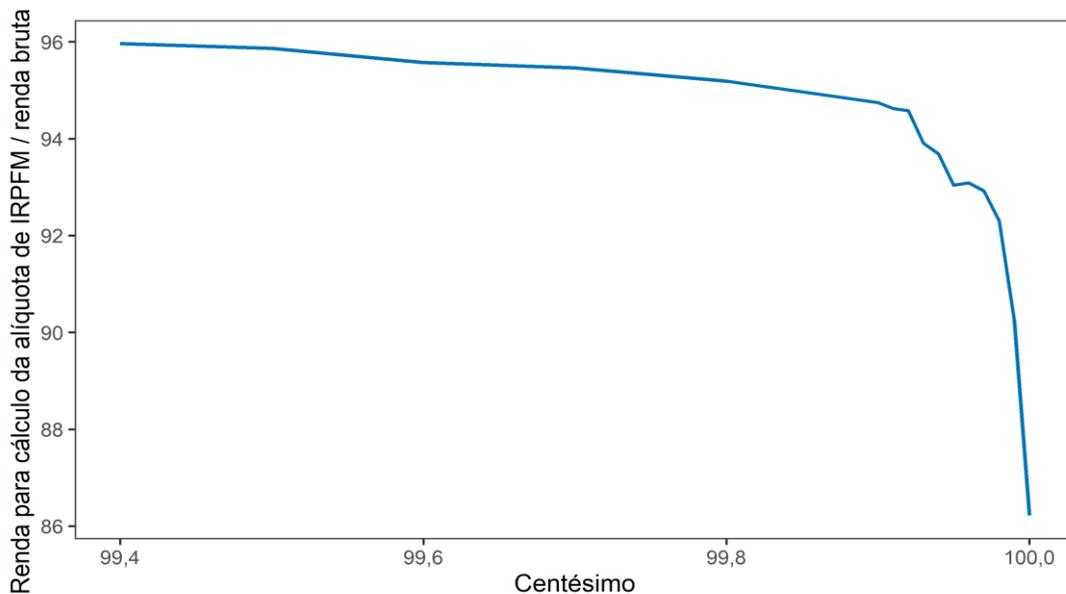
Figura 5: Alíquota efetiva do IRPF considerando a renda bruta e as rendas bases de cálculo do IRPFM e da alíquota do imposto mínimo



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

Para calcular a renda de referência para o cálculo da alíquota de IRPFM com os dados de centésimos publicados pela RFB, foram descontados, da renda bruta, os valores de ganhos de capital na alienação de bens e direitos e rendimentos recebidos acumuladamente. Essas deduções fazem com que a renda de referência para o cálculo da alíquota de IRPFM represente, no máximo, 96,3% da renda bruta entre os estratos sujeitos ao IRPFM. A menor razão foi de 86,2%, no 0,01% mais rico. A razão entre as rendas utilizadas para o cálculo da alíquota de IRPFM e a renda bruta dos estratos sujeitos ao IRPFM estão na Figura 6. Essa queda da razão entre a renda para o cálculo da alíquota de IRPFM e a renda total bruta faz com que a alíquota efetiva sobre a renda total ainda apresente alguma queda no extremo topo da distribuição.

Figura 6: Razão entre a renda para o cálculo da alíquota do IRPFM e a renda bruta dos estratos sujeitos ao imposto mínimo



