

**Cadernos da
Pós-Graduação**

#1

Stricto Sensu

**Desigualdade na distribuição
de renda no Brasil na perspectiva
legislativa: uma análise das propostas
de reforma do Imposto de Renda
no parlamento brasileiro (1985-2025)**

Regina da Cunha Rocha



**Cadernos da
Pós-Graduação**

Stricto Sensu

#1

**Desigualdade na distribuição
de renda no Brasil na perspectiva
legislativa: uma análise das propostas
de reforma do Imposto de Renda
no parlamento brasileiro (1985-2025)**

Regina da Cunha Rocha

Brasília - DF
2026

Governo Federal

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)

Ministra Esther Dweck

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidenta

Betânia Lemos

Diretora-Executiva

Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Bruna Danielly da Paz Tenório

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Gestão Corporativa

Lincoln Moreira Jorge Júnior

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Coordenador Geral de Pós-Graduação *Stricto Sensu*

Lucas Moura Vieira

Equipe CGPOS

Carolina da Cunha Rocha, Cecília Cândida Frasão Vieira, Ciro Campos Christo Fernandes, Eliana Gomes Philomeno, Lucas Moura Vieira, Mathias Alberto Möller, Nívea Silva Lisboa, Selma dos Santos Silva Marrocos, Wendell Cabral Ferreira Brito

Editora Responsável

Carolina da Cunha Rocha

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica

Lorena Rosa Correia

Foto da segunda capa

Kaan Durmuş

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

R672d Rocha, Regina da Cunha
Desigualdade na distribuição de renda no Brasil na
perspectiva legislativa: uma análise das propostas de reforma
do imposto de renda no parlamento brasileiro (1985-2025) /
Regina da Cunha Rocha. -- Brasília: Enap, 2026.
67 p.: il. (Cadernos da Pós-Graduação Stricto Sensu ; n.1)
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-87791-85-2
1. Imposto de Renda – Brasil. 2. Reforma Tributária.
3. Desigualdade de Renda. 4. Processo Legislativo. 5. Política
Fiscal. I. Título.
CDD 336.240981

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

A Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorado profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada. A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público. O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2 - A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF

Enap, 2026

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons

Atribuição: Não Comercial

Compartilha Igual 4.0 Internacional

As opiniões, interpretações e conclusões expressas nesta publicação são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não representam, necessariamente, a posição institucional da Escola Nacional de Administração Pública.





BIOGRAFIA DA AUTORA



Regina da Cunha Rocha

Com experiência que conecta pesquisa, gestão pública e atuação institucional, Regina da Cunha Rocha construiu uma carreira marcada pela interseção entre Direito, Relações Internacionais, História Política e Administração Pública. Desenvolveu pesquisas voltadas à atuação parlamentar, política externa brasileira e processos decisórios do Estado. Sua produção acadêmica evidencia especial interesse pelas relações entre democracia, instituições legislativas, transparência pública e governança.

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em História pela mesma instituição, bacharel em Relações Internacionais pela UnB e em Direito pelo UniCEUB, Regina alia formação multidisciplinar e rigor analítico à experiência prática no serviço público. Em 2025, realizou pós-doutorado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com foco em políticas públicas e processo legislativo.

Com mais de duas décadas de atuação na Câmara dos Deputados como Analista Legislativo, com foco em processo legislativo e gestão, construiu experiência em áreas estratégicas do Parlamento, incluindo assessoria técnica de plenário, gestão legislativa, documentação histórica e desenvolvimento institucional. Sua longa trajetória pela Câmara dos Deputados, em diferentes áreas de atuação, consolida expertise singular sobre o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro.

Na produção acadêmica, dedica-se especialmente à História das Relações Internacionais, História do Parlamento, Política Externa Brasileira e Processo Decisório. É autora do livro *Parlamento Brasileiro e Política Exterior na República (1889-1930)* (2010), além de artigos e capítulos em obras de referência. Sua atuação também se estende à orientação acadêmica, participação em bancas e organização de eventos voltados à transparência pública, controle social e inteligência artificial aplicada à gestão pública. Regina também acumula experiências internacionais de formação e atuação, incluindo estudos na França, Itália e Estados Unidos, além de atuação no México em projetos ligados à história e desenvolvimento econômico latino-americano.

Ao longo da carreira, tem se dedicado à produção de estudos, análises e iniciativas voltadas ao aprimoramento da gestão pública, à inovação institucional e ao fortalecimento dos mecanismos de transparência, articulando conhecimento técnico e reflexão crítica sobre os desafios da democracia no século XXI. Sua trajetória é marcada pela combinação entre excelência acadêmica, visão humanística, experiência institucional e compromisso com o fortalecimento da democracia, da transparência e da qualificação das políticas públicas no Brasil.

“O Brasil, último país a acabar com a escravidão, tem uma perversidade intrínseca na sua herança, que torna a nossa classe dominante enferma de desigualdade, de descaso.”

Darcy Ribeiro

Desigualdade na distribuição de renda no Brasil na perspectiva legislativa: uma análise das propostas de reforma do Imposto de Renda no parlamento brasileiro (1985-2025)

Resumo

Este trabalho busca analisar a relação entre desigualdade de renda e a dinâmica legislativa no Brasil a partir da trajetória das propostas de reforma do Imposto de Renda apresentadas no Congresso Nacional, em especial na Câmara dos Deputados, entre 1985 e 2025. A análise parte da hipótese de que a manutenção de altos níveis de desigualdade econômica no país está diretamente associada a um sistema tributário regressivo e a um processo legislativo que historicamente bloqueia medidas de caráter redistributivo. Em sua metodologia, a pesquisa combina uma abordagem histórica, institucional e empírica: examina a evolução do imposto de renda desde sua criação em 1922, mapeia e classifica proposições legislativas sobre alíquotas e estrutura do tributo, e identifica os dispositivos regimentais que contribuíram para seu arquivamento ou estagnação, com destaque para a centralidade das comissões e para os artigos 54, 58, 105, 133 e 164 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O estudo tem como objetivo evidenciar que, embora haja alta produtividade legislativa no tema, a efetividade normativa é historicamente baixa, resultando na preservação de um modelo tributário concentrador de renda. Ao mesmo tempo, reformas recentes, como a proposta contida no Projeto de Lei 1.087/2025, mantêm amplas isenções e mecanismos de compensação que limitam seu alcance redistributivo. Conclui-se que a desigualdade no Brasil não é apenas reflexo de estruturas econômicas, mas também produto de escolhas políticas reiteradas no processo legislativo, que consolidam privilégios fiscais das altas rendas e reduzem a capacidade do Estado de promover justiça tributária.

Palavras-chave: Desigualdade; distribuição de renda; Imposto de Renda; Processo Legislativo; Câmara dos Deputados do Brasil.

Abstract

This work intent to analyze the relationship between income inequality and legislative dynamics in Brazil, focusing on the trajectory of income tax reform proposals introduced in the Congresso Nacional, particularly in the House of Representatives, between 1985 and 2025. The analysis is based on the hypothesis that the persistence of high levels of economic inequality in the country is directly associated with a regressive tax system and a legislative process that has historically blocked redistributive measures. Methodologically, the research combines historical, institutional, and empirical approaches: it examines the evolution of income tax since its creation in 1922, maps and classifies legislative proposals regarding tax rates and structure, and identifies procedural rules that have contributed to their shelving or stagnation, with particular emphasis on the centrality of congressional committees and on Articles 54, 58, 105, 133, and 164 of the Internal Rules of the House of Representatives. The study seeks to demonstrate that, although there is high legislative productivity on the issue, normative effectiveness has historically been low, resulting in the preservation of a tax model that concentrates income. At the same time, recent reforms, such as the proposal contained in Projeto de Lei 1087/2025, maintain broad exemptions and compensation mechanisms that limit their redistributive reach. It concludes that inequality in Brazil is not merely a reflection of economic structures but also the product of political choices repeatedly made within the legislative process, which consolidate tax privileges for high-income groups and reduce the State's capacity to promote tax justice.

Keywords: Inequality; income distribution; Income Tax; Legislative Process; Brazilian Chamber of Deputies.

Lista de gráficos, quadros e figuras

Gráfico 1. Situação das proposições legislativas sobre alteração da alíquota do IRPF.	16
Gráfico 2. Proposições sobre alíquota do IR por situação e ano.	23
Gráfico 3. Média móvel (5 anos) de proposições sobre alteração da alíquota do IR (1985-2025).	26
Gráfico 4. Proposições sobre alteração da alíquota do IR e média móvel (5 anos). Totais por legislatura e governo.	27
Gráfico 5. Proporção de proposições sobre alteração da alíquota do IR por situação (1985-2005).	28
Gráfico 6. Distribuição de proposições sobre alíquota do IR por estado.	50
Gráfico 7. Distribuição de proposições sobre alteração do IR por região.	50
Gráfico 8. Distribuição temporal das proposições sobre alteração da alíquota do IR por ideologia partidária.	53
Quadro 1. Legislaturas com maior atividade na apresentação de proposições sobre IR.	27
Quadro 2. Proposições arquivadas por inadequação financeira e orçamentária (2000-2017).	31
Quadro 3. Proposições arquivadas ao encerramento da legislatura (1985-2015).	34
Quadro 4. Proposições arquivadas por rejeição do mérito nas Comissões (1991-2008).	39
Quadro 5. Proposições por prejudicialidade arquivadas (1988-2021).	40
Quadro 6. Relação entre orientação ideológica e propostas progressivas.	51
Figura 1. Linha do tempo do Imposto de Renda no Brasil (1922-2024).	21

Sumário

Apresentação	14
1. Introdução	15
2. Metodologia	15
3. Objetivos	17
4. Um breve histórico do Imposto de Renda no Brasil	17
5. Dimensões da discussão sobre o tema	21
6. Alta produtividade legislativa versus baixa efetividade normativa	23
6.1. Baixa taxa de aprovação ao longo do tempo	24
6.2. Prevalência de arquivamentos até 2010	28
7. Regressividade do IR: omissão do Congresso ou resultado de preferências dominantes?	29
7.1. Arquivamento por inadequação financeira e orçamentária	29
7.2. Arquivamento ao final da legislatura	33
7.3. Arquivamento por rejeição do mérito nas Comissões	38
7.4. Arquivamento de proposição por prejudicialidade	39
7.5. Considerações sobre as proposições arquivadas	44
8. Preferências parlamentares e representação política	45
8.1. Orientações ideológicas predominantes	46
8.2. Regras fiscais e barreiras orçamentárias	47
8.3. Desenho institucional e múltiplos pontos de veto	47
9. Arquivamentos legislativos e o viés institucional contra proposições progressivas	48
9.1. Predominância do arquivamento de propostas progressivas	48
9.2. Principais motivos de arquivamento das propostas progressivas	48
9.3. Barreiras institucionais e assimetria política	49
9.4. Considerações sobre os dados	49
10. Proposições progressivas por região	50
11. Relação entre orientação ideológica e propostas progressivas	51
11.1. Distribuição geral por orientação ideológica	52
11.2. Proposições da direita	52
11.3. Proposições da esquerda	52
11.4. Poder de veto institucional	53

12. Oposição, governo e a atuação legislativa da esquerda na agenda tributária progressiva	53
13. Preferências legislativas na reforma do Imposto de Renda: faixas <i>versus</i> alíquotas	55
13.1. Alteração de alíquotas: sinalização política e baixo custo de formulação	55
13.2. Alteração de faixas: maior potencial redistributivo e maior resistência política	55
14. Tendência histórica do Congresso Nacional em matéria de progressividade do Imposto de Renda (1985–2025)	56
14.1. Fases históricas e comportamento legislativo	56
15. Projeto de Lei 1.087/2025: isenção IR até R\$ 5.000	57
15.1. Principais pontos da proposta	57
15.2. Comissão Especial e Substitutivo à proposta	58
15.3. Avanço em matéria tributária	60
15.4. Críticas	60
15.5. Situação da tramitação legislativa	60
16. Considerações finais	61
17. Referências Bibliográficas	63

Apresentação

Felix Garcia Lopez

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

A pesquisa de Regina da Cunha Rocha, ora publicada neste Caderno da Pós-graduação *Stricto Sensu*, aporta uma contribuição vigorosa e oportuna ao debate contemporâneo sobre desigualdade e justiça tributária no Brasil. Sua originalidade reside em deslocar o eixo analítico do desenho técnico do sistema tributário para a arena legislativa, identificando-a como o espaço primordial de produção e reprodução das assimetrias distributivas no Brasil. Dialogando com a literatura sobre regressividade fiscal, o estudo sustenta uma hipótese institucional contundente: a persistência de um sistema tributário iníquo não é um mero subproduto de entraves econômicos, mas o resultado de escolhas políticas deliberadas, cristalizadas na atuação do Congresso Nacional ao longo de quatro décadas de redemocratização.

Em um cenário de crescente protagonismo do Legislativo na produção legal frente ao Executivo, o trabalho ganha relevância ao reconstruir a trajetória de todas as proposições sobre Imposto de Renda entre 1985 e 2025. A metodologia combina rigor histórico e análise quantitativa para mapear não apenas o êxito normativo, mas, sobretudo, o “não-decidido”. Ao investigar o bloqueio sistemático de propostas, a autora descortina uma realidade oculta nos estudos tradicionais, que costumam se restringir às leis efetivamente sancionadas.

Os achados revelam um paradoxo: apesar da alta produtividade, a taxa de efetividade normativa é irrisória. As raras mudanças aprovadas foram periféricas, desprovidas de caráter redistributivo estrutural. Em contrapartida, propostas de viés progressista — como a taxação de lucros e dividendos ou o aumento de alíquotas para altas rendas — são sistematicamente estancadas por dispositivos regimentais. Tais mecanismos concentram o poder decisório em comissões técnicas, permitindo o arquivamento por razões formais e impedindo que o mérito da justiça fiscal sequer alcance o plenário.

Essa dinâmica configura um padrão de “veto difuso”. As regras fiscais e os ritos regimentais operam como filtros seletivos que penalizam a progressividade, enquanto reformas que preservam privilégios encontram baixa resistência. Analiticamente, a pesquisa evidencia que o núcleo decisório da política tributária está ausente das instâncias de deliberação pública e se concentra em âmbitos técnicos de baixa visibilidade, blindando o status quo de pressões democráticas.

Para gestores e formuladores de políticas, a lição é clara: qualquer agenda de reforma tributária que busque a equidade não pode se limitar ao rigor técnico do conteúdo; ela exige uma estratégia política capaz de navegar pelos pontos de veto e deslocar o debate das comissões para o escrutínio do plenário. Em suma, Regina da Cunha Rocha qualifica nossa interpretação da desigualdade tributária no Brasil, expondo que ela é, antes de tudo, uma construção política reiterada e um desafio institucional a ser superado.

1. Introdução

O presente estudo tem como objetivo examinar a relação entre desigualdade de renda e a dinâmica legislativa no Brasil, tomando como eixo central a análise das propostas de reforma do imposto de renda apresentadas no parlamento brasileiro entre 1985 e 2025. O texto busca compreender como a atuação legislativa, especialmente no que se refere à tramitação, arquivamento e aprovação de proposições voltadas à progressividade do imposto, contribui para a manutenção ou transformação das estruturas de desigualdade econômica no país. A pesquisa parte do pressuposto de que a trajetória do imposto de renda não pode ser dissociada das disputas políticas, econômicas e ideológicas que moldam a política tributária nacional, sobretudo em um contexto historicamente marcado por alta concentração de renda.

