

PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA FISCAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS PREMISSAS QUE AMPARAM O PL N.º 1.087/2025

TAX PROGRESSIVITY AND FISCAL JUSTICE: A CRITICAL ANALYSIS OF THE PREMISES UNDERLYING BILL NO. 1.087/2025

Fradique Magalhães de Paula Júnior¹

Renan Alexandre Soares²

RESUMO: Este artigo realiza uma análise crítica do Projeto de Lei nº 1087/2025, que propõe alterações na tributação da renda das pessoas físicas no Brasil, à luz da Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicada no quarto trimestre em 2024, que apresenta dados empíricos robustos sobre a concentração de renda e os efeitos regressivos da atual estrutura do IRPF no Brasil. O projeto estabelece redução do imposto para rendas de até R\$ 5.000 (cinco mil reais) mensais e institui a tributação mínima sobre lucros e dividendos recebidos por indivíduos de alta renda a partir de R\$ 50.000 (cinquenta mil reais) mensais com uma alíquota de até 10%, fundamentado nos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da progressividade. O trabalho pretende analisar os contornos do PL, segundo o ordenamento vigente, despejando críticas às premissas adotadas pelo PL sem perder de vista os apontamentos feitos na Nota Técnica do IPEA, cujos resultados refletiram na elaboração do PL.

Palavras-chave: Justiça Fiscal; Imposto de Renda; Política Fiscal; Progressividade; Tributação.

ABSTRACT: This article presents a critical analysis of Bill No. 1087/2025, which proposes amendments to the taxation of individual income in Brazil, in light of the Technical Note issued by the Institute for Applied Economic Research (IPEA), published in the fourth quarter of 2024. The Note provides robust empirical data on income concentration and the regressive effects of the current structure of the Individual Income Tax (IRPF) in Brazil. The bill establishes a tax reduction for lower-income individuals earning up to BRL 5.000 (five thousand reais) per month and introduces a minimum tax on profits and dividends received by high-income individuals earning from BRL 50.000 (fifty thousand reais) per month, with a rate of up to 10%, grounded in the constitutional principles of contributive capacity and progressivity. This paper aims to examine the contours of the proposed bill within the framework of the current legal order, offering critical insights into the assumptions underlying the bill while considering the findings presented in the IPEA Technical Note, which influenced the drafting of the proposal.

Keywords: Fiscal Justice; Fiscal Policy; Income Tax; Progressivity; Taxation.

1 Advogado, Pós-graduado em Direito Tributário e Processo Civil pela USP, Mestre em Direito Coletivo Tributário pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Presidente da comissão de Direito Tributário da OAB (2019/2021) (2025-2027) - Subseção Barretos, Pesquisador do Observatório de Macrolitigância Fiscal e Aditus Iure, membro do Observatório Brasileiro de IRDR e Assessor chefe de gabinete da Câmara Municipal (2019/2021) Barretos-SP. Doutorando IDP Brasília. Professor do Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos.

2 Advogado. Graduado em Direito pelo Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos, SP.

1. INTRODUÇÃO

A tributação da renda constitui um dos instrumentos mais relevantes para a promoção da justiça fiscal, já que em sociedades marcadas por acentuadas desigualdades socioeconômicas, como é o caso brasileiro, a capacidade redistributiva do Sistema Tributário torna-se um imperativo constitucional vinculado à realização dos objetivos fundamentais da República, como a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988³ (CF)) e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF).

Entretanto, o Sistema Tributário Nacional (STN) há muito tem sido alvo de severas críticas por sua estrutura regressiva, tanto que no instrumento legal da reforma sobre a tributação do consumo há uma expressa menção a reestruturação também da tributação da renda, ventos que indicam o interesse político na reformulação do sistema.

Nesse passo, a isenção de lucros e dividendos, a adesão a regimes tributários favorecidos e a subutilização das alíquotas superiores do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) que, segundo o discurso econômico e político atual, beneficiam contribuintes de alta renda, aparentam contribuir para o agravamento das distorções distributivas. Segundo os argumentos observados, a progressividade tributária, extraída do art. 145, §1º, da Constituição Federal, permanece mais como um ideal normativo do que como uma realidade efetiva.

Com vistas à obtenção deste diagnóstico, diversos estudos técnicos e acadêmicos vêm sendo produzidos, com destaque para a Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴, publicada no quarto trimestre do ano de 2024, que apresenta dados empíricos robustos sobre a concentração de renda e os efeitos regressivos da atual estrutura do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil.

O estudo revela, entre outros pontos, que os 0,1% mais ricos da população concentram rendimentos predominantemente isentos ou sujeitos à alíquota única, e que, em muitos casos, os “super ricos” pagam proporcionalmente menos tributos que as classes menos favorecidas, e propõe⁵, com base nesse diagnóstico, medidas como a instituição de uma alíquota mínima efetiva sobre os rendimentos globais dos indivíduos de alta renda, a revisão dos regimes simplificados e a reestruturação da tributação de lucros e dividendos.

Tais propostas inspiram discurso político que se ampara em premissas equivocadas e desalinhadas com o contexto jurídico e econômico brasileiro, deixando de lado as características próprias de nosso Sistema Tributário Nacional.