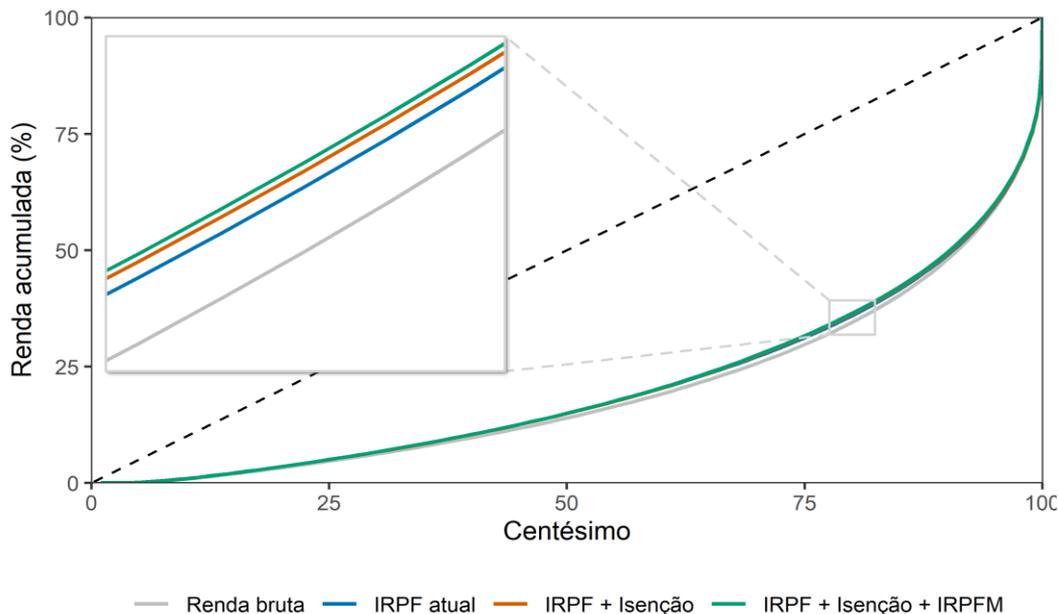
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

### 3.1.1 Distribuição da renda entre os declarantes de IRPF

Uma forma de avaliar o efeito das medidas propostas no IRPF é por meio das curvas de concentração de renda entre declarantes antes e depois da tributação sobre as rendas. A Figura 7 apresenta a curva de Lorenz<sup>8</sup> da renda total declarada, sem e com a proposta de reforma tributária (apenas com a isenção e em sua versão integral, com isenção e imposto mínimo). A linha cinza representa a curva de Lorenz da renda bruta, estimada antes de qualquer tributação sobre a renda.

<sup>8</sup> A curva de Lorenz apresenta o percentual da renda acumulada nos centésimos de uma distribuição de renda. No centésimo 50, por exemplo, há o percentual da renda recebida conjuntamente pelos 50% mais pobres. No último centésimo, a renda acumulada é de 100%. A linha diagonal tracejada indica o cenário em que todos os indivíduos têm a mesma renda e serve de referência para a curva de Lorenz. Quanto mais distante da diagonal, mais desigual a distribuição de renda em um determinado grupo.

Figura 7: Curvas de Lorenz da renda total declarada, antes e depois da tributação pelo IRPF, 2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

Como esperado, a renda bruta, anterior à tributação, representada pela linha cinza, situa-se abaixo das demais, mais afastada da curva de perfeita igualdade, o que representa uma distribuição mais desigual. O ordenamento das demais curvas mostra que, naturalmente, a distribuição de renda entre os declarantes melhora após a incidência de Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas. No entanto, essa distribuição é mais desigual para o IRPF em seu modelo atual (linha azul) quando comparado às curvas que incorporam as mudanças propostas. A curva que representa a proposta completa (IRPF + Isenção + IRPFM) apresenta a chamada dominância de Lorenz em relação às demais, ou seja, equivaleria à distribuição menos desigual entre declarantes.

Além da visualização das curvas de Lorenz, é possível sintetizar a desigualdade de renda utilizando-se o índice de Gini. Trata-se de um índice que varia entre 0 e 1, sendo que o valor 0 representa a igualdade perfeita (todas as pessoas têm a mesma renda), e o valor 1, representa a desigualdade perfeita (uma pessoa tem toda a renda e as demais não têm nada). O índice de Gini entre os declarantes, antes e depois das distintas formas de tributação em análise, estão na [Tabela 2](#).

Tabela 2: Índice de Gini da renda total declarada, antes e depois da tributação pelo IRPF, Brasil, 2022

Renda	Gini
Bruta	0,6062
Pós IRPF atual	0,5913
Pós IRPF + Isenção	0,5896
Pós IRPF + Isenção + IRPFM	0,5876

Fonte: Elaboração própria.

Da tabela, extraem-se conclusões semelhantes às aquelas que foram obtidas na análise visual das Curvas de Lorenz: i) o modelo atual é aquele que apresenta maior índice de Gini na distribuição de renda após a incidência do imposto entre declarantes, portanto, é aquele que menos corrige a distribuição desigual da renda bruta (pré-imposto); ii) a isenção e descontos propostos reduzem a desigualdade entre declarantes, mas é a proposta completa, que conjuga isenção e redução de imposto na base dos declarantes com imposto mínimo sobre as altas rendas, a mais adequada para reduzir a desigualdade de renda entre os declarantes de IRPF. Essas medidas apresentam um indício do caráter progressivo do próprio imposto e da ordenação de progressividade nos três cenários estudados.