O trabalho combina uma abordagem histórica e institucional. Por um lado, apresenta um panorama da evolução do imposto de renda no Brasil desde sua criação em 1922 até as mudanças recentes propostas pelo Projeto de Lei 1.087/2025, que introduz um imposto mínimo sobre altas rendas e redefine faixas de isenção. Por outro, examina as proposições legislativas sobre alíquota do Imposto de Renda registradas no portal da Câmara dos Deputados, classificando sua destinação (aprovação, arquivamento, obstrução ou estagnação) e identificando padrões de bloqueio político e institucional que limitam o alcance redistributivo dessas propostas.

Pretende-se demonstrar que, embora o parlamento apresente alta produtividade legislativa no tema, a efetividade normativa é historicamente baixa. A análise das causas de arquivamento revela a centralidade dos mecanismos regimentais, como os artigos 54, 58, 105, 133 e 164 do Regimento Interno, que, ao concentrarem poder decisório nas comissões, contribuem para o engavetamento sistemático de propostas potencialmente progressivas. Essa dinâmica é interpretada como uma forma de veto político difuso, no qual a não apreciação em plenário funciona como mecanismo de manutenção do *status quo* tributário.

O texto também aborda a regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro, caracterizada por baixa tributação sobre rendas e patrimônios elevados e relaciona esse fenômeno à baixa disposição legislativa em enfrentar privilégios tributários de altas rendas. Essa relação é explorada à luz da literatura sobre desigualdade, governança e representação política, destacando o papel das elites parlamentares na definição da agenda tributária e na neutralização de propostas redistributivas.

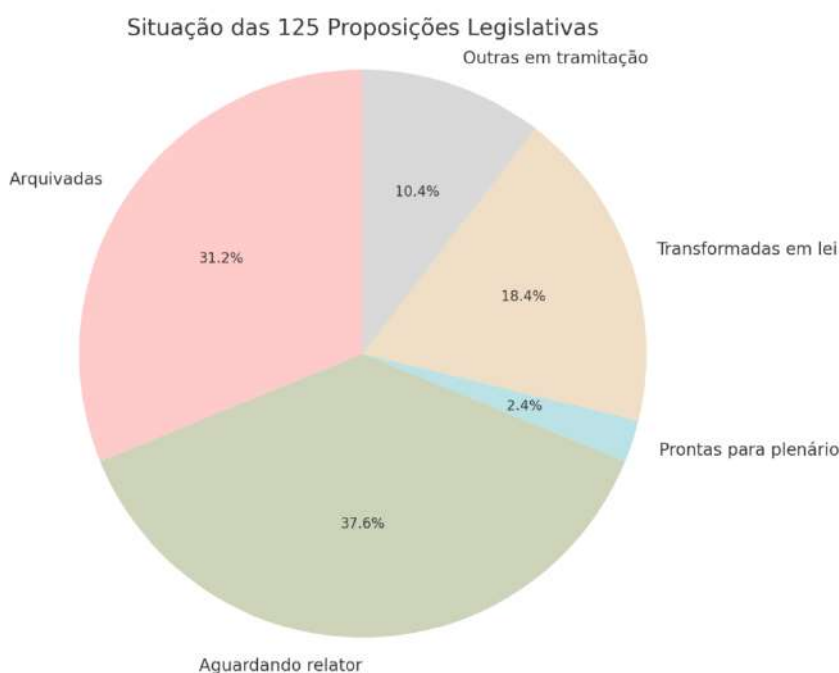
Assim, a pesquisa busca contribuir para o debate sobre desigualdade no Brasil ao demonstrar que a estrutura tributária vigente não é resultado apenas de restrições econômicas ou técnicas, mas de escolhas políticas deliberadas que se manifestam no processo legislativo. Ao mapear historicamente as propostas de reforma do imposto de renda e analisar as barreiras que impediram sua concretização, o estudo evidencia como a desigualdade econômica no país é também um fenômeno institucional e legislativo, profundamente enraizado nas práticas e estratégias de poder no interior do parlamento brasileiro.

2. Metodologia

A presente pesquisa busca mapear as propostas de alteração da alíquota do Imposto de Renda apresentadas na Câmara dos Deputados, desde a redemocratização, de 1985 a 2025. O trabalho pretende fornecer uma contribuição sobre as razões pelas quais, a despeito de um sistema tributário regressivo e de um sistema do imposto sobre a renda física pouco progressivo, sucessivos governos não lograram avançar em propostas visando ampliar a progressividade deste

último. Nesses termos, trata-se de uma contribuição visando compreender como diferentes propostas de alteração de alíquota do IR não avançaram dentro da Câmara dos Deputados, o que explicaria, em parte, a reprodução das desigualdades na distribuição da riqueza do país. Em outros termos, trata-se de verificar se, efetivamente, as elites políticas contribuíram para travar propostas de reforma de cunho mais progressivo.

Gráfico 1. Situação das Proposições Legislativas sobre alteração da alíquota de IRPF



Fonte: Gráfico elaborado pela autora.

Levantamento dos dados. A pesquisa utilizou, primordialmente, o portal de pesquisa da atividade legislativa da Câmara dos Deputados para fazer o levantamento das propostas apresentadas quanto à reforma do imposto de renda no país. O recorte histórico partiu da redemocratização do país a partir de 1985, visto que o material está disponível para acesso no próprio portal da Câmara dos Deputados, e finalizou na primeira metade de 2025 (Julho/2025), em razão das novas discussões em pauta no período contemporâneo, especialmente no que se refere aos debates sobre a taxação de grandes fortunas e nova faixa de isenção do IR prevista para 2026. Foram encontradas quase quatro mil proposições apresentadas na Câmara dos Deputados (três mil seiscientos e sessenta) que tinham relação com o tema Imposto de Renda, no entanto, apenas cento e vinte e cinco proposições, de fato, tocavam no tema de “alteração de alíquota do Imposto de Renda” diretamente.

Dessas 125 (cento e vinte e cinco) proposições, 39 (trinta e nove) foram arquivadas, por diferentes motivos. Das que estão em tramitação, 47 (quarenta e sete) aguardam designação de relator nas comissões e apenas 3 (três) estão prontas para serem apreciadas em Plenário. 23 (vinte e três) proposições foram transformadas em lei.

A análise das proposições arquivadas será o foco central deste trabalho pois busca-se entender quais tipos de proposições não avançaram na Câmara dos Deputados e as motivações para isso. Por fim, cabe lembrar que quando forem analisadas as proposições arquivadas, as razões do arquivamento serão observadas como indicadores da vontade política e das barreiras existentes sobre o tema.

Resultados e contribuição. Como resultado esperado, pretende-se identificar quais as barreiras políticas que reforçam a desigualdade social na discussão e efetiva reforma da distribuição de renda no país, tendo por foco a análise das propostas sobre alteração do imposto de renda no parlamento. Com isso, tem-se a intenção de contribuir para a revelação de discursos dissonantes da prática legislativa real no que concerne ao assunto, observando-se manobras de não apreciação das propostas legislativas como prática de rejeição implícita do tema dentro do Congresso Nacional.

3. Objetivos do trabalho

O trabalho pretende fornecer uma contribuição aplicada sobre as razões pelas quais, a despeito de um sistema tributário regressivo e de um sistema do imposto sobre a renda física pouco progressivo, sucessivos governos não lograram avançar em propostas visando ampliar a progressividade deste último. Nesses termos, trata-se de uma contribuição visando compreender se e com operam um dos mecanismos – o veto político legislativo – que explica em parte a reprodução das desigualdades na distribuição da riqueza do país. Em outros termos, trata-se de verificar se, efetivamente, as elites políticas vetaram propostas de reforma de cunho mais progressivo, evidenciando que, embora haja alta produtividade legislativa no tema, a efetividade normativa é historicamente baixa, resultando na preservação de um modelo tributário concentrador de renda.

Mais especificamente, a pesquisa visa:

- Levantar e listar todas as proposições legislativas apresentadas (projetos de lei complementar, projetos de lei, propostas de emendas constitucionais) que tratam da reforma do imposto de renda ou mesmo da reforma tributária que impacte o imposto de renda, de 1985 até 2025.
- Refinar a lista de proposições legislativas levantadas focando nas propostas que propunham modificação efetiva no imposto sobre rendimento e que deixaram de tramitar por arquivamento, obstrução ou demais razões políticas.
- Identificar o motivo do entravamento de tais propostas.

4. Um breve histórico do Imposto de Renda no Brasil

A história do Imposto de Renda no Brasil está intimamente ligada às transformações econômicas, políticas e sociais do país ao longo do tempo, assim como também às tendências internacionais. Desde sua criação, o tributo tem sofrido ajustes conforme as diferentes conjunturas fiscais e estruturais, sempre refletindo as prioridades do Estado em diferentes momentos históricos.

O IR foi instituído no Brasil pela Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, tendo como inspiração o modelo britânico de tributação progressiva. No entanto, a nova legislação entrou em vigor apenas em 1924 e previa alíquotas progressivas que variavam de 0,5% a 8%. Seu principal objetivo era ampliação da arrecadação pública e modernização do sistema tributário, funcionando o IR como um mecanismo de redução do *déficit* governamental e também das desigualdades, mas ainda fortemente baseado em impostos indiretos.

Entre as décadas de 1940 e 1960, o IR passou a desempenhar um papel cada vez mais crescente na arrecadação estatal. Nesse período, expandiram-se as bases tributáveis, com a inclusão dos rendimentos do trabalho, do capital, dos lucros e dos dividendos. Além disso, foram incorporados mecanismos de dedução e isenção para despesas com saúde, educação e dependentes, introduzindo um caráter social à tributação da renda. Aos poucos, as alíquotas moderadas foram

aumentando de valor chegando a 20% em 1944, 50% em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial. Em 1961, Jânio Quadros elevou esse percentual a 60% e, João Goulart, seu sucessor, estabeleceu um percentual de 65%, até hoje o maior percentual de Imposto de Renda na história brasileira.¹

Durante o regime militar, foi promovida uma nova Reforma Tributária que retornou a alíquota do IR aos 50% do pós-Segunda Guerra Mundial. Em 1966, foi promulgado o Código Tributário Nacional (CTN) pela Lei nº 5.172, que estabeleceu as diretrizes gerais do sistema tributário brasileiro. Nessa fase, o IR foi integrado a um modelo mais centralizado, junto ao recém-criado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e passou a ser um instrumento relevante na estratégia de financiamento do desenvolvimento econômico.

Entre os anos 1970 e 1988, o Brasil enfrentou um cenário de inflação crônica, o que afetou significativamente a arrecadação do IR. Em resposta, foram implementados mecanismos de correção monetária das bases de cálculo e das faixas de tributação. No entanto, a inflação elevada e instável comprometeu a eficácia arrecadatória do tributo, gerando perda real de receita e distorções distributivas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, marcou um novo marco institucional para o sistema tributário nacional. A nova Carta constitucional atribuiu à União a competência para instituir o IR, mas estabeleceu a repartição da receita com estados e municípios, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM). Essa medida consolidou o IR como um tributo federal, mas com importância redistributiva no pacto federativo.

O início do processo de modernização e simplificação do imposto, entretanto, veio na década de 1990. A Lei nº 7.713/1988 promoveu alterações significativas, como a tributação de rendimentos de aplicações financeiras e a instituição da cobrança sobre lucros e dividendos distribuídos. A configuração que o IRPF assumiu a partir da década de 1990 era bastante influenciada pelo modelo americano da época Reagan, com três faixas de tributação, alíquota máxima de 27,5% e isenção de dividendos. Em 1995, foi implementada a Declaração de Ajuste Anual em formato eletrônico, o que representou um avanço importante em termos de automação e controle fiscal. Em contrapartida, houve uma reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução nos graus de progressividade, o que acabou por contribuir com o aumento da desigualdade no período.² Desde então, o Brasil nunca voltou a ter IR com a estrutura progressiva do passado. Ampliaram-se os benefícios tributários aos rendimentos de capital e aos mais ricos, aliviando-se os efeitos da tributação sobre os dividendos.

A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, alterou de forma substantiva o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ela teve como objetivo central a modernização do sistema de tributação corporativa, em consonância com a agenda de abertura econômica e de incentivo ao setor privado. Ela reduziu a alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica buscando estimular a competitividade empresarial e atrair investimentos. Todavia, essa isenção da tributação sobre a distribuição de lucros e dividendos aos sócios e acionistas, alterou profundamente a dinâmica do sistema tributário nacional, especialmente no que se refere aos efeitos distributivos e à justiça fiscal.

1. GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada em *Texto para discussão* 2190. Abril de 2016. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf. Último acesso em: 10 de setembro de 2025.

2. GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada em *Texto para discussão* 2190. Abril de 2016. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf. Último acesso em: 10 de setembro de 2025.

A Lei nº 9.249/1995 representou, desse modo, a consolidação de uma política tributária voltada para a atração de capitais e para a simplificação relativa dos mecanismos de arrecadação. Entretanto, suas disposições, sobretudo a isenção de lucros e dividendos, ampliaram a regressividade do sistema tributário brasileiro, uma vez que reduziram a progressividade na tributação da renda e ampliaram a desigualdade.

Durante os anos 2000, o IR passou por um processo de estabilização, com importantes avanços na digitalização da declaração e da fiscalização, como a malha fina eletrônica. Porém, a defasagem da tabela progressiva em relação à inflação se intensificou, e a carga tributária continuou concentrada sobre as rendas do trabalho. Essa realidade fomentou o debate público sobre justiça fiscal e a necessidade de maior progressividade na tributação.

Na década de 2010, intensificaram-se as pressões por uma reforma do IR. A ausência de atualização das faixas de isenção provocou o enquadramento de camadas cada vez mais amplas da população no sistema, enquanto lucros e dividendos permaneciam isentos desde 1995. As propostas de reforma concentravam-se na correção da tabela, na reintrodução da tributação de lucros e dividendos e na ampliação da faixa de isenção, especialmente para a classe média.

Mais recentemente, entre 2020 e 2023, o governo federal encaminhou propostas de reforma tributária mais amplas, que incluíam mudanças no IR. Dentre elas, destacaram-se a criação de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA)³ para substituir tributos sobre o consumo e a retomada da tributação sobre lucros e dividendos. Além disso, foram feitos reajustes pontuais na tabela do IR, com aumento da faixa de isenção.

Até o ano de 2024, a faixa de isenção estava fixada em R\$ 2.112,00 mensais, podendo chegar a R\$ 2.640,00 com o desconto simplificado. As alíquotas variavam de 7,5% a 27,5%. Entretanto, a tabela permanecia desatualizada em relação à inflação acumulada ao longo das décadas, o que gerava críticas recorrentes à regressividade do sistema. A tributação da renda no Brasil, mesmo com mecanismos progressivos, ainda é vista como insuficiente para corrigir desigualdades sociais e regionais. Verifica-se, assim, a defasagem na atualização da Tabela Progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil e seus efeitos sobre diferentes faixas de rendimento.