Paralelamente ao debate acadêmico, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em março de 2025, o Projeto de Lei nº 1087/2025, que visa alterar significativamente o regime do IRPF especialmente por meio da tributação de lucros e dividendos,

3 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

4 GOBETTI, Sérgio Wulff. **Progressividade tributária**: diagnóstico para uma proposta de reforma. Carta de Conjuntura, n. 65, Nota de Conjuntura 8, 4º trimestre de 2024. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2024, p. 1.

5 *Idem.*, p. 2.

cuja ausência de tributação é vista como contrária ao ideal de justiça tributária e distributiva no Brasil.

O projeto se ancora em bases fáticas que se revelam como equívocos interpretativos dos modelos utilizados como parâmetros para atuação legiferante do Congresso, ao mesmo tempo que, como apontado, desconsidera o cenário jurídico de nosso Sistema Tributário.

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo realizar uma análise crítica do PL nº 1087/2025 à vista do cenário desenhado pela Nota Técnica do IPEA, despejando críticas ao discurso político que ampara a proposta legislativa.

Para tanto, parte-se de uma abordagem jurídico-tributária, com base na doutrina especializada, na legislação vigente e em dados estatísticos de fontes oficiais e acadêmicas. A análise será complementada por uma perspectiva comparada, com referência a sistemas tributários internacionais que adotam modelos de tributação próximos aos moldes almejados pelo PL 1.087.

Espera-se, com isso, contribuir para o debate público e técnico sobre a reforma tributária da renda no Brasil, oferecendo elementos que possam subsidiar propostas mais justas, eficazes e compatíveis com os princípios constitucionais da capacidade contributiva, isonomia e progressividade, sem deixar de lado à necessária crítica a aplicação de premissas que não encontram supedâneo no cenário jurídico brasileiro.

O artigo está estruturado em seis seções, além da introdução: a primeira trata dos contornos da progressividade; a segunda, do diagnóstico apresentado pelo IPEA; a terceira, da descrição do PL nº 1087/2025; a quarta consiste em críticas às premissas adotadas pela Nota; a quinta das propostas de aprimoramento; e a última, das considerações finais.

2. CONCEITO E RELEVÂNCIA DA PROGRESSIVIDADE COMO MECANISMO DE JUSTIÇA FISCAL

A progressividade tributária constitui um dos princípios centrais dos sistemas fiscais modernos orientados à justiça distributiva e à eficiência econômica. A ideia, consagrada desde o século XIX nos debates de economia política e consolidada no século XX nas constituições e sistemas tributários de diversos países, baseia-se no princípio da equidade, segundo o qual indivíduos com maior capacidade contributiva devem arcar com parcelas maiores do ônus tributário⁶.

De forma conceitual, a progressividade pode ser definida como a característica de um tributo de ter o montante de sua incidência elevado na medida em que a manifestação de riqueza tributada do contribuinte se revela mais acentuada⁷. Em outras palavras, a alíquota efetiva de tributação cresce à medida que a base econômica tributável se eleva.

Assim, a justificativa normativa da progressividade repousa, sobretudo, no princípio da capacidade contributiva, consagrado no direito tributário e na literatura econômica

6 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 430.

7 CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 99-100.

como critério de justiça fiscal, permitindo que maiores riquezas sejam proporcionalmente tributadas de forma condizente com sua extensão⁸.

O Imposto de Renda, em seus moldes clássicos, representa o exemplo paradigmático de um tributo progressivo, ao adotar faixas de renda com alíquotas crescentes⁹, embora, destaca-se, a mera existência de uma tabela progressiva não garante, por si só, um sistema efetivamente progressivo, especialmente diante de desonerações fiscais decorrentes de isenções, deduções, reduções de base de cálculo e formas alternativas de rendimento que sejam subtributadas.

Em países com carga tributária concentrada em tributos sobre bens e serviços, como é o caso brasileiro, que representam proporção maior da renda dos mais pobres diante do repasse econômico do ônus tributário¹⁰, a adoção de mecanismos progressivos na tributação da renda e do patrimônio se torna ainda mais relevante. Nesse sentido, a progressividade não é apenas uma diretriz normativa, mas também uma medida corretiva, compensando distorções estruturais do sistema fiscal.

No mais, a tributação progressiva tem potencial para reduzir externalidades negativas da concentração de renda¹¹, promovendo maior demanda agregada em função da maior propensão ao consumo das camadas médias e baixas, já o aumento da renda disponível das faixas mais baixas de renda tem o condão de aumentar a demanda dos setores de bens e serviços¹².

Em suma, os fundamentos da progressividade tributária revelam um instrumento técnico, com bases sólidas na teoria econômica e no direito tributário, destinado a tornar a tributação mais isonômica na medida em que a tributação se revela como um imperativo nos estados modernos, dado que os direitos exercidos pelos cidadãos possuem um custo incontornável¹³.