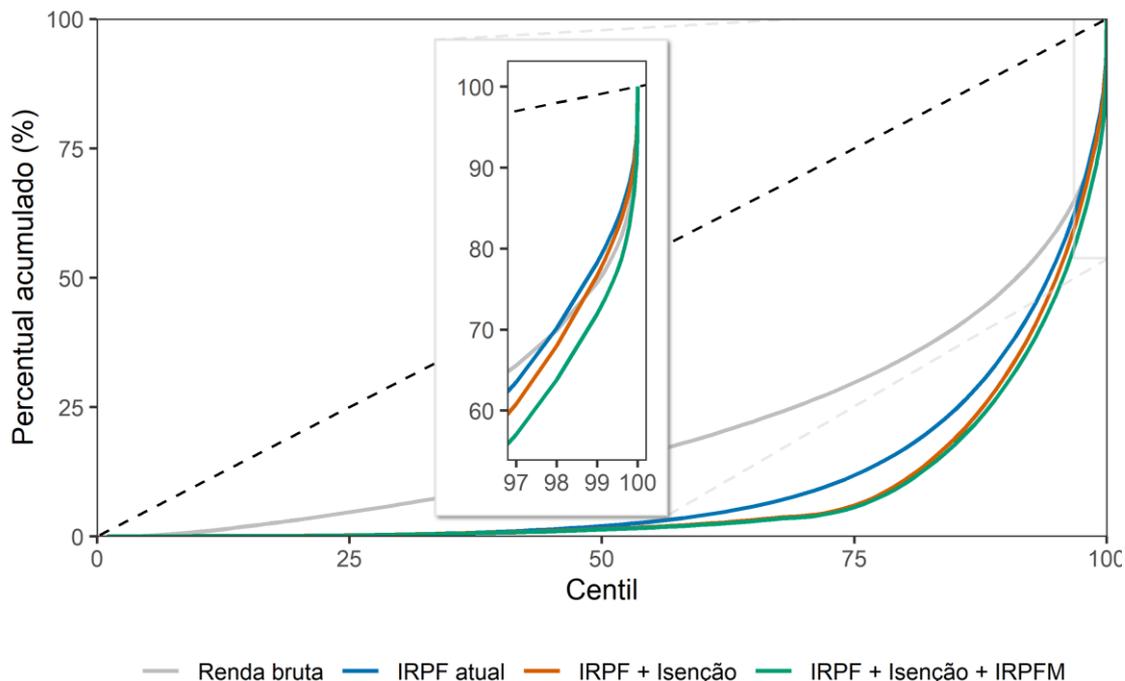
Na seção a seguir, são apresentadas medidas de progressividade do IRPF para os três cenários. Mais adiante, também serão apresentadas as medidas de desigualdade de renda antes e após a incidência de IRPF (nos três cenários) considerando toda a população adulta, universo de análise mais adequado para se avaliar se as medidas propostas são positivas quanto à redução da desigualdade.

### 3.1.2 Progressividade do IRPF

Para se avaliar a progressividade de um determinado imposto, pode-se averiguar de que maneira a carga tributária é distribuída entre os diferentes estratos de renda sujeitos à sua incidência. Para o caso do IRPF, avaliou-se a justiça fiscal a partir das curvas de concentração do tributo e do índice de Kakwani. Ambas as medidas foram calculadas para os dados da DIRPF de 2022 e para os dados da DIRPF com a inclusão dos efeitos oriundos da proposta de reforma tributária, tanto para o cenário que inclui apenas a proposta de isenção e desconto escalonado quanto para o cenário que inclui, além dessas medidas, o imposto mínimo.

O gráfico de concentração do IRPF está disponível na [Figura 8](#). A curva de concentração do IRPF foi desenhada ordenando-se os contribuintes pela sua renda bruta e, em seguida, avaliando-se a proporção do imposto pago por cada centésimo de renda. De maneira geral, se a curva de concentração do imposto estiver abaixo da curva de concentração da renda, diz-se que o imposto é progressivo.