Vale lembrar que, até 2025, a última atualização da tabela ocorreu em 2015, o que representa um significativo atraso frente à inflação acumulada medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.⁴ A comparação entre a tabela vigente e uma versão

3. A Lei complementar 214/2025 foi a primeira regulamentação da reforma tributária. Ela simplifica a cobrança de impostos sobre o consumo (bens e serviços). O texto originou-se do Projeto de Lei Complementar 68/2024, do Executivo, e traz como principal mudança as regras para a implementação do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). O IVA incidirá apenas sobre o valor adicionado em cada etapa da produção, descontando o que já foi taxado nas etapas anteriores, evitando, assim, possível cumulatividade na cobrança de tributos ao longo das cadeias produtivas. No Brasil, o IVA será dual, isto é, será dividido em Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com arrecadação destinada aos estados e municípios, e a Construção sobre Bens e Serviços (CBS), para o governo federal. Eles substituirão os atuais Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Programa de Integração Social (Pis), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

4. O governo federal usa o IPCA como o índice oficial de inflação do Brasil. Portanto, ele serve de referência para as metas de inflação e para as alterações na taxa de juros. O IPCA engloba uma parcela ampla da população. Ele aponta a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 (um e quarenta) salários mínimos. Fonte: www.ibge.gov.br. Último acesso: 08 de setembro de 2025.

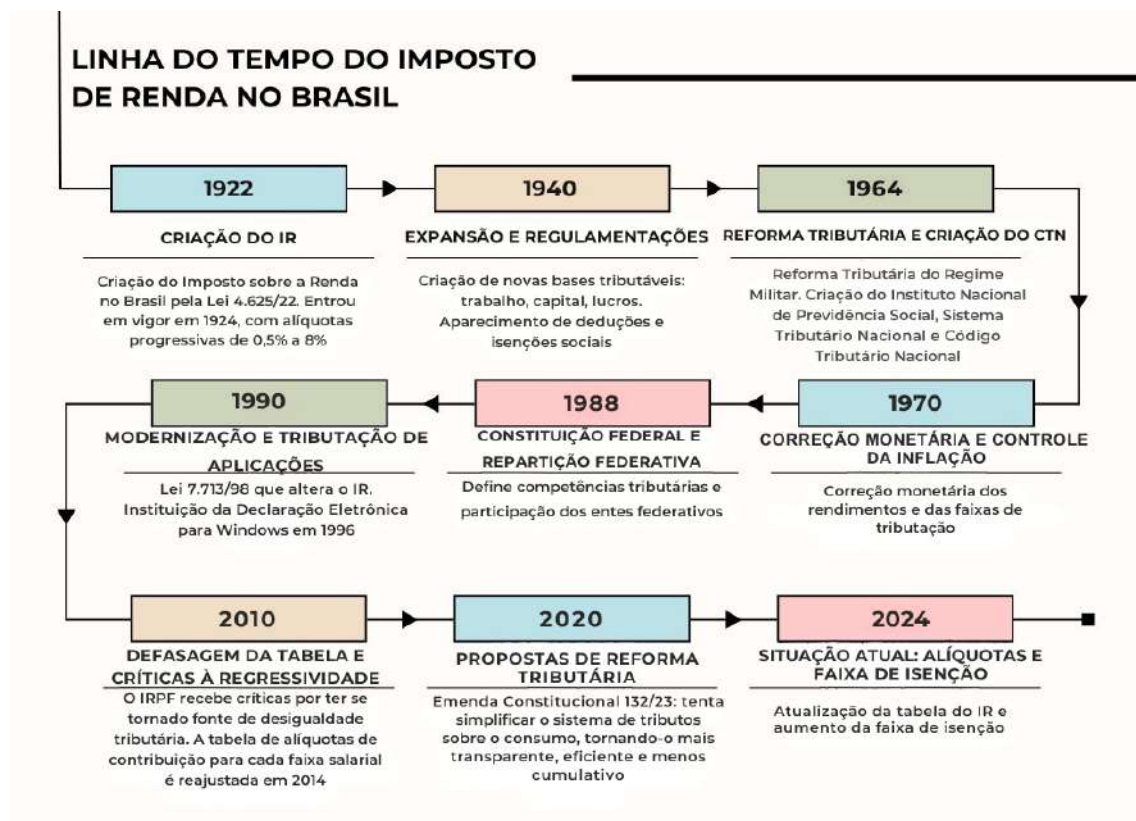
atualizada com base no IPCA desde 1996 evidencia um impacto regressivo: contribuintes de rendas médias (R\$ 3.000 a R\$ 9.000) são os mais prejudicados. Para esses, a carga tributária pode ser até 10,5% superior àquela que seria aplicada com a tabela corrigida. Já para rendas superiores, o impacto é menor, em torno de 2,4%.

As alterações históricas na tabela — como a criação de alíquotas intermediárias (7,5% e 22,5%) e o aumento da alíquota máxima de 25% para 27,5% — atenuaram parcialmente o efeito da defasagem para os mais ricos.

Em 2025, o Imposto de Renda da Pessoa Física passou por uma atualização importante. A faixa de isenção foi ampliada para R\$ 3.036 (três mil e trinta e seis reais) mensais, beneficiando quem ganha até dois salários mínimos. A faixa de isenção mensal passou de R\$ 2.259,20 (dois mil e duzentos e cinquenta e nove reais e 20 centavos) para R\$ 3.036 (três mil e trinta e seis reais, até dois salários mínimos), conforme a Medida Provisória nº 1.294/2025, que entrou em vigor em maio de 2025. Com o desconto simplificado de 20%, a isenção efetiva pode chegar a R\$ 3.036 (três mil e trinta e seis reais) sem imposto a pagar. As alíquotas continuam entre 7,5% e 27,5%, mas as faixas de rendimento foram reajustadas para reduzir a defasagem acumulada. A declaração segue obrigatória para quem teve rendimentos acima de R\$ 33.888 (trinta e três mil e oitocentos e oitenta e oito reais) no ano ou possui bens superiores a R\$ 800 (oitocentos) mil.

Além disso, foi criada na Câmara dos Deputados uma Comissão Especial sobre Alteração da Legislação do Imposto de Renda para analisar o Projeto de Lei n.º 1.087/2025,⁵ do Executivo, que propõe elevar a isenção para R\$ 5.000 (cinco mil reais), modificando também faixas e alíquotas, mas com aplicação prevista a partir de 2026. O projeto prevê também a elevação da faixa de renda que terá redução parcial do imposto para R\$ 7.350 (sete mil e trezentos e cinquenta reais). Porém, o substitutivo ao texto original apresentado pela Comissão Especial mantém a alíquota de 10% (dez por cento) para a tributação de contribuintes de alta renda além de não criar imposto sobre remessa para o exterior de lucros e dividendos pagos a governos estrangeiros, fundos soberanos e fundos de pensão, o que, acaba por dar uma falsa ideia de progressividade do projeto de lei e acaba por perpetuar a desigualdade de renda existente, uma vez que os benefícios tributários aos rendimentos do capital continuam assegurados. Atualmente, o projeto de lei foi apreciado e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados (em 1º de outubro de 2025) e seguiu para o Senado Federal, onde será apreciado.

5. O PL 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. Altera a Lei n. 9.250, de 26 de dezembro de 1995 (que altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências).

Figura 1. Linha do tempo do Imposto de Renda no Brasil (1922 – 2024)

Fonte: elaborado pela autora.

5. Dimensões da discussão sobre o tema

O Imposto de Renda no Brasil foi instituído em 1922, e efetivamente cobrado a partir de 1924, durante o governo de Epitácio Pessoa, com o objetivo de financiar o Estado em um momento de crescimento das despesas públicas. Inicialmente, a cobrança era modesta e limitada a uma parcela pequena da população. Com o tempo, o imposto passou por várias reformulações, ampliando sua abrangência e tornando-se uma das principais fontes de receita fiscal do governo brasileiro. A legislação evoluiu para incluir faixas de contribuição progressivas, com o intuito de tornar a cobrança mais equitativa e adaptada à renda de cada contribuinte.

No Brasil, o Imposto de Renda é considerado uma ferramenta com potencial para reduzir a desigualdade, já que sua estrutura progressiva deveria fazer com que contribuintes com rendas mais altas paguem proporcionalmente mais. No entanto, a efetividade dessa progressividade é limitada por fatores como a alta informalidade, as isenções e deduções fiscais, e a baixa tributação sobre dividendos e grandes fortunas.

Assim, embora o Imposto de Renda possa ter por objetivo um efeito redistributivo, as desigualdades persistem devido à estrutura tributária mais ampla, que também inclui impostos regressivos. As reformas levadas ao Congresso Nacional frequentemente visam simplificar o sistema tributário, mas negligenciam a busca por justiça tributária. O tributo tem por objetivo combater as desigualdades tanto no seu recolhimento quanto no financiamento de políticas públicas, sustentando o Estado e serviços essenciais, como saúde e educação, incidindo sobre consumo, renda e patrimônio. Todavia, distorções nesses pilares acabam favorecendo os mais ricos e sobrecarregando os mais pobres.

O Imposto de Renda é frequentemente discutido no parlamento brasileiro devido à sua importância na arrecadação fiscal e no combate à desigualdade. Debates incluem temas como a progressividade do imposto, isenções, deduções e a possibilidade de tributar dividendos e grandes fortunas. Propostas de reforma surgem frequentemente, buscando tornar o sistema mais justo e eficiente. Além disso, há discussões sobre o impacto do imposto nas diferentes classes sociais e sobre formas de aumentar a base de contribuintes sem prejudicar os mais vulneráveis.

Conforme Lopez,⁶ a maneira como uma sociedade percebe e interpreta suas desigualdades desempenha um papel crucial na formulação de estratégias para reconstruir narrativas que busquem aumentar o reconhecimento social dos grupos excluídos. Esse reconhecimento é um passo essencial para a construção de sociedades mais inclusivas e bem-sucedidas.

Desse modo, entender a evolução da participação do Congresso Nacional no processo decisório de políticas públicas no Brasil é fundamental quando se trata de analisar as propostas de reforma do imposto sobre o rendimento no país. Durante a transição democrática, a atenção estava voltada, sobretudo, para o Poder Executivo, com uma visão pessimista sobre a capacidade do Legislativo em lidar com questões de interesse público.⁷ Contudo, a partir da redemocratização, especialmente na década de 1990, o Congresso começou a ser visto como um ator relevante na formulação de políticas.

A partir da redemocratização no Brasil em 1985, duas grandes mudanças estavam acontecendo em nível global. De um lado, houve também o aumento das democracias no cenário político internacional, de outro, a inclusão de critérios socioeconômicos mais amplos na avaliação do desempenho dos países, como saúde, educação e desenvolvimento humano. No Brasil, houve um debate sobre o papel do Congresso Nacional, historicamente visto como mais um obstáculo do que um contribuinte do desenvolvimento. No entanto, estudos recentes indicam que o Legislativo brasileiro tem sido mais ativo na formulação de políticas públicas e na aprovação de leis, muito em razão dos novos mecanismos de transparência legislativa e também dos instrumentos de gestão participativa, como a maior capacidade da sociedade de exigir ações e resultados por parte dos seus representantes no parlamento. A partir de 2008, o Congresso aumentou sua produção legislativa e sua interferência em propostas do Executivo, sugerindo um papel mais proativo no processo legislativo.⁸ Embora a dominância do Executivo na produção de leis ainda seja significativa, há sinais de mudança nesse padrão desde 2005, com o Congresso participando mais ativamente, inclusive em áreas relevantes, tais como previdência social e

6. LOPEZ, Felix Garcia. Repertórios sobre as razões da desigualdade no Brasil em *Boletim de Análise Político-Institucional*. N. 23. Junho de 2020. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343590294_Repertorios_sobre_as_Razoes_da_Desigualdade_no_Brasil. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

7. SANTOS, Fabiano G. M. dos. O Legislativo em busca de informação: um estudo da assessoria da Câmara dos Deputados em *Texto para Discussão* 1958. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3127/1/TD_1958.pdf. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

8. ALMEIDA, Acir. *A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios em Brasil em desenvolvimento, 2014: Estado, planejamento e Políticas Públicas*, pp. 248-260. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3613/1/Livro_Brasil%20em%20desenvolvimento_2014_Estado%20planejamento%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_v.%202.pdf. Último acesso em: 18 de outubro de 2024. Ver também: ALMEIDA, Acir. *Revertendo a delegação: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3163-port>. Último acesso em: 08 de novembro de 2025.

políticas distributivas (como Bolsa Família). O Legislativo ampliou, assim, sua produção e passou a ocupar espaço mais central nas políticas públicas, historicamente dominadas pelo Executivo.

Mais recentemente, diversos autores têm discutido os debates sobre o Estado, destacando um movimento em direção a arranjos políticos mais descentralizados, que envolvem a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação, em vez de se concentrar apenas nas estruturas hierárquicas do Estado. Isso se deve à fragmentação dos grandes aparelhos estatais verticalizados, resultante de processos de descentralização, privatização e desregulação, e ao reconhecimento de novos atores sociais, econômicos e políticos como parceiros essenciais.

Dessa forma, a produção de políticas públicas exigiria agora arranjos mais complexos, com a tomada de decisões e a execução de programas sendo compartilhadas entre diferentes atores, tanto governamentais quanto não governamentais. Entender o papel do parlamento nessa descentralização de tomadas de decisão é, assim, de fundamental importância na compreensão sobre as interpretações sobre desigualdade e redistribuição de renda no país, passando, necessariamente pela discussão da reforma tributária e, em especial, do imposto sobre rendimento.

Tais perspectivas trazem novos desafios analíticos. Um desses desafios é mostrar que a definição do debate político depende dos atores envolvidos, de suas interações da distribuição de suas funções.⁹ Por isso, mapear as proposições legislativas apresentadas sobre o tema e confrontá-las com a situação em que se encontram no processo legislativo, examinando-se principalmente as razões de arquivamento de propostas sobre o tema, é fundamental para se entender como o sistema político brasileiro impacta a economia brasileira e contribui para a percepção de desigualdade no país.

6. Alta produtividade legislativa *versus* baixa efetividade normativa

Gráfico 2. Proposições sobre Alíquota do IR por Situação e Ano



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, de acordo com dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. Termo de pesquisa: alteração da alíquota do Imposto de Renda. Total de proposições: 105 apresentadas por parlamentares (excluíram-se 20 apresentadas pelo Poder Executivo, perfazendo-se um somatório global de 125 proposições sobre o tema).

9. PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas em *Boletim de Análise Político-Institucional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

O gráfico “Proposições sobre Alíquota do IR por Situação e Ano” mostra a distribuição, ao longo do tempo, das proposições legislativas apresentadas por parlamentares (deputados e senadores)¹⁰ com o objetivo de alterar a alíquota do Imposto de Renda (IR) no Brasil. As proposições foram classificadas em três categorias: **aprovadas** (verde claro), **arquivadas** (rosa claro) e **outras**¹¹ (azul claro), e estão organizadas de acordo com o ano de apresentação, entre 1985 e 2025.

Ao se analisar a atividade do Congresso Nacional sobre o debate do tema Imposto de Renda, em especial as proposições que tratam sobre o tema apresentadas na Câmara dos Deputados, nota-se que a Câmara é bastante ativa neste sentido. A maior parte dessas proposições trata sobre mudanças de alíquotas, faixas de progressividade ou regras de incidência do Imposto de Renda. Segundo o levantamento dos dados feitos por esta pesquisa, as proposições que visam alterar a alíquota do Imposto de Renda aparecem diversas vezes ao longo dos últimos 40 anos, com uma média de 1,66 proposição por ano.