No entanto, a sua concretização depende de decisões políticas que enfrentem os interesses organizados em torno das isenções e privilégios atualmente existentes, já que as potenciais reformas do Sistema Tributário com vistas à efetivação da progressividade implica necessariamente o enfrentamento de resistências, sem deixar de lado, todavia, a necessidade de uma análise profunda dos contornos específicos de nosso sistema tributário e também da própria economia nacional.

8 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: valores e princípios constitucionais tributários. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 290.

9 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 153, § 2º, I.

10 ALMEIDA, Ingrid Oliveira de; MINEIRO, Pedro Henrique Alves. **Tributação sobre o consumo no Brasil**: uma análise sob a ótica da “doutrina da liberdade baseada na autonomia” de Joseph Raz. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, n. 161, p. 154, 2024.

11 BOMFIM, Gilson Pacheco. **Anomalias e desafios da tributação progressiva sobre a renda e seus efeitos sobre a desigualdade no Brasil**. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 56, p. 294, 1º quadrimestre 2024.

12 ALMEIDA, Dayson Pereira B. de; REGO, Hélio Henrique D. **Impactos econômicos, fiscais, distributivos e de bem-estar do Projeto de Lei nº 1.087/2025**. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2025. (Nota Técnica nº 05/2025, ST nº 235/2025), p. 3.

13 ROCHA, Sérgio André. **Fundamentos do direito tributário brasileiro**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Direito Tributário e Financeiro, 2020, p. 18.

3. O CENÁRIO APONTADO PELA NOTA TÉCNICA DO IPEA

A Nota Técnica publicada na Carta de Conjuntura nº 65 do IPEA, elaborada por Gobetti com base em dados econômicos extraídos da Receita Federal do Brasil, dentre outras fontes, apresenta um diagnóstico da estrutura de tributação da renda no Brasil à vista de uma comparação realizada entre tributação efetiva incidente sobre a renda de diversas faixas de capacidade econômica de contribuintes do IRPF, evidenciando sua baixa ou nula progressividade, especialmente nos estratos superiores da distribuição de renda¹⁴.

O estudo destaca que os mais ricos possuem como traço distintivo o predomínio de rendas do capital em seu mix de rendimentos, estes que se mostram cada vez mais prevalentes na medida em que se escala a pirâmide de distribuição de renda, e na razão contrária uma redução de obtenção de rendimentos decorrentes do trabalho, como ocorre com a grande parte dos contribuintes nas faixas de renda mais baixas.

No que pese tal fato, na razão inversa da ideia de progressividade já exposta, os rendimentos decorrentes do capital são menos tributados dos que aqueles decorrentes do trabalho, especialmente por conta das desonerações operadas em face dos rendimentos de capital, renda esta que é isenta de IRPF, no caso específico de lucros e dividendos¹⁵.

Partindo deste pressuposto, a pesquisa questiona a alegação de que o ônus da tributação sobre o lucro da pessoa jurídica seja absorvido pelos acionistas, justificando o tratamento favorecido no momento da distribuição do resultado à pessoa física acionista, isentando-o do IRPF.

Baseado em estudos econômicos, aponta-se para à possibilidade de a empresa transferir o ônus fiscal da tributação corporativa pela cadeia econômica assim como o faz com outros tributos, e também uma diferença entre a tributação nominal e efetiva nos casos de empresas brasileiras optantes pelos regimes tributários simplificados, estes o Lucro Presumido e Simples Nacional, assim como empresas enquadradas no Lucro Real que gozam de benefícios fiscais e de brechas na legislação tributária¹⁶.

Com base em tais apurações e de forma a sustentar a incorreção do argumento a favor da desoneração de dividendos, foram construídos 3 cenários de absorção do ônus fiscal pelos acionistas quando da distribuição do resultado da pessoa jurídica, considerando uma entidade que não repassa o ônus do IRPJ e da CSSL pela cadeia econômica, estes: 1. Completa ausência de absorção do ônus na distribuição de dividendos; 2. Repasse de 50% do ônus fiscal na distribuição de dividendos; 3. Repasse de 100% do ônus fiscal na distribuição de dividendos.

O resultado do exercício mostrou que mesmo no cenário de máxima assunção da oneração fiscal sobre o lucro pelo acionista, a alíquota média de tributação não ultrapassa 14,2% dos rendimentos auferidos pela pessoa jurídica, bem como que há uma redução

14 GOBETTI, Sérgio Wulff, *op. cit.*, p. 1-2.

15 GOBETTI, Sérgio Wulff, *ibid.*, p. 3-4.

16 GOBETTI, Sérgio Wulff, *ibid.*, *loc. cit.*

dessa alíquota na medida em que a análise se aproxima do topo da pirâmide de renda segundo dados da RFB¹⁷.

Ou seja, há de fato uma situação de regressividade na tributação sobre o lucro, mesmo diante de um cenário de absorção total da oneração tributária sobre o resultado da empresa, situação agravada quando analisada a tributação em regimes simplificados, onde milionários vinculados à empresas optantes pelo Simples Nacional suportam uma carga tributária sobre seus ganhos menor do que àquela paga por um trabalhador assalariado que recebe R\$ 4.500 por mensais e também que outros empresários com mesmo nível de renda mas optantes por diferentes regimes tributários¹⁸.