Figura 8: Progressividade do IRPF a partir das curvas de concentração da renda e do IRPF, 2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB, 2022.

Pelo gráfico, percebe-se que a configuração do IRPF atual apresenta progressividade limitada, já que, embora o imposto seja progressivo até determinado centil, registra-se caráter regressivo quando se avalia a tributação sobre os mais ricos, no topo da distribuição (linha azul, que representa o modelo atual, está acima da curva de concentração de renda bruta – linha cinza – a partir do centésimo 98).

Se a proposta atual for aprovada apenas com a isenção para rendimentos até R\$ 5.000 e parcial para rendimentos até R\$ 7.000, embora a curva de concentração do IRPF se torne um pouco mais progressiva (linha laranja), não se resolve o problema da regressividade referente ao topo da distribuição (no topo, linha laranja permanece acima da curva de concentração de renda). Já a proposta de reforma tributária integral (IRPF + Isenção + IRPFM) apresenta uma curva de concentração (linha verde) sempre abaixo ou pelo menos sobreposta (no extremo topo) à curva de concentração da renda bruta, o que indica uma progressividade mais adequada e alinhada aos princípios de justiça tributária.

Ou seja, os resultados sugerem que a reforma proposta amplia a progressividade do IRPF e pode chegar a corrigir grande parte da distorção da regressividade desse imposto no topo da distribuição, desde que as medidas de isenção e imposto mínimo sobre altas rendas sejam tomadas em conjunto. O cenário parcial de isenção até R\$ 5.000 e desconto escalonado até R \$7.000, sem o respectivo custeamento por meio do imposto mínimo sobre os mais ricos, além de trazer problemas fiscais ao país, faz com que a distorção do caráter de progressividade do IRPF no topo da pirâmide distributiva, atualmente vigente, não seja corrigida.

Assim como na [Seção 3.1.1](#), é possível calcular índices sintéticos. Os índices de Kakwani estão disponíveis na [Tabela 3](#). Tal índice é uma medida de progressividade mensurada pela diferença entre os índices de Gini de incidência do imposto e da renda bruta, ambos calculados sob a ordenação crescente da própria renda bruta. O índice varia entre -1 e 1, sendo que um resultado positivo indica que o imposto é progressivo, enquanto um índice negativo indica que o imposto é regressivo.

*Tabela 3: Índice de Kakwani de acordo com os cenários de IRPF para 2022*

Cenários de IRPF	Índice de Kakwani
IRPF atual	0,185
IRPF + Isenção	0,222
IRPF + Isenção + IRPFM	0,233

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que a proposta de reforma tributária integral (IRPF + Isenção + IRPFM) apresenta um índice de Kakwani positivo e de maior magnitude na comparação com os demais cenários, ampliando a moderada progressividade atual do IRPF. Isoladamente, o cenário de isenção total para rendimentos até R\$ 5.000 e parcial para rendimentos até R\$ 7.000 amplia a progressividade do IRPF, mas em escala reduzida.

Portanto, todas as métricas de desigualdade e de progressividade tributária avaliadas sobre a população sujeita ao IRPF apresentam melhores índices nos cenários com a reforma. Entretanto, a proposta integral, que desonera a base de contribuintes ao mesmo tempo em que garante o custeio dessa desoneração com um imposto mínimo sobre os mais ricos, é a única capaz de efetivamente reduzir a desigualdade de renda quando se considera toda a população brasileira, como se verá a seguir, na [Seção 3.2](#).

### 3.2 Distribuição de renda combinando as bases da PNADC-A e DIRPF

Para uma análise efetiva da distribuição de renda no Brasil e dos efeitos de eventuais modificações no IRPF sobre a desigualdade, é necessário combinar as informações da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Anual e da DIRPF. A PNADC-A fornece dados sobre a renda total da população, enquanto a DIRPF fornece dados sobre a renda dos contribuintes do imposto de renda. A combinação dessas duas fontes de dados permite uma análise mais abrangente da distribuição de renda no país.