6.1. Baixa taxa de aprovação ao longo do tempo

Contudo, pode-se inferir da leitura do gráfico, que a quantidade de proposições aprovadas é visivelmente pequena. Somente em quatro anos (1988, 2003, 2005, 2016 e 2024) houve aprovação de proposições parlamentares sobre alteração da alíquota do IR. Isso destaca a dificuldade de aprovação de projetos com esse tema no Congresso Nacional, refletindo desafios técnicos, políticos e econômicos.

Os anos nos quais houve aprovação de proposições sobre o tema coincidem com anos de mudança no cenário político brasileiro. O ano de 1988 é emblemático pela promulgação da nova Constituição Federal, que foi fundamental para consolidar a democracia no Brasil após o regime militar. A garantia dos direitos civis, sociais e políticos, fortaleceu o Congresso Nacional e ampliou os mecanismos de participação popular, além de assegurar a separação dos poderes. A constituição de 1988 também descentralizou o poder e permitiu maior autonomia a estados e municípios, e instituiu instrumentos de controle e transparência pública, como o Ministério Público independente e os Tribunais de Contas.

Em seguida à promulgação da Constituição, o projeto de lei que foi aprovado e transformado na Lei nº 7.714, de 3 de dezembro de 1988¹² alterou significativamente as regras do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil, em especial no contexto da reforma tributária daquele período.

A Lei nº 7.714/88 marcou o início de uma modernização da legislação do imposto de renda no Brasil, buscando maior equidade, eficiência e alinhamento com os princípios constitucionais recém-estabelecidos, especialmente os de capacidade contributiva e justiça fiscal. A lei estabeleceu que os rendimentos obtidos por pessoas físicas em aplicações financeiras, inclusive de curto prazo, passassem a ser tributados na fonte e na declaração de ajuste anual, encerrando isenções anteriores. Introduziu ainda a tributação de lucros distribuídos por empresas aos seus sócios e acionistas, que até então eram isentos. No entanto, essa tributação foi posteriormente revogada na década de 1990. A lei, baseada nos princípios constitucionais, redefiniu os critérios para deduções com dependentes, educação, saúde, e contribuições previdenciárias, visando maior controle e justiça tributária e ampliou a base de contribuintes.

10. Aqui se consideram as proposições apresentadas no Senado, mas que também foram apreciadas na Câmara.

11. “Outras” aqui representam as proposições que ainda estão em tramitação (aguardando designação de relator, andamento da proposição principal, distribuição para outra comissão temática) ou prontas para pauta de votação nas comissões ou em plenário, mas que, no entanto, ainda não foram apreciadas.

12. Projeto de Lei 1.412/88 apresentado pelo Dep. Genebaldo Correia (PMDB/BA).

Com as novas regras, mais contribuintes passaram a declarar e recolher IR, aumentando a arrecadação e dando a ideia de maior progressividade do sistema.

Em 2003, com a chegada do primeiro governo de esquerda ao poder depois da redemocratização, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, o cenário político e econômico brasileiro foi marcado por diversos programas sociais, além de um crescimento econômico significativo e a redução do desemprego. Neste mesmo ano, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 10.828, de 23 de dezembro de 2003¹³ que alterou a legislação tributária federal, especificamente relacionada ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).

A Lei 10.828/2003 estabeleceu que até 31 de dezembro de 2005 o cálculo do IRPF sobre os rendimentos das pessoas físicas deveria continuar sendo feito com base nas tabelas progressivas mensal e anual instituídas pela Lei nº 10.451/2002. A Lei 10.828/2003 tinha por objetivo a prorrogação da vigência das faixas e alíquotas do IRPF estabelecidas pela legislação anterior, mantendo a estrutura tributária existente por mais dois anos. A medida garantiu estabilidade e previsibilidade tributária para contribuintes e o fisco no curto prazo, evitando mudanças bruscas nas regras do Imposto de Renda da Pessoa Física durante aquele período.

Em 2005, ainda durante o primeiro governo Lula e na onda das reformas econômicas iniciadas, foi aprovado projeto de lei 5.524 de 2005,¹⁴ transformado depois na Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, que tratou exclusivamente da dedução de doações e patrocínios feitos por pessoas físicas e jurídicas a projetos sociais previamente aprovados. Ela estabeleceu mecanismos de incentivo fiscal, permitindo que tais valores fossem abatidos do imposto devido — dentro de certos limites — mas sem, necessariamente, modificar as faixas ou alíquotas progressivas do Imposto de Renda.

No último ano dos governos petistas, em 2016, foi apreciado o projeto de lei 6.568/2016 (Projeto de Lei do Senado Federal nº 405/2016)¹⁵ e posteriormente transformado na Lei 13.428/2017, já durante o governo de Michel Temer. A Lei nº 13.428/2017 afetou diretamente o Imposto de Renda ao incluir na base tributável recursos que estavam ocultos no exterior, ampliando a base de arrecadação e oferecendo uma via legal de regularização fiscal, com pagamento de IR e multa compensatória.

Por fim, mais recentemente, em 2024, a Lei nº 14.848, de 1º de maio de 2024,¹⁶ alterou a tabela progressiva mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), atualizando os valores das faixas de tributação. Essa medida tinha como principal objetivo corrigir parcialmente a defasagem da tabela, que há anos vinha sendo criticada por não acompanhar a inflação.

A nova lei modificou os valores das faixas de renda tributável, ampliando a faixa de isenção e ajustando os limites das demais alíquotas. Isso resultou em redução do imposto a pagar para os contribuintes de baixa e média renda. A Lei nº 14.848, de 1º de maio de 2024, promoveu uma atualização na tabela progressiva mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), representando certo avanço na aplicação da justiça fiscal no Brasil. A Lei focou na tributação progressiva, isto é, no princípio segundo o qual quem ganha mais deve pagar proporcionalmente mais impostos, reajustando os valores das faixas de renda sujeitas ao IRPF, ampliando a faixa de isenção e mantendo as demais alíquotas, que foram de 7,5% a 27,5%.

13. Projeto de Lei 2.310/2003 apresentado pelo Dep. João Lyra (PTB/AL).

14. Apresentado pelo Dep. Pedro Canedo (PP/GO).

15. Apenas a partir do começo da 56ª Legislatura (1º de fevereiro de 2019 a 31 de janeiro de 2023) passou a valer numeração unificada entre Câmara e Senado por meio do Ato Conjunto n.1 de 19 de dezembro de 2018. O PLS 405/2016 foi apresentado pela Mesa Diretora do Senado Federal.

16. Resultado da aprovação do Projeto de Lei 81/2024 apresentado pelo Dep. Zé Guimarães (PT/CE).

Com a nova tabela, ficaram isentos os contribuintes com rendimentos mensais de até R\$ 2.259,20 (dois mil e duzentos e cinquenta e nove reais e vinte centavos), corrigindo parcialmente a defasagem frente à inflação acumulada nos últimos anos. A estrutura mantida da tabela progressiva buscou respeitar o princípio da capacidade contributiva, aumentando a carga tributária apenas à medida que a renda cresce e reforçar o caráter progressivo do IR, promovendo maior equidade e adequação ao princípio constitucional da justiça fiscal.

A Lei 14.848/2024 ainda revogou a Medida Provisória nº 1.206/2024 que tratava da atualização da tabela e teve aplicação imediata (passando a valer a tabela a partir da data de publicação), o que impactou de forma direta os descontos mensais na folha de pagamento dos trabalhadores assalariados.

Gráfico 3. Média Móvel (5anos) de Proposições sobre Alteração da Alíquota do IR (1985-2025)



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, de acordo com dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. O quadro apresenta a média móvel a cada 5 (cinco) anos das proposições apresentadas sobre alteração da alíquota do IR apresentadas na Câmara dos Deputados. Termo de pesquisa: alteração da alíquota do Imposto de Renda. Total de proposições: 105 apresentadas por parlamentares (excluíram-se 20 apresentadas pelo Poder Executivo, perfazendo-se um somatório global de 125 proposições sobre o tema).

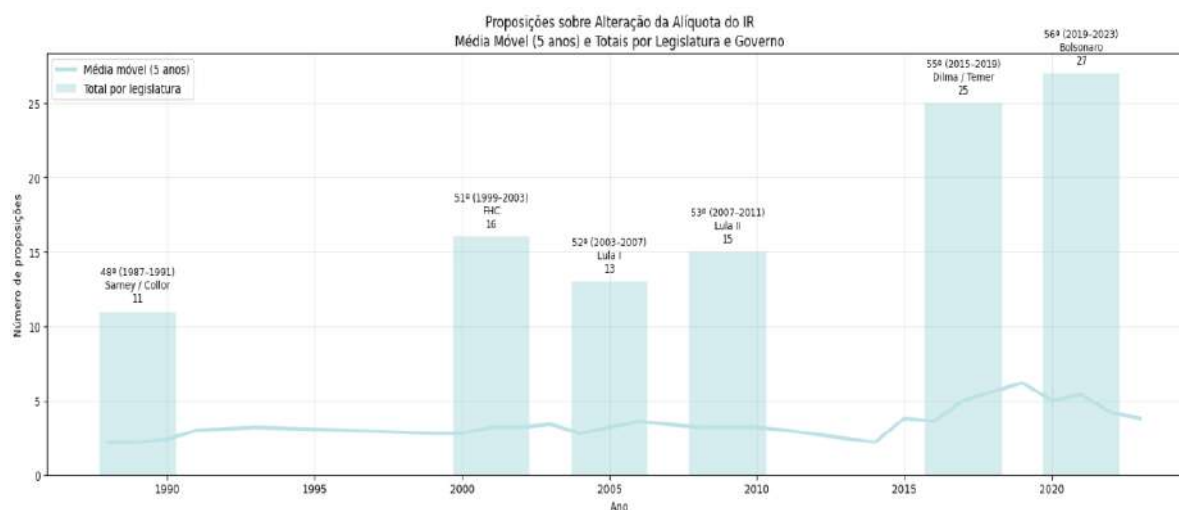
É possível perceber pelo gráfico que, entre os anos 1990 e 2010 a média se manteve relativamente estável, oscilando entre duas e três proposições apresentadas por ano. A partir de 2016, entretanto, constata-se um salto significativo: a média chegou a ultrapassar três proposições apresentadas por ano em alguns períodos. Nos anos mais recentes (2020–2025), a média se manteve acima de duas proposições apresentadas por ano, indicando maior ativismo parlamentar no tema.

Os anos de maior concentração de proposições apresentadas sobre alteração das alíquotas do Imposto de Renda foram: 2017, com oito proposições (maior número em um único ano); 1990, com seis proposições; 2023, com cinco proposições; e 1997 e 2006, com quatro proposições cada.

Quadro 1. Legislaturas com maior atividade na apresentação de proposições sobre IR

Legislaturas com maior atividade na apresentação de proposições sobre IR	Período	Número de Proposições apresentadas na Legislatura
48 ^a	1987-1991 Governos José Sarney e Fernando Collor de Melo	11
51 ^a	1999-2003 Governo Fernando Henrique Cardoso	16
52 ^a	2003-2007 Governo Lula I	13
53 ^a	2007-2011 Governo Lula II	15
55 ^a	2015-2019 Governos Dilma Rousseff e Michel Temer	25
56 ^a	2019-2023 Governo Jair Bolsonaro	27

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Gráfico 4. Proposições sobre alteração da alíquota do IR = Média Móvel (5 anos) e Totais por Legislatura e Governo

Fonte: Gráfico elaborado pela autora, de acordo com dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. Termo de pesquisa: alteração da alíquota do Imposto de Renda. Termo de pesquisa: alteração da alíquota do Imposto de Renda. Total de proposições: 105 apresentadas por parlamentares (excluíram-se 20 apresentadas pelo Poder Executivo, perfazendo-se um somatório global de 125 proposições sobre o tema).

Isso confirma que a atividade parlamentar se concentra em certos momentos de maior debate econômico e fiscal: início dos anos 1990 (período de hiperinflação e reformas e período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal), segunda metade dos anos 1990 (ajustes pós-Plano Real), e mais recentemente (2015 em diante, em meio às reformas fiscais discutidas no Congresso).

6.2. Prevalência de arquivamentos até 2010

Apesar dessa tendência a uma alta atividade legislativa, poucas dessas propostas chegaram a virar lei. Muitas propostas foram arquivadas ao fim da legislatura, enquanto outras se encontram ainda estagnadas em comissão temática aguardando designação de relator. Em geral, as propostas sobre mudanças relevantes nas alíquotas acabaram vindo por iniciativa do Poder Executivo, com maior capacidade de articulação política e fiscal. Embora a Câmara tenha sido muito ativa em apresentar projetos de lei sobre alíquota do IR, a taxa de aprovação foi baixa no período. A maioria das proposições não prosperou e serviu mais como instrumento de debate político e posicionamento ideológico.

Gráfico 5. Proporção de proposições sobre alteração da alíquota do IR por situação (1985-2025)



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, de acordo com dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. Termo de pesquisa: alteração da alíquota do Imposto de Renda. Total de proposições: 105 apresentadas por parlamentares (excluíram-se 20 apresentadas pelo Poder Executivo, perfazendo-se um somatório global de 125 proposições sobre o tema).

O gráfico intitulado *Proporção de proposições por situação ao longo do tempo* apresenta a evolução das proposições legislativas sobre a alíquota do Imposto de Renda apresentadas por parlamentares, classificadas em três situações: arquivadas, aprovadas (ou transformadas em lei) e outras (como em tramitação, apensadas, etc.), ao longo do período de 1985 a 2025.

Baixa taxa de sucesso legislativo. A análise revela que, durante boa parte do período analisado, especialmente entre os anos 1985 e 2010, há um forte predomínio das proposições arquivadas, o que, em muitos anos, representa quase a totalidade das proposições apresentadas. Isso indica uma baixa taxa de sucesso legislativo e dificuldades na tramitação dessas matérias.

Baixa taxa de aprovação. As proposições aprovadas ou transformadas em lei (em verde claro) aparecem em pouquíssimos anos, e com proporção reduzida. Isso mostra que propostas de mudança na alíquota do IR, apesar de frequentes, raramente se convertem em legislação efetiva.

Dinamismo nos anos mais recentes. A partir de 2010, há um crescimento visível das proposições classificadas como “outras” (em azul claro), indicando que muitas ainda estão em tramitação, apensadas ou com andamento indefinido. Isso pode estar associado ao aumento do número de proposições recentes que ainda não tiveram desfecho, ou a uma maior complexidade do processo legislativo contemporâneo, que se tornou mais moroso com o tempo. Isso reflete também períodos de maior mobilização parlamentar sobre o tema da reforma tributária além

da ampliação do debate público sobre a justiça fiscal e a defasagem da tabela do IR. Percebe-se que houve uma renovação do debate legislativo no tocante ao assunto e mobilização parlamentar mais importante, mesmo que os resultados concretos ainda sejam limitados.

A partir de 2018 há um maior número de proposições que ainda não foram apreciadas. Vale ressaltar, que a média de apreciação de projetos vindos do Poder Executivo é de menos de um ano enquanto os projetos oriundos de parlamentares têm média de apreciação de um ano ou mais.

Pode-se concluir que o gráfico evidencia uma atividade legislativa contínua, mas com baixa efetividade no que se refere à aprovação de proposições parlamentares sobre alíquota do Imposto de Renda. Apesar de uma crescente preocupação dos parlamentares com o tema nos últimos anos, como demonstra o aumento do número de proposições em tramitação, a taxa de sucesso permanece reduzida. A predominância da categoria “outras” revela a complexidade e a lentidão do processo legislativo nesse campo, além de indicar um espaço de disputa contínua sobre os rumos da política tributária no país.