Com base em tal apuração, são propostas a revisão do tratamento tributário despejado a empresas enquadradas em regimes simplificados, pois tal enquadramento não equivaleria a ausência de capacidade contributiva; a revisão de benefícios fiscais e brechas legais que obstam a efetiva tributação de empresas no Lucro real; e também a retomada na tributação de dividendos a partir de modelos internacionais¹⁹.

Como se passará a expor, o estudo serviu de base à elaboração do PL 1.087/2025²⁰, que em grande parte se orienta pelas premissas fixadas na pesquisa e também nas considerações a respeito das medidas que podem ser tomadas para mitigar o cenário de baixa progressividade no Brasil.

4. A PROPOSTA DO PL Nº 1087/2025: ESTRUTURA, JUSTIFICATIVAS E IMPACTOS ESPERADOS

O Projeto de Lei nº 1087/2025, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em março de 2025, propõe-se a enfrentar os problemas estruturais da tributação sobre a renda no Brasil. Justificado como um avanço em direção à justiça fiscal, o projeto busca promover maior equidade na distribuição do ônus tributário, corrigindo distorções que historicamente favoreceram os estratos de maior renda da população²¹.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha o projeto, que se ampara na Nota Técnica do IPEA analisa anteriormente, o atual modelo brasileiro de tributação da renda encontra-se esgotado, falhando em cumprir o princípio da progressividade estabelecido pela Constituição Federal de 1988 média²².

A justificativa governamental destaca a existência de um “privilégio fiscal inaceitável”, que permite que empresários e investidores de alta renda contribuam proporcionalmente menos que trabalhadores assalariados da classe média²³.

17 GOBETTI, Sérgio Wulff, *ibid.*, p. 6.

18 GOBETTI, Sérgio Wulff, *ibid.*, p. 7.

19 GOBETTI, Sérgio Wulff, *ibid.*, p. 7-8.

20 SOARES, Júlio César; MARON, Márcio. **O PL 1.087/2025 e a instituição do Imposto de Renda sobre dividendos.** Consultor Jurídico, São Paulo, 2 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-02/o-pl-1-087-2025-e-a-instituicao-do-imposto-de-renda-sobre-dividendos/>. Acesso em: 30 maio 2025.

21 BRASIL. Projeto de Lei nº 1.087, de 18 de março de 2025. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2025.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

A proposta legislativa é estruturada a partir de alterações significativas na legislação do IRPF, com impacto direto na tributação dos lucros e dividendos percebidos por pessoas físicas. Entre as principais medidas, destaca-se a ampliação da faixa de isenção do IRPF para rendimentos mensais de até R\$ 5.000, beneficiando diretamente mais de 30 milhões de contribuintes, segundo estimativas divulgadas pela imprensa especializada²⁴.

Outro ponto central é a retomada da tributação de dividendos e a criação do Imposto de Renda da Pessoa Física Mínimo (IRPFM), concebido como uma alíquota mínima de 10% sobre incidente sobre a distribuição de resultados a pessoas físicas, com isenção apenas para valores mensais inferiores a R\$ 50.000 por contribuinte, alíquota que será progressiva para rendimentos anuais acima de R\$ 600,000 até o valor de R\$ 1.200.000, quando alcançará seu valor máximo de 10%²⁵.

Essa medida visa atingir os segmentos de maior renda, onde predominam rendimentos isentos, conforme apontado por estudos do IPEA²⁶, beneficiando as classes C, D e E, já que a nova hipótese de incidência serve como contrapartida à desoneração decorrente da atualização dos valores da tabela progressiva²⁷. A proposta também prevê a tributação de lucros e dividendos remetidos por pessoas jurídicas brasileiras aos beneficiários no exterior, revogando a isenção atualmente vigente. Tal disposição objetiva mitigar estratégias de evasão fiscal mediante planejamento tributário internacional²⁸

Para evitar a dupla tributação sobre os mesmos fatos geradores, o projeto inclui um mecanismo compensatório, permitindo a dedução parcial dos valores pagos a título de IRPJ e CSLL da base de cálculo do IRPF. Essa fórmula visa preservar a neutralidade fiscal sem comprometer a arrecadação total²⁹.

Do ponto de vista político e econômico, o Poder Executivo argumenta que a proposta responde a uma demanda histórica por maior justiça tributária. Considerada uma “reparação necessária” ao modelo regressivo consolidado nas últimas décadas, a iniciativa é respaldada por dados de instituições como a Receita Federal, o IPEA e o Banco Mundial. Ainda segundo o governo, a alíquota mínima de 10% está alinhada às práticas adotadas por países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os quais majoritariamente não isentam dividendos distribuídos.

Em termos comparativos, verifica-se que a proposta brasileira permanece aquém das práticas internacionais. Em países como Alemanha, França, Canadá e Estados Unidos,

24 GUEDES, Vitor. **Lula envia PL para isenção de até R\$ 5 mil em dividendos começar a funcionar**. Valor Econômico, São Paulo, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/03/18/isencao-de-5-mil-no-imposto-de-renda.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2025.