### 3.2.1 Distribuição da renda da população brasileira considerando-se a junção da PNADC-A com a DIRPF

Com a estimativa da distribuição da renda total da população a partir da junção das informações da PNAD e DIRPF<sup>9</sup>, pode-se avaliar o nível de desigualdade dessa distribuição. Uma medida de interessante análise é a fração da renda apropriada por distintos grupos. Torna possível, também, avaliar a fração da renda total que se manterá sujeita ao IRPF ou passará a sofrer incidência do imposto mínimo. O primeiro destaque é que as pessoas com as rendas entre R\$ 3.036<sup>10</sup> e R\$ 5.000 mensais perfizeram, em 2022, 10% da população adulta com algum rendimento e receberam 9,9% da renda total estimada. Outros dados são apresentados na **Tabela 4**.

*Tabela 4: Fração apropriada da renda total estimada da população adulta brasileira, considerando-se a junção da PNADC-A com a DIRPF, 2022*

Grupo de renda (anual)	Fração da população com rendimentos (%)	Fração da renda (%)
Até R\$ 36.432,00	76,2	29,3
Entre R\$36.432,01 e R\$60.000,00	10,0	9,9
Entre R\$60.000,01 e R\$84.000,00	4,5	6,9
Entre R\$84.000,01 e R\$600.000,00	8,8	33,1
Entre R\$600.000,01 e R\$1.200.000,00	0,3	5,7
Acima de R\$ 1.200.000,00	0,2	15,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria.

Nota: pequenas diferenças de valores são devidas a arredondamentos.

Com a proposta de reforma, 60,7% das rendas apropriadas por 13,8% da população ainda continuariam sujeitas a algum nível de tributação direta via IRPF. Ainda, 53,8% dos rendimentos, apropriados por 9,3% da população, não sofreriam nenhum tipo de redução no imposto sobre a renda a ser pago. No entanto, a tributação mínima sobre 0,5% da população (rendimentos acima de R\$ 600.000) seria suficiente para tornar isenta de IRPF mais 10% da população com algum rendimento em 2022 e fazer com que mais 4,5% pagassem menos do que pagam atualmente.

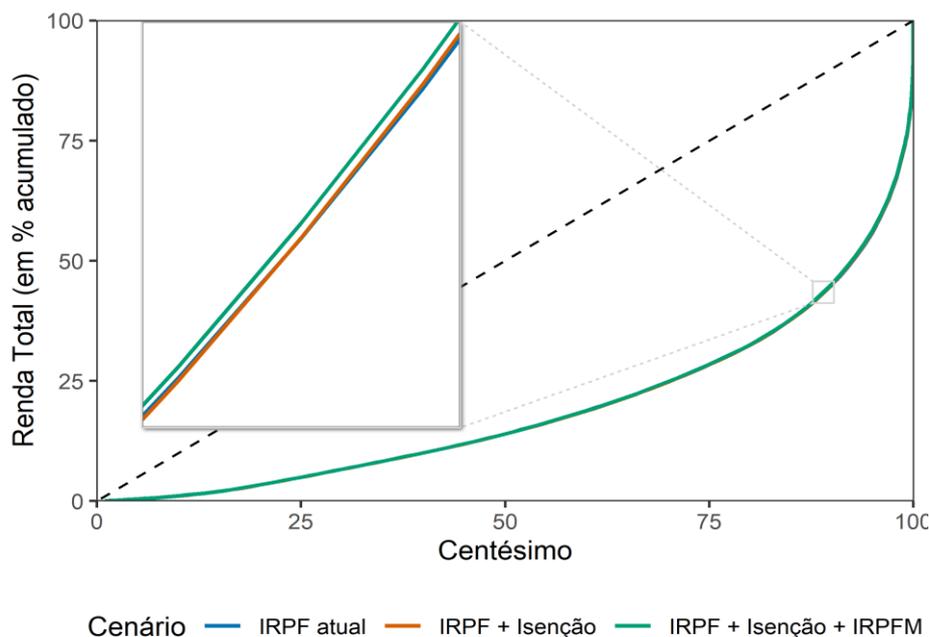
A Figura 9 apresenta a curva de Lorenz da renda total da população adulta brasileira, sem e com a proposta de reforma tributária, nos três cenários considerados neste estudo. Como já explicado, as curvas de Lorenz representam o percentual da renda acumulada (eixo vertical) em relação ao percentual da população (eixo horizontal). Linhas mais próximas à curva de

<sup>9</sup> Vale notar que este trabalho não se dedica a fazer batimento das rendas declaradas na PNAD e na DIRPF com a renda nacional do Sistema de Contas Nacionais.