7. Regressividade do IR: omissão do Congresso ou resultado de preferências dominantes?

Para se entender se a regressividade do Imposto de Renda pode ser atribuída a uma possível omissão do Congresso ou mesmo a preferências dominantes de grupos dentro do Congresso, é importante se partir de uma análise das propostas de alteração da alíquota do Imposto de Renda que foram arquivadas e se discutir a causa de arquivamento dessas proposições, a fim de se entender mais claramente se o comportamento parlamentar padrão na discussão e definição de alíquotas progressivas de IR visa, de fato, reformar a regressividade do imposto de renda.

De um universo de 125 (Cento e vinte e cinco) proposições analisadas, 39 (trinta e nove) foram arquivadas, por variadas razões. Serão analisados os motivos dos arquivamentos para se traçar um panorama que indique qual a tendência do Congresso Nacional, em especial a Câmara dos Deputados, no exame de proposições que tratem da alteração das alíquotas do Imposto de Renda.

Foram consideradas proposições arquivadas com base, essencialmente, nos seguintes dispositivos regimentais:

- Arts. 54 e 58, § 4º: Inadequação financeira e orçamentária.
- Art. 105: Fim de legislatura.
- Art. 133: Pareceres contrários ao mérito.
- Art. 164: Prejudicialidade.

Além disso, foram identificadas proposições com conteúdo progressivo a partir de critérios como aumento da tributação sobre rendas elevadas ou grandes patrimônios; ampliação da progressividade da tabela do IRPF; tributação de lucros e dividendos ou fluxos internacionais; e ampliação de isenções para camadas de baixa renda.

7.1. Arquivamento por inadequação financeira e orçamentária

Cinco proposições foram arquivadas tendo por base o art. 54 combinado com o art. 58, §4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Conforme o regimento:

Art. 54. Será terminativo o parecer:

I – da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III – da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares. (...)

Art. 58. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres serão mandados à publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia. (...)

§ 4º Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece, nos artigos 54 e 58, as principais hipóteses em que uma proposição pode ser arquivada durante sua tramitação. Tais artigos dispõem sobre os poderes das comissões permanentes e sobre os procedimentos após a apreciação conclusiva das matérias.

De acordo com o art. 54, determinadas comissões possuem competência terminativa, ou seja, têm poder para encerrar a tramitação de uma proposição sem a necessidade de deliberação em plenário. Isso ocorre especialmente em três situações: quando a **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)** conclui que a matéria é inconstitucional ou contrária ao ordenamento jurídico; quando a **Comissão de Finanças e Tributação (CFT)** considera que a proposição não atende aos requisitos de adequação financeira ou orçamentária; e quando a **Comissão Especial** prevista no art. 34, II, analisa ambas as preliminares e emite parecer conclusivo desfavorável. Nesses casos, um parecer negativo pode determinar diretamente o arquivamento da proposição.

O art. 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, disciplina os procedimentos cabíveis após apreciação conclusiva de uma proposição legislativa pelas comissões competentes, ou seja, sem a necessidade de deliberação automática pelo Plenário. Esse mecanismo estabelece um prazo de recurso que possibilita levar a matéria à apreciação pelo Plenário, assegurando, assim, um instrumento de controle político sobre decisões inicialmente tomadas em âmbito técnico. Na ausência de interposição de recurso ao Plenário, a deliberação das comissões adquire força de decisão final. O art. 58 acaba, assim, acaba por conferir poder decisório real às comissões, reduzindo a sobrecarga do Plenário.¹⁷ Na prática, a maior parte das proposições que não suscitam mobilização política significativa é arquivada ou aprovada conclusivamente, sem discussão ampla no Plenário. Essa dinâmica evidencia que, em muitos casos, o núcleo decisório do processo legislativo desloca-se do Plenário para as Comissões, especialmente aquelas com competência terminativa, como a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Desse modo, conforme os arts. 54 e 58, §4º do RICD, a proposição pode ser arquivada por duas razões principais: por ter recebido parecer conclusivo desfavorável nas comissões competentes,

17. Uma manobra regimental bastante usada para escapar ao poder decisório das comissões e que ganhou força, sobretudo, durante a pandemia do Covid-19, é a apresentação de um Requerimento de Urgência Regimental baseado no art. 152 do RICD por Líderes de partidos ou blocos parlamentares; presidentes de comissões ou qualquer deputado que conte com apoio de um terço dos membros da Câmara (171 assinaturas), a fim de trazer a discussão para Plenário. O requerimento de urgência é frequentemente interpretado como um instrumento de controle da agenda política. Ao permitir que a maioria parlamentar acelere matérias de seu interesse, esse mecanismo reduz o poder de influência das comissões e fortalece a centralidade do Plenário e da liderança partidária.

seja por vício de constitucionalidade, ilegalidade ou inadequação orçamentária; ou por ausência ou rejeição de recurso para sua apreciação em plenário após a conclusão do processo nas comissões.

No que tange às proposições analisadas e arquivadas com fulcro nos arts. 54, combinado com art. 58, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), identificaram-se 5 (cinco) proposições arquivadas por parecer terminativo da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) pela inadequação financeira e orçamentária, como pode se verificar no quadro a seguir.

Quadro 2. Proposições arquivadas por inadequação financeira e orçamentária (2000-2017)

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 2519	2000	Dep. Paulo Paim (PT/RS) Esquerda	Eleva o desconto simplificado opcional na Declaração de ajuste anual do contribuinte, bem como a dedução por dependente, altera a tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física e dá outras providências. Explicação: Altera a Lei nº 9.250, de 1995 (Lei do IR)	Arquivado nos termos do art. 54 combinado com o art. 58, § 4º do RI. Coordenação Comissões Permanentes - CCP (16/06/2004)	Conforme parecer da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a renúncia não foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária. Além disso, a proposta não apresentou medidas de compensação por meio do aumento da receita nem indicou cancelamento de despesas no valor equivalente à renúncia. Relator: Dep. Germano Rigotto (MDB/RS).
PL 1999	2003	Dep. Nécio Rodrigues (PSDB/MG) Direita	Dispõe sobre a Pessoa Jurídica Rural. Explicação: Propõe criação da Pessoa Jurídica Rural para que o IR incida sobre o lucro efetivo da exploração rural, seguindo as mesmas regras aplicáveis à pessoa física.	Arquivado nos termos do art. 54 combinado com o art. 58, § 4º do RI (30/03/05)	Segundo parecer da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a proposta acarretaria renúncia de receita tributária do IR sem, no entanto, ter estimativa de receita, medidas de compensação e comprovação de que a renúncia está computada na estimativa das receitas orçamentárias. Relator: Dep. Félix Mendonça (PFL/BA).

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 5454	2005	Dep. Vanderlei Assis (PP/SP) Direita	Altera a tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física. Explicação: Altera a tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física, aumentando os limites de isenção do tributo e reduzindo a quantidade de alíquotas. Altera as Leis nº 7.713, de 1988 e 9.250, de 1995 (Lei nº 11.119, de 2005)	Arquivado, nos termos do artigo 58, § 4º do RI (24/02/2006)	Parecer pela inadequação financeira e orçamentária. Relator: Dep. Vignatti (PT/SC).
PL 6618	2009	Dep. José Genoíno (PT/CE) Esquerda	Modifica a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, que "Altera a legislação tributária federal e dá outras providências". Explicação: Reduz para 8% a alíquota sobre ganho de capital em alienação de bens imóveis de pessoa física.	Arquivado nos termos do art. 54 combinado com o § 4º do art. 58 do RICD (inadequação financeira e orçamentária) (03/12/2015)	O projeto foi rejeito pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) pois o parecer foi pelo descumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que dispõe que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União deverão estar acompanhadas de estimativas do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Para o relator, o texto previa a redução da arrecadação da União sem demonstrar formas de compensá-la. Relator: Dep. João Gualberto (PSDB/BA).

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 8130 (PLS 535/2015)	2017	Senado Federal (Sen. Ricardo Ferraço - PSDB/RS) Direita	Altera a Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, a Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e a Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto de 2001, para elevar a 34% a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos decorrentes de operação em que o beneficiário seja residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou usufrua de regime fiscal privilegiado. Explicação: A proposta aumenta para 34% o imposto de renda retido na fonte sobre valores enviados ao exterior quando o destinatário estiver em paraíso fiscal ou sob regime tributário privilegiado, com o objetivo de combater a evasão fiscal e ampliar a arrecadação.	Arquivado nos termos do art. 54, combinado com o § 4º do artigo 58 do RICD (Inadequação financeira e orçamentária) (02/10/2019)	O projeto foi arquivado pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados pois o parecer indicou que o texto não continha o cálculo da estimativa do impacto na arrecadação federal, como determinava a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor à época (Lei 13.707/18). Relator: Dep. Hildo Rocha (MDB/MA).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

7.2. Arquivamento ao final da legislatura

De acordo com o *caput* do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, todas as proposições que tenham sido apresentadas e ainda estejam em tramitação são arquivadas automaticamente ao término do mandato parlamentar (isto é, ao final de quatro anos), como forma de encerrar o ciclo legislativo e renovar a pauta de deliberações para a legislatura seguinte.

No entanto, há algumas exceções a essa regra geral, permitindo a continuidade da tramitação de matérias consideradas relevantes ou estratégicas para a atividade legislativa. Nesse sentido, não são arquivadas: as proposições de iniciativa popular; aquelas que tratam das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal (como leis complementares, ordinárias e emendas constitucionais), desde que não tenham tramitado por três legislaturas completas; os projetos de código, dada sua relevância; as proposições relativas a tratados internacionais e às concessões, renovações ou permissões de serviços de radiodifusão; as que dizem respeito à prestação de contas do Presidente da República; e as matérias já aprovadas pela Câmara e revisadas pelo Senado Federal.

Além disso, o §2º do art. 105 prevê que, no caso de proposições que tenham tramitado conjuntamente, os pareceres aprovados permanecem válidos e continuam a instruir as matérias remanescentes, garantindo a continuidade do processo legislativo e evitando a repetição de etapas já cumpridas.

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, salvo: (*Caput* do artigo com redação dada pela Resolução nº 33 de 2022)

I – (Revogado pela Resolução nº 33 de 2022)

II – (Revogado pela Resolução nº 33 de 2022)

III – (Revogado pela Resolução nº 33 de 2022)

IV – as de iniciativa popular; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 33 de 2022)

V – (Revogado pela Resolução nº 33 de 2022)

VI – as destinadas à elaboração das espécies normativas referidas no art. 59 da Constituição Federal que não tenham tramitado por 3 (três) legislaturas completas; (Inciso acrescido pela Resolução nº 33 de 2022, em vigor a partir de 1º/2/2023)

VII – os projetos de código; (Inciso acrescido pela Resolução nº 33 de 2022)

VIII – as relativas a tratados internacionais e as de concessão, renovação e permissão de exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (Inciso acrescido pela Resolução nº 33 de 2022)

IX – as relativas às contas do Presidente da República; (Inciso acrescido pela Resolução nº 33 de 2022)

X – as aprovadas pela Câmara e revisadas pelo Senado Federal. (Inciso acrescido pela Resolução nº 33 de 2022)

§ 1º (Parágrafo único transformado em § 1º e revogado pela Resolução nº 33 de 2022)

§ 2º No caso de arquivamento de proposição submetida à tramitação conjunta, observar-se-á que permanecerão válidos os pareceres aprovados, que instruirão as proposições remanescentes, mantida a distribuição da matéria às Comissões, ressalvada a hipótese de deferimento de requerimento em sentido diverso pelo Presidente da Câmara.

Foram identificadas 17 (dezessete) proposições arquivadas ao final da legislatura e que não foram desarquivadas para nova apreciação na legislatura seguinte, durante o período analisado.

Quadro 3. Proposições arquivadas ao encerramento da legislatura (1985-2015)

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 6938	1985	Dep. Prisco Viana (PDS/BA) Direita	Fixa a alíquota máxima de retenção do imposto de renda na fonte, incidente sobre rendimentos do trabalho, no mês de dezembro de cada ano. Explicação: Fixa a alíquota máxima em 10%.	Arquivado art. 116, Regimento Interno (01/02/1987)	O arquivamento aqui leva em consideração o Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 31 de outubro de 1972 (Resolução n.º30), alterado pela Resolução da Câmara dos Deputados n.º 17 de 1983. A proposição foi arquivada ao término da legislatura.

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 2557	1989	Dep. Jorge Uequet (PMDB/RS) Direita	Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e dá outras providências. Explicação: Dispensando a retenção na fonte do Imposto de Renda sobre os rendimentos acumulados referentes a créditos trabalhistas em decorrência de acordo, decisão judicial ou atraso nas reposições salariais, com o objetivo de não aumentar a alíquota do imposto do assalariado.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1991	Finda legislatura
PEC 59	1990	Dep. Chico Humberto (PDT/MG) Esquerda	Altera, revoga e suspende os efeitos de dispositivos da Constituição Federal. Explicação: Substituindo incentivos fiscais por outros que gerem renda tributável pelo aumento de produção e da produtividade das empresas, incluindo critérios de proporcionalidade flexível, e alíquota variável em função do valor da renda e inversa, da sua natureza; extinguindo o ICMS e o IPI, dispondo sobre a transferência aos municípios, alterando o art. 148, art. 150, art. 151, art. 153, art. 155, art. 158, art. 159, e revogando dispositivos dos arts. 151, 153, 155, 156 e 159 da Constituição Federal de 1988.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1991	Finda legislatura
PL 4762	1990	Dep. Osvaldo Bender (PDS/RS) Direita	Altera as alíquotas de desconto do Imposto de Renda retido na fonte. Explicação: Isenta os que ganham até 10 piso nacional de salários e fixa em 5% para os que ganham de 11 a 20, em 10% para os que ganham de 21 a 30, em 20% para os que ganham de 31 a 40, em 25% para os que ganham de 41 a 50 e em 100% para os que ganham acima de 51.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1991	Finda legislatura
PL 4638	1990	Dep. Ismael Wanderley (PTR/RN) Direita	Altera o art. 9º e seus incisos II e III da Lei n.º 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que “altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências”. Explicação: Reduz de 40% para 20% a alíquota do transporte de carga e de 60% para 40% a alíquota do transporte de passageiros, objetivando o barateamento dos produtos e a consequente queda da inflação.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1991	Finda legislatura