25 TRENCH ROSSI WATANABE. **PL nº 1.087/2025 pretende tributar dividendos e alterar regras do IR**. São Paulo, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://www.trenchrossi.com/alertas-legais/pl-no-1-087-2025-pretende-tributar-dividendos-e-alterar-regras-do-ir>. Acesso em: 28 maio 2025.

26 GOBETTI, Sérgio Wulff, *op. cit.*

27 ALMEIDA, Dayson Pereira B. de; REGO, Hélio Henrique D., *op. cit.*, p. 3

28 BRASIL. Projeto de Lei nº 1.087, de 2025.

29 *Ibidem.*

a alíquota efetiva sobre dividendos supera 35%³⁰. A limitação da tributação brasileira a 10%, mesmo com o redutor compensatório do IRPJ, situa o Brasil abaixo da média internacional.

No que pese a fundamentação que ampara o projeto, forte nas verificações realizadas pela nota do IPEA estudada anteriormente, o projeto peca por desconsiderar aspectos jurídicos e econômicos específicos do país, além de deixar de lado ponderações que não podem ser ignoradas quando se fala da tributação de dividendos.

5. CRÍTICA ÀS PREMISAS QUE AMPARAM O PL 1.087/2025E AUSÊNCIA DE CERTAS PONDERAÇÕES

Não se desconsidera a progressividade como mecanismo intimamente ligado à efetivação do princípio da capacidade contributiva e capaz efetivar a tão almejada justiça fiscal na tributação sobre a renda, com a tributação isonômica dos mais ricos e, na razão inversa, a desoneração das camadas menos favorecidas da sociedade.

Tão pouco se ignora que o efeito redistributivo da tributação da renda é severamente prejudicado pela utilização de mecanismos de desoneração da renda, gerando distorções que, *prima facie*, tendem a destoar dos modelos adotados em países alinhados com a OCDE, cuja tributação de lucros e dividendos não apenas ocorre, mas se dá de forma muito mais significativa que o almejado pelo PL 1.087.

Ocorre que, o modelo brasileiro de tributação, diferente de outros modelos internacionais, lança a tributação sobre bases econômicas diversas vinculadas à pessoa jurídica, quando instituí tributos incidentes sobre a receita (PIS e COFINS), antes mesmo da análise da existência de lucro em determinado período (sem saber se haverá lucro), e também o sobre o lucro da pessoa jurídica (IRPJ e CSLL), de forma pretérita a qualquer deliberação no sentido de distribuição do resultado positivo aos sócios³¹.

O mesmo cenário não se repete em outros países que tributam dividendos pagos aos sócios de pessoas jurídicas, não havendo uma imposição do pagamento de tributos corporativos, concentrando a incidência somente no momento quando verificado a real disponibilização do produto positivo da atuação comercial. É o caso dos Estados Unidos, onde é possível optar pela concentração da tributação exclusivamente na pessoa jurídica³², não onerando duplamente o lucro obtido.

Em outros casos, os países da OCDE, embora tributem lucros e dividendos, possuem reduzida tributação corporativa em comparação com o Brasil. Tanto que, ainda que, em 2024, no que pese a ausência de tributação de dividendos no Brasil, em comparação com os países da OCDE o País alcançava o terceiro maior valor no que tange aos tributos

30 LIMA, Monique. **Isentos no Brasil, dividendos são taxados em até 51% em outros países; compare**. InfoMoney, 9 set. 2024. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/onde-investir/isentos-no-brasil-dividendos-sao-taxados-em-ate-51-em-outros-paises-compare/>. Acesso em: 30 maio 2025.

31 SCAFF, Fernando Facury. **A miopia na tributação dos dividendos**. Valor Econômico, Legislação, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/a-miopia-na-tributacao-dos-dividendos.ghtml>. Acesso em: 29 maio 2025.

32 GOLDING & GOLDING. **What is Check the Box Election: IRS Classification Overview**. Disponível em: <https://www.irsstreamlinedprocedures.com/what-is-check-the-box-election/>. Acesso em: 28 maio 2025.

pagos pelas empresas³³. Logo, no Brasil, há a oneração tributária dos resultados bruto e líquido da pessoa jurídica, acarretando em uma tributação mais acentuada do que se analisa com base na análise isolada da tributação do lucro.

Soma-se a isso a tributação sobre o pagamento de dividendos fundado em práticas internacionais e resta nítido o porquê da crítica a alegação de existência de um cenário de subtributação das empresas, pois o argumento utilizado parece ignorar as diferenças entre os sistemas tributários dos países comparados, onde a tributação corporativa é menor ou inexistente, e também as diferenças de ordem econômica³⁴.

Outra crítica que deve ser realizada diz respeito à confusão conceitual (ou ausência de distinção) pelo PL 1.087 entre a distribuição de resultados decorrente do trabalho e do capital, sem considerar a distinção entre empresas de capital (Sociedades Anônimas) e empresas de pessoas, estas que representam um veículo para que sócios possam auferir renda por meio do seu trabalho, como é o caso de sociedades uniprofissionais³⁵.