<sup>10</sup> Esta é a faixa de isenção da tabela de IRPF em 2025, cuja renda nos 12 meses do ano é de R\$ 36.432. Note-se que os valores são nominais, referentes ao ano de 2022.

perfeita igualdade indicam menor concentração de renda. Ao se unificar as informações da PNADC-A com as da DIRPF, obtendo-se a estrutura distributiva de toda a população, inclusive a que já é isenta de imposto de renda, observa-se reordenação entre os cenários de IRPF quanto à relação com a desigualdade.

Figura 9: Curva de Lorenz da renda total estimada da população adulta brasileira, após os cenários de IRPF, 2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da DIRPF/RFB e da PNADC-A/IBGE.

Na Figura 9, percebe-se que a proposta de reforma integral apresentada no PL nº 1.087/2025 – isto é, desoneração da base de contribuintes com custeamento via tributação mínima sobre os mais ricos – reduz a concentração de renda, uma vez que a curva que representa este cenário (linha verde) é mais próxima da curva de perfeita igualdade. Por outro lado, caso a proposta seja adotada apenas em sua parte de ampliação da faixa de isenção e desconto escalonado, a concentração de renda torna-se ligeiramente pior até, aproximadamente, o centésimo 89, o que sugere pequena piora na concentração da renda em comparação à estrutura atual.

Essas informações são confirmadas ao se avaliar os índices de Gini, conforme a Tabela 5. De acordo com este indicador, o cenário que adota apenas a isenção de rendimentos até R\$ 5.000 e o desconto de rendimentos até R\$ 7.000, sem a contrapartida de custeamento via tributação mínima dos mais ricos, amplia a desigualdade frente ao modelo atual de IRPF. Isso ocorre pois, sendo a base da pirâmide distributiva de toda a população brasileira já isenta de IRPF, o aumento da isenção na direção dos estratos mais ao meio da distribuição gera piora distributiva, uma vez que os mais pobres não são positivamente afetados pela isenção e nem os mais ricos são impactados com aumento de tributação. Quando a contrapartida de tributação do topo via imposto mínimo é considerada conjuntamente à desoneração, por outro lado, reverte-se esse efeito de ampliação da desigualdade que a isenção causaria e torna-se o sistema mais progressivo e mais redutor de desigualdade do que o modelo atual.

Tabela 5: Índice de Gini da renda total estimada da população adulta brasileira de acordo com os cenários de IRPF para 2022

Cenários de IRPF	Gini
IRPF + Isenção + IRPFM	0,6178
IRPF atual	0,6185
IRPF + Isenção	0,6192

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, pode-se avaliar alternativamente a medida de concentração de renda pela chamada “razão de Palma”, que é caracterizada pela razão entre a renda dos 10% mais ricos e a renda dos 40% mais pobres. A Tabela 6 apresenta a razão de Palma da renda total da população adulta brasileira, sem e com a proposta de reforma tributária (em sua versão integral ou apenas com a isenção e descontos). Novamente, o cenário com a proposta integral, que custeia a ampliação da isenção e os descontos com o imposto mínimo sobre o 0,7% de contribuintes de IRPF mais ricos, apresenta a menor concentração de renda, enquanto, o cenário que impõe apenas as desonerações, apresenta a maior desigualdade.

Tabela 6: Razão de Palma da renda total estimada da população adulta brasileira de acordo com os cenários de IRPF para 2022

Cenários de IRPF	Razão de Palma
IRPF + Isenção + IRPFM	5,65
IRPF atual	5,66
IRPF + Isenção	5,68

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados encontrados mostram que, para além da necessária compensação fiscal da medida de desoneração da base da distribuição de declarantes de IRPF, cuja não aprovação tem o potencial de deteriorar fortemente a situação fiscal, a tributação mínima sobre os mais ricos, que atualmente pagam alíquotas efetivas de imposto de renda muito baixas, comparativamente aos demais contribuintes, tem o potencial de corrigir distorções atuais quanto à progressividade do IRPF no topo da distribuição e contribuir para a redução da desigualdade no Brasil. Portanto, é uma medida imprescindível à viabilidade fiscal da desoneração da base de contribuintes, mas também uma medida de correção de distorções quanto à violação dos princípios da capacidade contributiva, equidade horizontal e vertical atualmente vigentes no IRPF, alinhada à promoção de justiça fiscal e social.