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PLP 264	1990	Dep. Chico Humberto (PDT/MG) Esquerda	Dispõe sobre alterações tributárias e dá outras providências. Explicação: Dispõe sobre incidência, isenções, deduções e abatimentos do imposto de renda, criando incentivos como o de reciprocidade tributária do Imposto de Renda, a alíquota definitiva de 25%, e flexibilização da alíquota e as deduções do imposto devido, extingue o ICMS, o IPI, exceto na importação, o recolhimento antecipado em duodécimos, também chamado de mensalão, e o IOF na importação de petróleo.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1991	Finda legislatura
PL 4092	1993	Dep. José Maria Eymael (PP/SP) Direita	Altera alíquota do imposto de renda na fonte, incidente sobre as importâncias pagas por pessoas jurídicas a pessoas jurídicas prestadoras de serviços. Explicação: Fixa a alíquota de 0,875 % para serviços hospitalares, de transporte de carga, de limpeza, conservação, segurança, vigilância e locação de mão de obra; 2% para serviços em geral, inclusive transporte de passageiro; 3% para serviços de natureza profissional.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1995	Finda legislatura
PL 3991	1993	Dep. Jackson Pereira (PSDB/CE) Direita	Altera a legislação do Imposto de Renda, e dá outras providências. Explicação: Reduz a alíquota das pessoas jurídicas para 8% e isenta as pessoas físicas caso a operação ocorra após 15 de março de 1994, por prazo superior a 30 dias.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno, em 02 de fevereiro de 1995	Finda legislatura
PL 377	1999	Dep. Milton Temer (PT/RJ) Esquerda	Dispõe sobre a incidência do imposto de renda na fonte incidente sobre lucros e dividendos pagos ou creditados por pessoa jurídica. Explicação: Altera a lei nº 9.249, de 1995. Estabelece alíquota de 15% sobre o Imposto de Renda creditado a beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no exterior, incidente sobre os rendimentos auferidos na distribuição de lucros e dividendos.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno (31/03/2003)	Finda legislatura
PL 1889	1999	Dep. Freire Júnior (PMDB/TO) Direita	Altera a legislação tributária federal. Explicação: Fixa em 15% o valor da alíquota de incidência do imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos remetidos ao exterior referente a contraprestação de arrendamento mercantil e títulos de créditos internacionais	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno (31/03/2003)	Finda legislatura

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 2607	2000	Dep. Cunha Bueno (PPB/SP) Direita	Dispõe sobre redução das alíquotas do imposto de renda e da contribuição previdenciária. Explicação: Altera a Lei 8.212, de 1991.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno (31/03/2003)	Finda legislatura
PL 3865	2000	Dep. Mussa Demes (PFL/PI) Direita	Revoga o art. 9º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Explicação: Revoga o dispositivo que permite as empresas tributarem em 15% os lucros e dividendos, denominados juros do capital próprio, a fim de que passem a ser tributados com o imposto de renda de 25% e com a contribuição social sobre o lucro líquido de 9%.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno (31/03/2003)	Finda legislatura
PL 4232	2001	Dep. Clementino Coelho (PPS/PE) Direita a partir de 2004	Dá nova redação ao art. 20 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que “altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências”. Explicação: Aumenta a alíquota para 3% incidente sobre a liberação de recursos para empreendimentos produtivos e reduzindo para 0,5% a remuneração do banco operador, calculada sobre o valor do patrimônio líquido do respectivo Fundo de Investimento Regional, a título de serviço de administração das Carteiras.	Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno (31/03/2003)	Finda legislatura
PL 4765	2005	Dep. Augusto Nardes (PP/RS) Direita	Altera a legislação tributária, dispõe sobre a apuração do imposto de renda pelo lucro presumido e dá outras providências. Explicação: Atualiza os valores do limite de receita para a apuração do lucro presumido e aumenta a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre o pagamento dos juros sobre o capital próprio. Altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 1995 e 9.718, de 1998	Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno (31/07/2007)	Finda legislatura
PL 7632	2010	Dep. José Fernando Aparecido de Oliveira (PV/MG) Esquerda	Institui benefício fiscal para a atividade de reforma de pneus e altera o percentual de presunção aplicável a referida atividade para apuração da base de cálculo do Imposto de Renda PJ e da CSLL. Explicação: Altera a Lei nº 9.249, de 1995	Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno (31/01/2011)	Finda legislatura

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da Proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 1505	2011	Dep. Dr. Aluizio (PV/RJ) Esquerda	Altera alíquotas do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devidos pelas concessionárias de rodovias e empresas de transporte rodoviário de passageiros e de cargas. Explicação: Altera a Lei nº 9.249, de 1995 e a Lei nº 7.689, de 1988	Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno (31/01/2015)	Finda legislatura
PL 3232	2015	Dep. Veneziano Vital do Rêgo (PMDB/PB) Direita	Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para estender o benefício fiscal de aplicação do imposto de renda em doações e patrocínios destinados à construção, manutenção e ampliação de bibliotecas públicas. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep incidentes sobre a receita decorrente da venda de equipamentos e materiais de construção a serem utilizados diretamente na construção, manutenção e ampliação de bibliotecas públicas	Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno (31/01/2019)	Finda legislatura

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

7.3. Arquivamento por rejeição do mérito nas Comissões

O artigo 133 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe sobre o arquivamento da proposição quando o mérito da proposta sofrer rejeição unânime por todas as comissões temáticas a que for distribuído.

De acordo com o artigo, salvo nas hipóteses de interposição de recurso ou nos casos em que os pareceres não possuam caráter conclusivo, a proposição que receber pareceres contrários de todas as comissões às quais tiver sido distribuída será considerada rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente da Câmara. Nessa situação, o projeto não será submetido à apreciação do plenário, sendo apenas comunicado a este e, quando se tratar de matéria em revisão, também ao Senado Federal.

A norma busca conferir racionalidade e eficiência ao processo legislativo, evitando que proposições sem apoio mínimo nas comissões avancem para etapas posteriores de deliberação. No entanto, o próprio artigo ressalva a possibilidade de interposição de recurso, conforme previsto no §2º do art. 132 do Regimento Interno, por meio do qual um décimo de parlamentares (o que corresponde a 52 assinaturas) pode solicitar que a matéria seja apreciada pelo Plenário, mesmo diante de pareceres negativos. Ademais, nos casos em que os pareceres das Comissões não tenham eficácia conclusiva, a decisão final sobre a proposição permanece sob a competência do Plenário.

O parágrafo único do artigo estabelece, ainda, que a rejeição de emenda — isto é, de proposta de modificação ao texto principal — não impede a continuidade da tramitação da proposição principal. Isso significa que, ainda que determinadas alterações sejam consideradas inadequadas pelas comissões, o texto original pode seguir regularmente o seu trâmite legislativo.

Desse modo, pode-se dizer que o art. 133 reforça o papel das comissões como filtros técnicos e políticos do processo legislativo, ao mesmo tempo em que preserva instrumentos

de controle político, como o recurso ao plenário, e assegura a continuidade da deliberação legislativa quando apenas emendas forem rejeitadas.

Nessa situação, foram identificadas 3 (três) proposições com parecer unânime pela rejeição do mérito, como se pode ver no quadro a seguir.

Quadro 4. Proposições arquivadas por rejeição do mérito nas Comissões (1991-2008)

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 1892	1991	Dep. Chico Vigilante (PT/DF) Esquerda	Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas. Explicação: Reestrutura a tabela de desconto na fonte, criando mais uma faixa de rendimento, reduzindo a alíquota marginal máxima, prioriza a progressividade e equidade, reduz a carga individual, desestimula a sonegação, ameniza a tributação para assalariados, simplifica procedimentos, reduz custos da fiscalização, facilita o cruzamento de informações, racionaliza o fluxo de caixa do contribuinte e do governo, implementa a sistemática de desembolso e arrecadação em bases correntes e assegura transferência na utilização das tabelas para cálculo do imposto devido	Arquivado nos termos do art. 133 do RI (21/09/1992)	O projeto recebeu parecer pela rejeição na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), sendo fundamentado no fato da proposição já ter sido contemplada com a aprovação da Lei 8.383/91 (que institui a Unidade Fiscal de Referência – URF e altera o IR). Relator: Dep. Sérgio Gaudenzi (PDT/BA)
PL 401	2003	Dep. Feu Rosa (PSDB/ES) Direita	Eleva o índice de cálculo do crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados, para ressarcimento do valor do PIS / PASEP e COFINS. Explicação: Altera a Lei nº 9.363, de 16 de dezembro de 1996 e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995	Arquivado nos termos do artigo 133 do RI (10/06/2005)	Rejeição no mérito do projeto por se confrontar com a tendência da legislação atual. Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT): Dep. José Militão (PTB/MG)
PL 3007	2008	Dep. Chico Alencar (PSOL/RJ) Esquerda	Dispõe sobre a incidência do imposto de renda na fonte incidente sobre lucros e dividendos pagos ou creditados por pessoa jurídica. Explicação: Fixa alíquota de 15% sobre o imposto de renda incidente sobre os rendimentos auferidos na distribuição de lucros e dividendos, creditado a beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no exterior. Altera a Lei nº 9.249, de 1995	Arquivado nos termos do artigo 133 do RI (27/11/2013)	Rejeição no mérito do projeto por aumentar a carga tributária. Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT): Dep. Guilherme Campos (PFL/SP)

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

7.4. Arquivamento de proposição por prejudicialidade

O Artigo 164 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata da hipótese em que uma proposição legislativa pode ser considerada prejudicada, isto é, perder sua utilidade ou pertinência no processo legislativo, e, por isso, ser arquivada sem apreciação final. A declaração de prejudicialidade pode ser feita de ofício pelo Presidente da Câmara ou de Comissão, ou ainda mediante provocação de qualquer deputado.

De acordo com o artigo do Regimento, a matéria pode ser declarada prejudicada em duas situações principais: i) por ter perdido a oportunidade, quando o contexto político, social, econômico ou jurídico que justificava a proposição deixa de existir, tornando-a obsoleta; ou ii) em virtude de prejulgamento, quando o Plenário ou alguma Comissão já tenha deliberado sobre o mesmo objeto, tornando a apreciação da nova proposição redundante ou desnecessária. Em ambas as hipóteses, a declaração deve ser feita de forma pública perante a Câmara ou a comissão respectiva, sendo posteriormente publicada no Diário da Câmara dos Deputados.

O artigo também prevê mecanismos de controle e revisão dessa decisão. O autor da proposição pode interpor recurso ao Plenário no prazo de 5 (cinco) sessões após a publicação do despacho, ocasião em que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) será ouvida para emitir parecer sobre a admissibilidade do recurso. Ademais, quando a declaração de prejudicialidade ocorrer no curso de uma votação e disser respeito a uma emenda específica ou dispositivo, o parecer da CCJC será apresentado oralmente durante a sessão, garantindo maior celeridade ao processo.

Por fim, o §4º estabelece que a proposição considerada prejudicada será definitivamente arquivada por decisão da Presidência, encerrando sua tramitação. Esse procedimento reforça o papel das instâncias diretivas da Câmara como instrumentos de gestão do processo legislativo, evitando a deliberação sobre matérias que se tornaram desnecessárias ou superadas.

Nessa situação de prejudicialidade, foram identificadas 14 (quatorze) proposições para o período estudado.

Quadro 5. Proposições por prejudicialidade arquivadas (1988-2021)

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 18	1987	Dep. Roberto Vital (PMDB/MG) Direita	Altera a redação do art. 4º do Decreto-lei n.º 1.682, de 7 de maio de 1979, para estender, às pessoas jurídicas que exerçam atividades de serviços públicos, mediante concessão ou autorização, cuja escrituração obedeça a Plano de Contas Uniforme estabelecido pelo Poder Concedente, a alíquota reduzida do imposto de renda. Explicação: Estende benefício às empresas de transporte aéreo e táxi aéreo.	Arquivado nos termos do artigo primeiro, alínea “a”, da Resolução 6/89 da Câmara dos Deputados (05/04/1989)	Arquivada em razão de se encontrar em tramitação quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 e não ter tido pedido de desarquivamento após isso.

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 310	1988	Poder Executivo	Cria o imposto sobre a fortuna. Explicação: Convocação extraordinária 15/12/87 a 28/02/88. Tributa, de forma progressiva e a alíquotas moderadas, o patrimônio líquido de contribuintes que o tem em valor superior ao de cinquenta mil OTNS, ou cerca de 26 milhões de cruzados, sendo que a alíquotas mais elevada, de meio por cento, atingirá o valor do patrimônio que exceda cem mil OTNS, cerca de 52 milhões de cruzados, visando maior equidade ao sistema fiscal, pelo seu caráter redistributivo e melhor estruturação que imprimir ao conjunto de impostos diretos.	Arquivado nos termos do §4º do Artigo 164 RI (29/11/1991)	Com o advento da Constituição de 1988, a matéria tratada pelo projeto passou a ser objeto de projeto de lei complementar e, por essa razão, foi considerada prejudicada. Relator na Comissão de Finanças e Tributação: Dep. Germano Rigotto (PMDB/RS).
PL 2427	1989	Dep. César Maia (PDT/RJ) Esquerda	Altera o imposto sobre a renda. Explicação: Incluindo uma terceira alíquota, igual a 35%, com os mesmos critérios de enquadramento e dedução proporcionais às demais.	Arquivado nos termos do parágrafo 4º do art. 164 do Regimento Interno (Resolução 17/89), em 29 de agosto de 1990.	Considerado prejudicado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJC) por incorrer em imperfeições de ordem constitucional e de técnica legislativa. Relator: Dep. José Thomaz Nonô (PFL/AL).
PL 5018	1990	Dep. Victor Faccioni (PDS/RS) Direita	Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Explicação: Autoriza o pagamento do mensalão ao final do período fiscal, com correção monetária; estabelece que na hipótese da existência de dupla fonte pagadora, o devedor do Imposto de Renda fica obrigado a declará-lo, explicitamente, para que o desconto na fonte se enquadre na alíquota do total percebido cada mês e dispensando o contribuinte de nova declaração de ajuste quando todos os rendimentos já tiverem sofrido desconto na fonte.	Arquivado nos termos do §4º do Artigo 164 RI (02/07/1992)	A proposição foi considerada prejudicada por já existir dedução igual autorizada pela Lei 8.134/90. Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT): Dep. Mussa Demes (PFL/PI).

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 5032	1990	Dep. Victor Faccioni (PDS/RS) Direita	Altera a forma de cobrança do Imposto de Renda. Explicação: Dispõe sobre o pagamento do mensalão ao final do período fiscal e dispensando a declaração do contribuinte que recebe de várias fontes e já tiveram o desconto na fonte pela alíquota máxima.	Arquivado nos termos do §4º do Artigo 164 RI (18/10/1991)	A proposição foi considerada prejudicada em razão do “mensalão” ter sido revogado pela Lei 8.134/90. Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR): ¹⁸ Dep. Renato Vianna (PMDB/SC).
PL 5383	2001	Dep. Carlito Merss (PT/SC) Esquerda	Reduz a zero a alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF - incidente sobre benefícios da seguridade social e outros instituídos pelo poder público. Explicação: Reduz a zero a alíquota da CPMF, incidente sobre benefícios previdenciários, programas de renda mínima e bolsa escola e aumentando para 20,4% as alíquotas do Imposto de Renda sobre aplicações financeiras em renda fixa e variável, respectivamente. Altera a Lei nº 9.311, de 1996.	Arquivado nos termos do § 4º do art. 164 do RICD (16/04/2008)	Tendo em vista a perda da vigência do art. 90, caput, §§ 1º e 2º (ADCT) da Constituição Federal, que prorrogou, até 31 de dezembro de 2007, que tratava da vigência da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, a proposição foi declarada prejudicada.
PL 6783	2002	Dep. Luiz Bittencourt (PMDB/GO) Direita	Reduz a zero a alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF - incidente sobre benefícios da seguridade social. Explicação: Aumenta para 20,4% a alíquota do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos de aplicação financeira. Altera a Lei nº 9.311, de 1996.	Arquivado nos termos do § 4º do art. 164 do RI (16/04/2008)	Tendo em vista a perda da vigência do art. 90, caput, §§ 1º e 2º (ADCT) da Constituição Federal, que prorrogou, até 31 de dezembro de 2007, que tratava da vigência da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, a proposição foi declarada prejudicada.