Desconsiderar que os resultados distribuídos por sociedades de pessoas nada mais são do que o fruto do trabalho pessoal do sócio, ou seja, não possuem em essência uma diferença substancial em relação à renda do assalariado, é tratar de forma diversa contribuintes em posições idênticas, onerando substancialmente mais sob o discurso de efetivação de uma justiça fiscal que este sócio também faz jus.

O PL também peca, como explicam Soares e Maron³⁶, por desconsiderar que a distribuição de dividendos, ao contrário do que ocorre com a tributação de lucros da pessoa jurídica optante pelo lucro real, se dá com base no lucro contábil e não no lucro ajustado após deduções, adições e compensações previstas na legislação.

Essa situação faz com que o novo imposto incida sobre um valor patrimonial que já foi anteriormente submetido à tributação. No entanto, em razão das normas relativas ao aproveitamento de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas, os valores efetivamente recolhidos não correspondem ao simples somatório das alíquotas vigentes aplicadas sobre o lucro contábil³⁷.

Premissa também passível de crítica e adotada pela nota do IPEA e, conseqüentemente, pelos motivos que amparam o PL é a ideia de que o ônus fiscal da tributação sobre o lucro pode ser repassado pela cadeia econômica, justificando a tributação do resultado auferido pelo sócio a despeito da tributação da pessoa jurídica sobre o que essencialmente

33 LIMA, Monique, *op. cit.*

34 SCHOEURI, Luís Eduardo. **A reforma tributária e a tributação dos dividendos**. JOTA, São Paulo, 6 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/a-reforma-tributaria-e-a-tributacao-dos-dividendos>. Acesso em: 29 maio 2025.

35 SCAFF, Fernando Facury. **A tributação dos dividendos**. Valor Econômico, opinião, 30 jul. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-tributacao-dos-dividendos.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2025

36 SOARES, Júlio César; MARON, Márcio, *op. cit.*

37 *Ibidem*.

representa a mesma base econômica³⁸, pois se desconsidera os efeitos da incidência econômica do tributo e seus efeitos sobre oferta e demanda³⁹.

Diversas outras questões parecem sem resposta nesse primeiro momento, como a análise do momento de real incidência do IRPFM, segundo a ideia do regime de apuração da disponibilidade econômica no IRPF, ou mesmo o risco de retorno do problema da chamada distribuição disfarçada de lucros – DDL, como já alertavam os especialistas antes mesmo da apresentação do PL⁴⁰.

Portanto, o texto gera inseguranças e parece se firmar em bases destoantes do cenário jurídico e econômico brasileiro, embora almeje efetivar a tão desejada progressividade na tributação de renda no país.

6. SUGESTÕES QUE MELHOR ATENDEM À PROGRESSIVIDADE E JUSTIÇA FISCAL NO CENÁRIO DE TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

O enfrentamento da regressividade no sistema tributário brasileiro exige mais do que reformas simbólicas ou ajustes superficiais desconexos da realidade jurídica e econômica do País. A análise do Projeto de Lei nº 1087/2025, à luz dos dados empíricos apresentados pelo IPEA⁴¹, evidencia que os problemas de justiça fiscal no Brasil têm origem em mecanismos estruturais que favorecem uma elite econômica, particularmente os detentores de capital, em detrimento dos trabalhadores assalariados e da classe média.

O modelo atual, ao não corrigir distorções essenciais, acaba perpetuando a concentração de riqueza e a desigualdade tributária. Assim, a proposta é que sejam adotadas medidas substitutivas ao PL 1087/2025, com base em três eixos fundamentais: ampliação da base de incidência, aumento da progressividade real sobre pessoas jurídicas de capital e simplificação e equidade intersubjetiva. Dessa forma, solução mais consentânea com o cenário crítico delineado seria estipular tratamento progressivo na tributação do lucro das pessoas jurídicas de capital, distinguindo-as das de trabalho, aplicando um escalonamento de alíquotas em detrimento do modelo de tributação atual (alíquota de 15% e adicional de 10% do IRPJ; alíquota de 9% da CSLL).

Dessa forma, antes de qualquer distribuição de lucros, o resultado da empresa seria tributado nos moldes já existentes, preservando as vantagens de um sistema estabelecido, mas aumentando a tributação proporcionalmente à base econômica. Alternativamente, não perdendo de vista a necessidade de se agir por meio da tributação segundo a diretriz da proporcionalidade, em caso da observação da necessidade de tributação de dividendos em prejuízo da aplicação da progressividade na tributação do lucro da pessoa jurídica, caberia a estipulação de um teto isentivo mais alto do que o previsto no PL, de 50 mil para, como sugestão, 150 mil.