## 4. Considerações finais

O problema da distorção na progressividade do IRPF no topo da distribuição de renda no Brasil é tema conhecido e já documentado na literatura especializada.

Dada a assimetria entre a tributação da renda do trabalho e dos rendimentos de capital, e a composição da renda apropriada pelo extremo topo da distribuição, com elevado peso de rendimentos isentos, o IRPF passa a ser regressivo a partir dos últimos centésimos da distribuição de renda da população. Essa distorção fere os princípios da capacidade de pagamento, de equidade horizontal e vertical, características basilares de uma adequada estrutura de tributação da renda, prejudicando a atuação do IRPF como um adequado instrumento de redistribuição e redução de desigualdade.

A reforma tributária proposta no PL nº 1.087/2025 pode ser vista como um primeiro passo na direção da correção dessas distorções. Ao propor a desoneração completa dos rendimentos até R\$ 5 mil e parcial entre R\$ 5 mil e R\$ 7 mil, que se configura em desoneração da base contribuinte, conjuntamente ao custeamento via tributação mínima de rendas muito elevadas, que atualmente pagam proporcionalmente menos IRPF do que os estratos do meio da distribuição, a proposta do Governo Federal tem implicações na progressividade do IRPF e na distribuição de rendimentos entre a sociedade, exercendo impactos socioeconômicos.

O objetivo desta Nota Técnica foi avaliar um primeiro conjunto desses resultados: os efeitos da reforma tributária proposta no PL nº 1.087/2025 na progressividade do IRPF e os potenciais impactos diretos sobre a desigualdade de renda no Brasil.

Para isso, utilizaram-se as informações das Declarações do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF) por centésimos de renda disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC-A) para construir três cenários de análise: i) um que representa o modelo atual de IRPF (ano base 2022); ii) outro que simula a implementação de isenção e descontos sobre a base de contribuintes caso tivesse ocorrido em 2022; iii) e, por fim, um cenário que implementa as desonerações conjuntamente à tributação mínima de altas rendas, nos moldes da proposta, caso tivesse ocorrido em 2022. Vale destacar que se tratam de simulações estáticas restritas à mudança proposta no IRPF, que não consideram, por exemplo, mudança de comportamento na distribuição de lucros e dividendos, ou a chamada distribuição disfarçada de lucros. Também não se consideram impactos indiretos de eventuais efeitos econômicos na distribuição de renda, de modo que uma possível extensão deste estudo pode se concentrar nesse grupo de resultados.

Ao computar alíquotas efetivas sobre a renda total bruta, os resultados realçam a progressividade do IRPF atual até o centésimo 94 (grupo de contribuintes com renda média mensal de R\$ 23.229,03) dos declarantes e o já documentado comportamento de regressividade a partir deste centésimo. Quando se implementam as simulações das mudanças propostas no PL nº 1.087/2025 sobre a distribuição de rendimentos dos declarantes de IRPF, os resultados sugerem que a desoneração até exerceria pequeno efeito positivo sobre a progressividade, já que diminuiria a alíquota efetiva da base de declarantes, mas é a medida conjunta, de desoneração associada à tributação mínima de altas rendas, que mitigaria a distorção de regressividade no topo.

Considerando-se como base o rendimento total bruto, a alíquota efetiva entre os declarantes ainda chegaria a cair a partir do centésimo 95, já que esses estratos

não seriam afetados pelo imposto mínimo, mas essa queda seria parcialmente revertida a partir dos 0,7% mais ricos pela medida de tributação mínima (centésimo 99,4). Exercícios com as curvas de concentração de renda e do IRPF nos diferentes cenários mostram que a aprovação integral do PL se configuraria no único cenário onde, no topo da distribuição, a curva de concentração do IRPF ficaria abaixo, ou pelo menos sobreposta, à curva de concentração da renda bruta, indicando o ganho de progressividade da medida e a correção parcial da distorção de regressividade atual.