Continuação do quadro na página seguinte.

18. A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) teve seu nome mudado para Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) pela Resolução n.º 20 de 2004, da Câmara dos Deputados.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 4666	2004	Dep. Cláudio Magrão (PPS/SP) Direita (a partir de 2004)	Dispõe sobre a tabela progressiva, mensal e anual, do Imposto de Renda da Pessoa Física e dá outras providências. Explicação: Aumenta o número de faixa de renda da Tabela Progressiva do Imposto de Renda - Pessoa Física, com as deduções autorizadas por lei. Altera a Lei nº 10.451, de 2002.	Arquivado, nos termos do artigo 164, § 4º do RI (Res. 17/89) (01/08/2005)	Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados comunicando prejudicialidade do projeto tendo em vista a vigência da Lei n.º 11.119/05, que altera a legislação tributária federal.
PL 3705	2004	Dep. Milton Cardias (PTB/RS) Direita	Dispõe sobre a tabela de incidência do Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Explicação: Revoga a Lei nº 10.828, de 2003.	Arquivado, nos termos do artigo 164, § 4º do RI (Res. 17/89) (01/08/2005)	Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados comunicando prejudicialidade do projeto tendo em vista a vigência da Lei n.º 11.119/05, que altera a legislação tributária federal.
PL 3416	2004	Dep. Pauderney Avelino (PFL/AM) Direita	Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Explicação: Corrige a Tabela Progressiva do Imposto de Renda - Pessoa Física e os valores de dedução autorizados; altera as Leis nºs 10.451, de 2002 e 9.250, de 1995.	Arquivado, nos termos do artigo 164, § 4º do RI (Res. 17/89) (01/08/2005)	Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados comunicando prejudicialidade do projeto tendo em vista a vigência da Lei n.º 11.119/05, que altera a legislação tributária federal.
PL 4959	2005	Dep. Francisco Dornelles (PP/RJ) Direita	Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Explicação: Reajusta a tabela progressiva do imposto de renda pessoa física e os valores das deduções. Altera as Leis nºs 7.713, de 1988; 9.250, de 1995 e 9.532, de 1997.	Arquivado, nos termos do artigo 164, § 4º do RI (Res. 17/89) (01/08/2005)	Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados comunicando prejudicialidade do projeto tendo em vista a vigência da Lei n.º 11.119/05, que altera a legislação tributária federal.

Continuação do quadro na página seguinte.

Número da proposição	Ano da proposição	Autor da proposição e orientação ideológica	Ementa	Situação	Razões do arquivamento
PL 7253	2006	Dep. Darcísio Perondi (PMDB/RS) Direita	Dá nova redação ao art. 46 e ao seu § 2º, acrescentando o § 3º ao mesmo art. da Lei nº 8.541, de 23 de dezembro de 1992. Acrescenta o § 1º e dá nova redação ao artigo 12 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que modificam a legislação do Imposto de Renda e dão outras providências. Explicação: Estabelece que o recolhimento do imposto de renda sobre os rendimentos recebidos acumuladamente por decisão judicial, respeitará as alíquotas vigentes no ano-base nos quais esses valores deveriam ter sido pagos.	Apensado ao PL 7413/2006 - Arquivada. Arquivado nos termos do § 4º do artigo 164 do RICD (prejudicialidade) (30/06/2011)	Declarada prejudicada, em face da aprovação da Lei nº 12.350, em 20 de dezembro de 2010, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014.
PL 2343	2020	Dep. Jorge Solla (PT/BA) Esquerda	Altera a tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física aplicável aos fatos geradores ocorridos no período de reconhecimento do estado de calamidade pública, nos termos que especifica. Explicação: Eleva o limite da isenção da tabela progressiva do IR para R\$5.000,00 (cinco mil reais).	Arquivado, nos termos do § 4º do art. 164 do RICD (13/06/2023)	Quando o projeto foi apreciado (12/12/2022), a pandemia de COVID-19 já havia se transformado em endemia e o projeto havia perdido a oportunidade. Relator Comissão de Finanças e Tributação (CFT): Dep. Luiz Lima (PSL/RJ).
PL 1693	2021	Dep. José Guimarães (PT/CE) Esquerda	Altera as Leis nº 11.482, de 31 de maio de 2007, nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988 e nº 9.250, 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre a tabela progressiva mensal do imposto de renda da pessoa física durante o período da pandemia do Covid-19.	Arquivado, nos termos do § 4º do art. 164 do RICD (13/06/2023)	Quando o projeto foi apreciado (12/12/2022), a pandemia de COVID-19 já havia se transformado em endemia e o projeto havia perdido a oportunidade. Relator Comissão de Finanças e Tributação (CFT): Dep. Luiz Lima (PSL/RJ).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

7.5. Considerações sobre as proposições arquivadas

Ao se analisar o universo das proposições arquivadas, é possível se perceber que, de fato, há um conjunto consistente de proposições progressivas no tema do Imposto de Renda, seja sobre pessoas físicas (aumento de faixas, deduções e isenções) quanto sobre pessoas jurídicas e fluxos internacionais (tributação de lucros, dividendos e paraísos fiscais). Percebe-se, também, que há uma forte presença de autores de partidos de esquerda, mas também de centro-direita, com proposições focadas na tributação de grandes patrimônios e rendas elevadas, no aumento de faixas de isenção e na tributação internacional.

Podem-se identificar ao menos nove proposições com conteúdo explicitamente progressivo ao longo do período analisado. Dentre elas destacam-se:

- Criação de imposto sobre grandes fortunas (PL 310/1988).
- Aumento de faixas e alíquotas do IRPF (PL 2427/1989, PL 1892/1991, PL 5454/2005).
- Tributação de lucros e dividendos (PL 377/1999, PL 3007/2008).
- Elevação de alíquotas sobre fluxos internacionais para paraísos fiscais (PL 8130/2017).
- Ampliação da faixa de isenção e medidas compensatórias para baixa renda (PL 2343/2020, PL 1693/2021).

Contudo, quando se analisa porque tais propostas não prosperaram, percebe-se que nenhuma dessas proposições foi convertida em lei, tendo sido arquivadas por motivos regimentais ou de inadequação financeira. Tal análise permite inferir-se que há uma resistência estrutural à aprovação de medidas tributárias progressivas valendo-se os parlamentares de justificativas regimentais como inadequação financeira ou prejudicialidade para arquivá-las, ainda que tenham sido tecnicamente bem formuladas.

É possível concluir também que muitas proposições foram apresentadas e não prosperaram no seu trâmite legislativo ao longo de uma legislatura, tendo sido arquivadas ao final de quatro anos. Isso indica que não houve esforço político entre líderes dos partidos para promoverem acordo em torno de proposições de caráter progressivo. Apesar de grande parte dessas proposições ter sido apresentada por parlamentares de partidos de esquerda ou centro-esquerda, a maior parte dos relatores responsáveis por pareceres contrários estava vinculada a partidos de centro-direita e direita, refletindo um padrão ideológico consistente.

Desse modo, a análise histórica das proposições arquivadas revela que, embora tenha havido iniciativas parlamentares e do Executivo com caráter fortemente progressivo no campo do imposto de renda — incluindo tributação de grandes patrimônios, lucros e dividendos, e ampliação da progressividade da tabela — tais medidas enfrentaram barreiras políticas e fiscais significativas. Isso evidencia a dificuldade em alterar a estrutura tributária brasileira em direção a uma maior justiça fiscal.

Tal resistência não decorre, assim, de um único fator, mas resulta da interação entre preferências parlamentares, orientações ideológicas predominantes, regras fiscais restritivas e desenho institucional do processo legislativo brasileiro, como se analisará a seguir.

8. Preferências parlamentares e representação política

A configuração sociopolítica do Congresso Nacional brasileiro tem sido objeto de análises recorrentes na literatura sobre representação política e desigualdade. Estudos sobre composição sociológica do parlamento e sobre financiamento de campanhas eleitorais indicam uma sub-representação sistemática das camadas de menor renda e, em contrapartida, uma sobrerrepresentação persistente de grupos empresariais e de maior poder econômico.¹⁹ Essa assimetria não é apenas quantitativa, mas também qualitativa: os parlamentares oriundos ou financiados por setores de alta renda tendem a expressar preferências legislativas alinhadas à

19. RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 17 (48). Fevereiro, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000100004>. Último acesso: 04 de outubro de 2025.

defesa de benefícios fiscais e à resistência a propostas que impliquem aumento de tributação sobre grandes patrimônios e rendas elevadas. Trata-se de um fenômeno estrutural, que não se explica por conjunturas políticas isoladas, mas por uma correlação de forças estável que molda a arena legislativa.

Essa correlação se expressa de forma particularmente intensa no campo da política tributária. A dominância de interesses econômicos de alta renda no parlamento cria um ambiente institucional pouco propício à aprovação de medidas redistributivas, ainda que estas sejam objeto de amplo debate público e tenham apoio em estudos técnicos e diagnósticos sobre desigualdade fiscal. A estrutura do processo legislativo brasileiro favorece o exercício de vetos antecipados, especialmente nas comissões permanentes responsáveis por examinar a viabilidade financeira e tributária das proposições. Esse é o caso emblemático da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT), que concentra poder decisório estratégico na tramitação de projetos relacionados à arrecadação e à política fiscal.

Na prática, a CFT funciona como um ponto de veto institucional, no qual diversas proposições de caráter progressivo são bloqueadas antes mesmo de alcançar o Plenário. Argumentos como “inadequação financeira e orçamentária” ou “prejudicialidade” — muitas vezes usados de forma recorrente e sem uma análise distributiva aprofundada — justificam a rejeição ou o arquivamento antecipado de iniciativas voltadas à ampliação da progressividade tributária. Essa atuação não é apenas técnica, mas, principalmente, política, pois se apoia em interpretações restritivas que protegem, de modo indireto, os interesses dos grupos mais ricos. Dessa forma, a sub-representação das camadas populares converte-se em barreira legislativa efetiva, impedindo que medidas voltadas à justiça fiscal avancem no processo decisório.

A lógica de veto exercida nas comissões contribui para desidratar o debate sobre redistribuição tributária para uma arena com maior visibilidade, como é o Plenário da Câmara dos Deputados, reduzindo o espaço de visibilidade pública e de deliberação democrática. Ao impedir que essas proposições sejam apreciadas em instâncias mais amplas, onde a pressão social e política podem ser maiores, as comissões atuam como filtros seletivos que preservam o *status quo* fiscal. Com isso, o parlamento brasileiro, longe de ser um espaço neutro de deliberação, torna-se um instrumento de reprodução de assimetrias socioeconômicas, consolidando privilégios tributários historicamente assegurados às elites econômicas. Tal configuração revela que a desigualdade tributária no Brasil é também um fenômeno institucional e político, diretamente ligado à forma como o poder econômico se traduz em capacidade de veto e influência dentro do processo legislativo.

8.1. Orientações ideológicas predominantes

A resistência também tem um componente ideológico claramente perceptível na distribuição das proposições analisadas. As iniciativas com conteúdo progressivo — como a ampliação da tributação sobre lucros e dividendos, o aumento da alíquota para rendimentos em paraísos fiscais, a criação de novas faixas de tributação ou a ampliação da faixa de isenção do IRPF — foram, majoritariamente, apresentadas por parlamentares de orientação de esquerda (PT, PDT, PSOL).

Em contrapartida, os pareceres contrários e os relatórios que fundamentaram arquivamentos ou rejeições foram, em grande parte, assinados por parlamentares de centro-direita ou direita, mais alinhados a agendas liberais ou pró-mercado. Essas agendas associam medidas tributárias progressivas a aumentos de carga tributária, insegurança jurídica e potenciais desestímulos ao investimento, o que reforça um cenário ideológico hostil à aprovação dessas medidas.

8.2. Regras fiscais e barreiras orçamentárias

Outro elemento central dessa resistência estrutural é a mobilização das regras fiscais e orçamentárias para vetar propostas progressivas. A Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) estabelecem a exigência de neutralidade fiscal para proposições legislativas — ou seja, qualquer medida que implique redução de receita ou aumento de despesa deve vir acompanhada de estimativas de impacto e fontes compensatórias.

Embora legítimas como instrumentos de responsabilidade fiscal, essas regras têm sido aplicadas de maneira seletiva e politizada, tornando-se mecanismos de veto a propostas redistributivas. Entre as proposições analisadas, diversas foram arquivadas com base no § 4º do art. 58 do Regimento Interno, sob justificativa de ausência de compensação orçamentária ou descumprimento da LRF — mesmo quando se tratava de medidas com potencial de elevar a arrecadação sobre segmentos de alta renda.

8.3. Desenho institucional e múltiplos pontos de veto

O presidencialismo de coalizão brasileiro e a complexa estrutura do processo legislativo conferem às comissões temáticas, em especial à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), um papel central como controladores do processo decisório. Essas comissões não apenas analisam a constitucionalidade e a adequação orçamentária das propostas, como também operam politicamente como barreiras à entrada de medidas com alto potencial redistributivo.

Além disso, o próprio poder Executivo, mesmo em governos de perfil mais progressista, tende a evitar apoiar abertamente medidas tributárias redistributivas de maior impacto, em razão da necessidade de preservar coalizões legislativas amplas e evitar reações negativas de setores econômicos dominantes.

Pode-se dizer, assim, que a análise das proposições arquivadas demonstra que a resistência estrutural à progressividade tributária é multifacetada. Há uma convergência entre: preferências parlamentares favoráveis à manutenção de um sistema regressivo; hegemonia ideológica liberal-conservadora no debate fiscal; regras fiscais que funcionam como barreiras institucionais a mudanças redistributivas; e desenho institucional com múltiplos pontos de veto que dificultam a tramitação de medidas mais ambiciosas.

Essa combinação ajuda a explicar por que nenhuma das proposições com forte conteúdo progressivo — incluindo a criação de um Imposto sobre Grandes Fortunas, a tributação de lucros e dividendos, ou a elevação das alíquotas sobre rendimentos de capitais em paraísos fiscais — conseguiu aprovação ao longo das últimas décadas, mesmo em períodos de maior mobilização política em torno da justiça fiscal.

A persistência de um sistema tributário regressivo no Brasil não é, portanto, um fenômeno acidental ou apenas técnico, mas resultado de uma correlação política e institucional de forças que favorece grupos de maior renda e poder econômico. A resistência estrutural à progressividade tributária expressa a configuração de poder no Legislativo, a hegemonia de certos paradigmas econômicos e a utilização estratégica das regras fiscais e regimentais como mecanismos de veto político.

Assim, a dificuldade em aprovar medidas progressivas no Brasil decorre de um alinhamento estrutural entre poder político, institucionalidade fiscal e interesses econômicos

dominantes — e não simplesmente da ausência de propostas ou de capacidade técnica legislativa. A trajetória legislativa das proposições relacionadas ao imposto de renda no Brasil revela que a resistência estrutural à progressividade não é episódica, mas sistemática. Como foi dito mais acima, ela decorre de fatores como as preferências parlamentares alinhadas a setores de alta renda; a orientação ideológica que marginaliza propostas redistributivas; as regras fiscais e orçamentárias que funcionam como barreiras seletivas; e as instituições políticas que ampliam os pontos de veto e reduzem a capacidade decisória em favor de mudanças estruturais.