38 SCAFF, Fernando Facury, **A miopia na tributação dos dividendos**, *op. cit.*

39 SCHOUERI, Luís Eduardo, **Direito tributário**, *op. cit.*

40 FERNANDES, Edison. **Planejar a tributação dos dividendos**. Valor Econômico, São Paulo, 05 abr. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/imprimir/post/6197883/legislacao/fio-da-meada/6197883/planejar-tributacao-dos-dividendos>. Acesso em: 30 maio 2025

41 GOBETTI, Sérgio Wulff, *op. cit.*, p. 7

O teto atenderia melhor a noção de progressividade na tributação da pessoa física sem perder de vista que a distribuição de menores resultados representa a capitalização da pessoa jurídica ou o baixo desempenho, sendo que, em um ou outro caso, o lucro já foi entregue à tributação anteriormente. A possibilidade não se revela como a mais ideal, mas ao menos mitigaria os efeitos da dupla tributação sobre empresas com faturamento menor.

Outro ponto crucial abordado pelo IPEA é a distorção causada pelos regimes especiais de tributação, como o Simples Nacional e o Lucro Presumido, que, ao serem usados por agentes econômicos de alta renda, acabam favorecendo a distribuição de lucros isentos. Em vista disso, propõe-se a introdução de limites de renda pessoal dos sócios para o usufruto desses regimes, a criação de uma alíquota adicional específica para lucros distribuídos por empresas optantes por esses regimes que excedam determinado patamar, como R\$ 500 mil por ano por sócio, e a obrigatoriedade de declaração individual de rendimentos empresariais, inclusive nos regimes simplificados.

Tais medidas visam resolver o problema central apontado pelo IPEA: a confusão entre o porte da empresa e a capacidade contributiva de seus proprietários⁴². Além de aumentar a progressividade das alíquotas, a justiça fiscal no Brasil exige a ampliação da base tributável e a eliminação das brechas que permitem a evasão fiscal, tal como a inclusão de rendas ainda isentas ou pouco tributadas, como ganhos de capital imobiliário e aplicações financeiras de curto prazo, na base de cálculo do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF).

Uma medida importante, ainda não regulamentada, seria a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto no artigo 153, VII, da Constituição Federal de 1988. Embora seja uma proposta controversa, o IGF pode desempenhar um papel simbólico e redistributivo se calibrado com alíquotas modestas e eficazes. Sugere-se uma faixa de isenção até R\$10 milhões, com alíquotas progressivas entre 0,5% e 1,5%, e a base de cálculo composta por ativos líquidos, com possibilidade de parcelamento para ativos não monetários. Embora a arrecadação estimada do IGF seja baixa, sua implementação teria um impacto pedagógico e político importante, reforçando o compromisso com o princípio da solidariedade tributária.

Por fim, reformas tributárias estruturais enfrentam forte resistência de setores com elevado poder econômico e político. Para viabilizar essas mudanças, podem ser adotadas medidas compensatórias, como a redução moderada da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), desde que acompanhada da tributação integral dos dividendos, e incentivos ao reinvestimento dos lucros empresariais, com isenção parcial para lucros não distribuídos.

Também seria importante a criação de um fundo federativo de compensação para estados que eventualmente percam arrecadação com a mudança na base do IR. Essas medidas ajudariam a equilibrar os interesses da justiça fiscal com os imperativos da competitividade econômica e da viabilidade política da reforma.

42 GOBETTI, Sérgio Wulff, *ibid.*, p. 7

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise conjunta do diagnóstico técnico elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2024) e da proposta normativa contida no Projeto de Lei nº 1087/2025 revela um ponto de inflexão no debate tributário brasileiro. Pela primeira vez em décadas, há um reconhecimento oficial, ainda que tímido, da necessidade de enfrentar as distorções regressivas do sistema de tributação da renda, especialmente aquelas associadas à isenção de dividendos e aos regimes especiais.

O estudo do IPEA oferece um retrato empírico contundente da falência do modelo atual de progressividade. Ele demonstra, com base em dados da Receita Federal, que os indivíduos mais ricos do país —, em especial os sócios de pequenas empresas com faturamento elevado — pagam, em termos proporcionais, menos imposto de renda do que os assalariados da classe média.

A carga efetiva, mesmo no cenário mais otimista de imputação do IRPJ/CSLL, não ultrapassa 14% para o 1% mais rico e cai para menos de 10% para o milésimo mais rico da população (Gobetti, 2024, p. 6-7), o que foge aos parâmetros obtidos através da comparação com outros países alinhados à OCDE, tidos por economistas como ideais quando o assunto é tributação de lucros e dividendos.

Porém, o estudo desconsidera que os modelos internacionais adotados como parâmetros de comparação destoam da realidade brasileira, especialmente na proporção do ônus tributário incidente sobre os ganhos das pessoas jurídicas, desconsiderando o ente figura como contribuinte na legislação que instituiu tributos incidentes tanto sobre a receita (PIS e COFINS) e também o sobre seu lucro (IRPJ e CSLL) em patamares dentre os mais elevados na lista de países da OCDE, muito antes de qualquer deliberação no sentido de distribuição do resultado positivo aos sócios.

O mesmo cenário não se repete em outros países que tributam dividendos pagos aos sócios de pessoas jurídicas, onde a tributação se dá de forma integral na pessoa física dos sócios, não gerando uma dupla oneração sobre a mesma base econômica ou, ao menos, se revela muito aquém da tributação corporativa brasileira.