Para se avaliar o efeito das medidas do PL nº 1.087/2025 na desigualdade de renda de toda a população brasileira, foi necessário agregar as bases de informações da PNADC-A e da DIRPF, de forma a representar adequadamente a base e o topo da pirâmide distributiva, respectivamente. Os resultados sugerem que, relativamente ao cenário atual do IRPF, quando se considera toda a população adulta, enquanto a medida de isenção e descontos apresentaria leve efeito de ampliar a desigualdade, uma vez que a base da distribuição de renda já é desonerada, a reforma conjunta, com desoneração e imposto mínimo, por sua vez, reverteria esse pequeno aumento e produziria queda na desigualdade frente ao cenário atual. Portanto, apenas no cenário em que se corrige parcialmente a regressividade da tributação via IRPF no topo da distribuição é que se obtém impactos virtuosos sobre a desigualdade de renda no Brasil.

Esses resultados lançam luz a importantes aspectos do PL nº 1.087/2025: i) em conjunto, a reforma proposta é capaz de conciliar ampliação de justiça fiscal e social com cumprimento de responsabilidade fiscal; ii) de forma isolada, a medida de isenção e desoneração da base de contribuintes não contribui para corrigir os problemas atuais do IRPF, bem como para reduzir a desigualdade de renda no país, além de gerar relevante impacto fiscal negativo, piorando as contas públicas; iii) qualquer outra proposta de fonte de custeamento para a medida de isenção e desoneração que implique, ou a manutenção do *status quo* do IRPF no extremo topo da distribuição, ou a manutenção de uma tributação efetiva muito baixa para estratos já muito elevados, isto é, para os ainda mais ricos que os 0,7% de declarantes, mesmo que se proponha compensar o impacto fiscal com outros instrumentos que não o IRPF, não estaria alinhada aos princípios de justiça fiscal, justiça social e pode contribuir para a ampliação da desigualdade.

O Brasil é um país de desigualdades abissais. O IRPF deve ser, por definição, um instrumento efetivo de redistribuição de renda, quando está orientando por princípios básicos de capacidade de pagamento e de equidade. Corrigir as distorções atualmente vigentes é medida imprescindível para que o Brasil seja um país mais justo e mais alinhado às boas práticas internacionais quanto à tributação de renda. A reforma proposta no PL nº 1.087/2025 é um primeiro e ponderado passo nessa direção.

## Referências

BLANCHET, Thomas; FOURNIER, Juliette; PIKETTY, Thomas. Generalized Pareto Curves: Theory and Applications. **Review of Income and Wealth**, [s. l.], vol. 68, n.º 1, p. 263–288, 2022. DOI [10.1111/roiw.12510](https://doi.org/10.1111/roiw.12510). Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/roiw.12510>. Acedido em: 23 abr. 2025.

BRAGA, Douglas; ASSUNÇÃO, Gabriel. **PNADcIBGE: Downloading, Reading and Analyzing PNADC Microdata**. [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=PNADcIBGE>.

GOBETTI, Sergio Wulff. **Estimativas de impacto das mudanças no imposto de renda. Observatório de Política Fiscal**. [S. l.: s. n.], mar. 2025. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/estimativas-de-impacto-das-mudancas-no-imposto-de-renda>. Acedido em: 25 abr. 2025.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; CASTRO, Fábio Avila de. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). **Dados**, [s. l.], vol. 58, p. 7–36, mar. a2015. DOI <https://doi.org/10.1590/00115258201537>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/DFDmPCrcnfCnrm7rkTWX63f/abstract/?lang=pt>. Acedido em: 25 abr. 2025.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; CASTRO, Fábio Ávila de. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: Estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], vol. 20, n.º 4, p. 971–986, b2015. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015204.00362014>.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. **Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira - dados do IRPF 2021 e 2022**. Brasília - DF, BRA: [s. n.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2023/relatorio-irpf.pdf>. Acedido em: 30 abr. 2025.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. **Sociedade e Estado**, [s. l.], vol. 31, n.º 3, p. 891–892, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6181>.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; DEDECCA, Claudio Salvadori. Desigualdade de renda no brasil (2012-2019): uma abordagem com base na PNAD contínua e nas declarações do IRPF. **Revista de Economia Contemporânea**, [s. l.], vol. 28, p. e242813, 2024. DOI [10.1590/19805527242813](https://doi.org/10.1590/19805527242813). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482024000100211&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482024000100211&tlng=pt). Acedido em: 18 fev. 2025.