De fato, existem distorções que exigem a remediação diante da revisão da tributação sobre o lucro corporativo, especialmente frente às empresas optantes por regimes simplificados que acabam resultando em subtributação de seus resultados ou empresas no lucro real desoneradas por brechas ou incentivos fiscais.

Nesse ponto, a progressividade na tributação da pessoa jurídica, de forma diversa com o que ocorre atualmente (alíquotas fixas somada ao adicional do IRPJ) e a revisão destes regimes e benefícios, podem atuar como mecanismo de efetivação da progressividade ao mesmo que poderá subsidiar a desoneração de camadas menos favorecidas da sociedade.

De forma alternativa, a tributação de dividendos poderia se dar sobre faixas mais altas de pagamento de dividendos do que a proposta pelo PL, em observância à elevada tributação sobre o lucro da pessoa jurídica e respeitada a capacidade contributiva de sócios

de pessoas jurídicas com lucro efetivo menor, contrariamente às grandes sociedades de capital.

Por fim, considerando todo esse contexto, não se pode deixar de lado a competência da União na criação do IGF, o que poderia atender aos reclames de justiça fiscal e progressividade quando se fala da tributação dos mais ricos.

O que não se pode permitir, como visto, é a desconsideração dos contornos jurídicos e econômicos da tributação no Brasil em favor de uma retórica que convenientemente os ignora, gerando prejuízos ao empreendedorismo e, em última análise, ferindo a almejada justiça fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Dayson Pereira B. de; REGO, Hélio Henrique D. **Impactos econômicos, fiscais, distributivos e de bem-estar do Projeto de Lei nº 1.087/2025** – Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, mar. 2025. (Nota Técnica nº 05/2025, ST nº 235/2025).
- ALMEIDA, Ingrid Oliveira de; MINEIRO, Pedro Henrique Alves. **Tributação sobre o consumo no Brasil: uma análise sob a ótica da “doutrina da liberdade baseada na autonomia” de Joseph Raz.** Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, n. 161, p. 151-164, 2024.
- BOMFIM, Gilson Pacheco. **Anomalias e desafios da tributação progressiva sobre a renda e seus efeitos sobre a desigualdade no Brasil** Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, v. 56, p. 288–316, 1º quadrimestre 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2025.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.087, de 18 de março de 2025.** Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2025.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- FERNANDES, Edison. **Planejar a tributação dos dividendos.** Valor Econômico, São Paulo, 05 abr. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/imprimir/post/6197883/legislacao/fio-da-meada/6197883/planejar-tributacao-dos-dividendos>. Acesso em: 30 maio 2025.
- GOBETTI, Sérgio Wulff. **Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma.** Carta de Conjuntura, n. 65, Nota de Conjuntura 8, 4º trimestre de 2024. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 27 maio 2025.
- GOLDING & GOLDING. **What is Check the Box Election: IRS Classification Overview.** Disponível em: <https://www.irsstreamlinedprocedures.com/what-is-check-the-box-election/>. Acesso em: 28 maio 2025.
- GUEDES, Vitor. **Lula envia PL para isenção de até R\$ 5 mil em dividendos começar a funcionar.** Valor Econômico. São Paulo, 18 mar. 2025a. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/03/18/isencao-de-5-mil-no-imposto-de-renda.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2025a.
- LIMA, Monique. **Isentos no brasil, dividendos são taxados em até 51% em outros países; compare.** InfoMoney, 9 set 2024. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/onde-investir/isentos-no-brasil-dividendos-sao-taxados-em-ate-51-em-outros-paises-compare/>. Acesso em: 30 maio 2025.
- ROCHA, Sérgio André. **Fundamentos do direito tributário brasileiro.** Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Direito Tributário e Financeiro, 2020.
- SCAFF, Fernando Facury. **A tributação dos dividendos.** Valor Econômico, opinião. 60 de jul de 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-tributacao-dos-dividendos.ghtml> Acesso em: 25 maio 2025.

SCAFF, Fernando Facury. **A miopia na tributação dos dividendos**. Valor Econômico, Legislação, [s.l.], 22 de agosto de 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/a-miopia-na-tributacao-dos-dividendos.ghtml>. Acesso em: 29 maio 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **A reforma tributária e a tributação dos dividendos**. JOTA, São Paulo, 6 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/a-reforma-tributaria-e-a-tributacao-dos-dividendos>. Acesso em: 29 maio 2025.

SOARES, Júlio César; MARON, Márcio. **O PL 1.087/2025 e a instituição do Imposto de Renda sobre dividendos**. Consultor Jurídico, São Paulo, 2 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-02/o-pl-1-087-2025-e-a-instituicao-do-imposto-de-renda-sobre-dividendos/>. Acesso em: 30 maio 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

TRENCH ROSSI WATANABE. **PL nº 1.087/2025 pretende tributar dividendos e alterar regras do IR**. São Paulo, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://www.trenchrossi.com/alertas-legais/pl-no-1-087-2025-pretende-tributar-dividendos-e-alterar-regras-do-ir/#:~:text=O%20PL%201.087%2F25%20tem,de%20renda%20da%20pessoa%20f%C3%ADsica>. Acesso em: 28 maio 2025.