Essa combinação de fatores explica a permanência de um sistema tributário regressivo, mesmo diante de ciclos políticos favoráveis e de forte mobilização social por justiça fiscal. Assim, a reforma tributária progressiva no Brasil depende menos de propostas técnicas — já existentes — e mais de mudanças políticas e institucionais capazes de alterar a correlação de forças no Legislativo.

9. Arquivamentos legislativos e o viés institucional contra proposições progressivas

A análise dos dados evidencia um padrão significativo na taxa e nas razões de arquivamento das proposições legislativas sobre reforma do imposto de renda. Entre os projetos analisados, 38,46% das proposições arquivadas eram de caráter progressivo, enquanto 17,95% eram regressivas, e o restante (43,59%) se enquadrava em outras categorias (de natureza técnica, neutra ou indeterminada).

Essa distribuição revela uma maior propensão ao arquivamento de proposições com conteúdo redistributivo, o que sugere resistência estrutural a reformas tributárias progressivas no processo legislativo brasileiro.

9.1. Predominância do arquivamento de propostas progressivas

As proposições classificadas como progressivas foram aquelas que buscavam aumentar alíquotas incidentes sobre altas rendas ou setores específicos; ou criar novas faixas de tributação para ampliar a progressividade do IR; ou ainda elevar tributos sobre lucros, dividendos e remessas ao exterior.

A maior parte dessas iniciativas não avançou além das comissões temáticas, sendo arquivada antes de chegar ao Plenário. Esse padrão reforça a ideia de que a progressividade tributária encontra obstáculos institucionais relevantes no Legislativo, ao passo que propostas regressivas — embora também arquivadas — tendem a ter menor frequência e, quando apresentadas, enfrentam resistência distinta, mais associada à disputa orçamentária do que ao conteúdo político-ideológico.

9.2. Principais motivos de arquivamento das propostas progressivas

Ao examinar as justificativas regimentais para o arquivamento das proposições progressivas, nota-se que as mais recorrentes são arquivamento por prejudicialidade, por inadequação financeira e orçamentária e por fim de legislatura.

A declaração de prejudicialidade (art. 164, RICD) corresponde a situações em que a proposição perde oportunidade política ou é considerada superada por outra norma. Já o art. 58, § 4º está diretamente vinculado a restrições fiscais impostas pela Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que exige compensações orçamentárias para qualquer medida que implique perda de arrecadação ou aumento de despesa. As propostas arquivadas por final de legislatura são aquelas proposições não apreciadas durante os quatro anos do mandato

parlamentar e que são arquivadas ao final do mandato, mas, que, todavia, não desarquivadas nos anos seguintes (art. 105, RICD).

Isso significa dizer que muitas dessas proposições foram arquivadas não por decisão explícita de mérito político, mas por mecanismos regimentais e fiscais, que operam como barreiras estruturais à aprovação de reformas progressivas, assim como por limitações impostas pelo próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

9.3. Barreiras institucionais e assimetria política

A predominância de arquivamentos baseados em dispositivos regimentais e fiscais sugere a atuação de atores que atuam com poder de veto institucional. Entre eles, pode-se dizer que especialmente a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) pode barrar proposições baseada em pareceres contrários à adequação financeira e orçamentária. A Mesa Diretora, que aplica as normas regimentais, e a Presidência da Câmara, que controla a pauta, também podem se basear em conveniência política para pautar ou não determinada proposição, consoante os acordos políticos decididos nos bastidores. Por fim, um arcabouço de regras fiscais rígidas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal também pode atuar com o poder de veto para justificar pareceres contrários a uma pauta redistributiva.

Esses filtros institucionais produzem um ambiente legislativo mais hostil a propostas redistributivas do que a medidas neutras ou regressivas. Trata-se de um fenômeno amplamente documentado na literatura de economia política: reformas progressivas costumam enfrentar vetos antecipados, ou seja, são bloqueadas nas fases iniciais de tramitação, antes de alcançar debate público mais amplo.

9.4. Considerações sobre os dados

Pela análise dos dados, pode-se inferir, então, que proposições progressivas representam a maior parcela das medidas arquivadas. Além disso, os principais motivos de arquivamento são regimentais e fiscais, e não necessariamente de mérito político explícito. A existência de barreiras institucionais seletivas torna mais difícil o avanço de propostas redistributivas do que medidas neutras ou regressivas. Essa assimetria reforça interpretações clássicas da ciência política sobre o poder estrutural do capital no desenho das políticas tributárias²⁰ e o papel dos mecanismos institucionais como filtro das reformas redistributivas.²¹

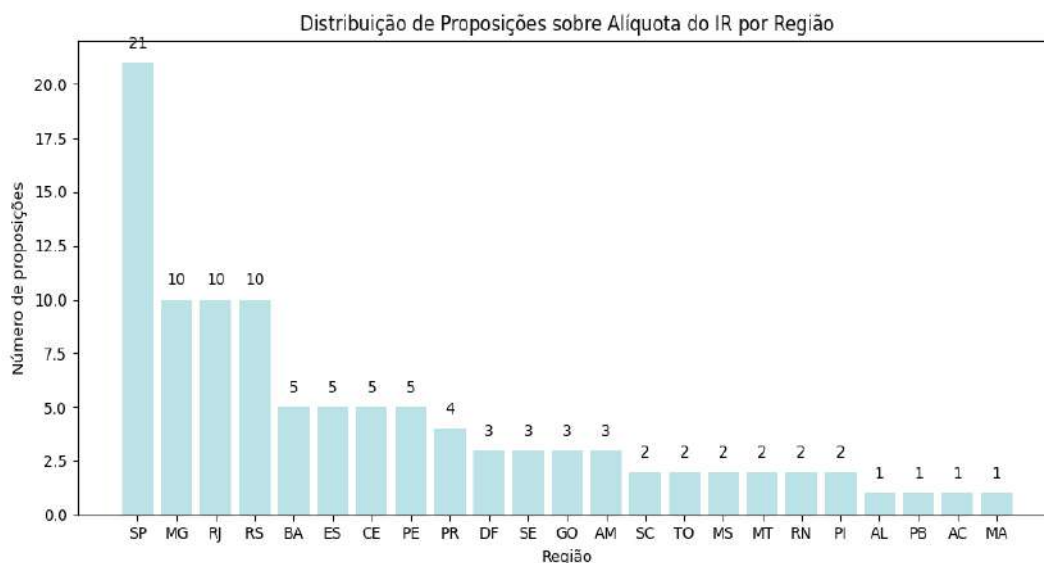
As proposições tributárias de caráter progressivo têm maior probabilidade de serem arquivadas do que as regressivas, sobretudo por mecanismos regimentais e fiscais. Esses dispositivos funcionam como barreiras institucionais seletivas, limitando a viabilidade política de reformas tributárias redistributivas no Brasil.

20. PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2014.

21. DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

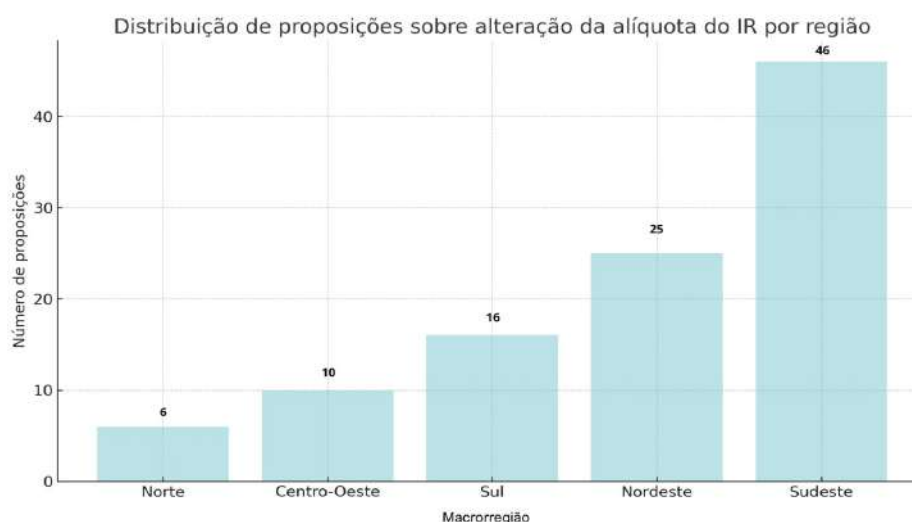
10. Proposições progressivas por região

Gráfico 6. Distribuição de proposições sobre alíquota do IR por estado



Fonte: Gráfico elaborado pela autora.

Gráfico 7. Distribuição de proposições sobre alteração da alíquota do IR por região



Fonte: Gráfico elaborado pela autora.

A distribuição regional das proposições legislativas relativas à alteração da alíquota do imposto de renda revela diferenças importantes entre as regiões de origem das propostas parlamentares, refletindo tanto a concentração do poder político e econômico no país quanto às dinâmicas territoriais da representação legislativa no Congresso Nacional. A partir do gráfico, observa-se que, juntas, as regiões Sudeste e Sul concentram o maior número de proposições legislativas relacionadas a mudanças na alíquota do imposto de renda, seguidas pelas regiões Nordeste, Centro-Oeste e, por último, Norte. Essa distribuição espacial não é aleatória: ela reflete a correlação entre densidade econômica, número de cadeiras parlamentares²² e capacidade de

22. Pela atual configuração da Câmara dos Deputados, a região Sudeste do Brasil conta com 179 deputados, a região Sul com 77, Nordeste com 151 assentos, Norte com 65 e Centro-Oeste com 41 parlamentares.

agenda legislativa. A região Sudeste, por exemplo, concentra 53,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, assim como um número elevado de representantes na Câmara dos Deputados, o que amplia sua capacidade de propor e pautar projetos tributários.

Vale ressaltar que a predominância de iniciativas dessas regiões tem forte vínculo com o perfil político e econômico dos parlamentares eleitos. De um lado, parlamentares oriundos de regiões com maior dinamismo econômico tendem a ter uma atuação mais direta sobre temas fiscais e tributários, especialmente sobre o imposto de renda, que é uma das principais fontes de arrecadação federal e um instrumento de disputa em torno de modelos de justiça fiscal. Por outro lado, regiões com menor participação econômica e menos cadeiras legislativas, como Norte e Nordeste, apresentam menor volume de proposições — o que não significa necessariamente desinteresse político, mas maiores limitações estruturais na composição da agenda política e, como consequência, menor influência legislativa.

Quando se analisa o teor das propostas apresentadas por região, verifica-se que grande parte das proposições provenientes das regiões Sudeste e Sul envolve mudanças estruturais nas alíquotas, como criação de novas faixas, ampliação da progressividade ou alterações sobre lucros e dividendos. Já nas regiões Norte e Nordeste, há maior frequência de propostas voltadas a isenções e ajustes na base de contribuintes de baixa renda, refletindo diferenças socioeconômicas regionais e estratégias políticas distintas.

Ao se analisar os dados, pode-se constatar também que essa concentração regional das iniciativas tributárias reforça o argumento de que a política fiscal brasileira está fortemente associada a assimetrias territoriais de poder, fazendo com que o federalismo fiscal brasileiro seja marcado pelas desigualdades regionais, com deputados atuando como “vereadores federais”.²³ A representação parlamentar desigual — em termos de recursos, capacidade técnica e influência institucional — contribui para a manutenção de um sistema tributário centralizado e pouco permeável às demandas redistributivas de regiões menos favorecidas economicamente.

Por fim, essa configuração reforça barreiras estruturais à construção de políticas tributárias mais progressivas e equitativas no plano nacional. Quando determinadas regiões concentram a capacidade de propor e influenciar mudanças no imposto de renda, o debate tributário tende a reproduzir interesses regionais dominantes, dificultando consensos em torno de medidas redistributivas. Como resultado, propostas de caráter mais progressivo têm menos chance de avançar, perpetuando desigualdades fiscais e limitando a efetividade de reformas tributárias com impacto social mais amplo.

11. Relação entre orientação ideológica e propostas progressivas

Quadro 6. Relação entre orientação ideológica e propostas progressivas

Ideologia	Número de Proposições
Direita	66
Esquerda	37
Indefinido (Poder Executivo)	21

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

23. REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571995-0834>. Último acesso em: 09 de outubro de 2025.

A análise da distribuição das proposições legislativas segundo a orientação ideológica dos autores revela padrões consistentes no modo como diferentes espectros políticos abordam a tributação sobre a renda. Em especial, verifica-se que parlamentares de esquerda e de direita mobilizam agendas tributárias distintas, refletindo tanto suas visões econômicas e sociais quanto seus alinhamentos com interesses específicos de grupos sociais e econômicos.

11.1. Distribuição geral por orientação ideológica

A tabela evidencia que parlamentares de direita apresentaram maior volume absoluto de proposições relacionadas à alteração de alíquotas do imposto de renda em comparação aos de esquerda. Essa predominância numérica deve ser interpretada à luz de dois fatores estruturais. Primeiro, é preciso levar em conta a maior presença histórica de partidos de centro-direita e direita na composição da Câmara dos Deputados, especialmente a partir dos anos 1990. Em segundo lugar, vale lembrar o papel ativo de bancadas ligadas a interesses empresariais e setoriais em temas tributários, buscando reduzir encargos ou alterar regras de incidência. Nesse sentido, o conteúdo das proposições difere substancialmente entre os dois campos ideológicos.

11.2. Proposições da direita

A maioria das proposições apresentadas por parlamentares de direita (em legendas como PFL/DEM, PSDB, PP, PL e mesmo PMDB, e seus predecessores históricos) tem caráter regressivo ou pró-mercado. Isso significa dizer que tais proposições focam essencialmente em reduções de alíquota para pessoas físicas e jurídicas, na ampliação de isenções fiscais, especialmente para setores produtivos específicos e também na criação de mecanismos de desoneração ou flexibilização das bases de cálculo.

Essas proposições parecem estar alinhadas a uma visão liberal de política fiscal, que enfatiza a redução da carga tributária como forma de estimular a atividade econômica e o investimento privado. Frequentemente, os textos justificativos dessas proposições fazem referência à “simplificação do sistema”, “aumento da competitividade” ou “desoneração do contribuinte”. Em muitos casos, no entanto, tais medidas beneficiam mais intensamente as faixas de renda mais altas, reforçando a natureza menos progressiva dessas iniciativas. Além disso, parte expressiva dessas proposições foi arquivada por inadequação financeira e orçamentária, dada a ausência de medidas compensatórias previstas pela Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

11.3. Proposições da esquerda

Por sua vez, as proposições apresentadas por parlamentares de esquerda (sobretudo de partidos como PT, PDT e PSOL) concentram-se em medidas de caráter mais progressivo. Tais proposições focam na criação de novas faixas de tributação para rendas mais altas, na elevação de alíquotas sobre lucros, dividendos e rendimentos no exterior, no reajuste da faixa de isenção para aliviar a carga tributária sobre rendas mais baixas e na introdução de mecanismos de redistribuição tributária e combate à concentração de renda. Essas proposições parecem expressar maior preocupação com justiça fiscal, buscando tornar o imposto de renda mais progressivo e alinhado aos princípios constitucionais de capacidade contributiva. Entretanto, a taxa de aprovação dessas iniciativas é extremamente baixa, pois enfrentam forte resistência

política nas Comissões técnicas (em especial na Comissão de Finanças e Tributação), onde há predominância de parlamentares mais alinhados à agenda fiscal conservadora.

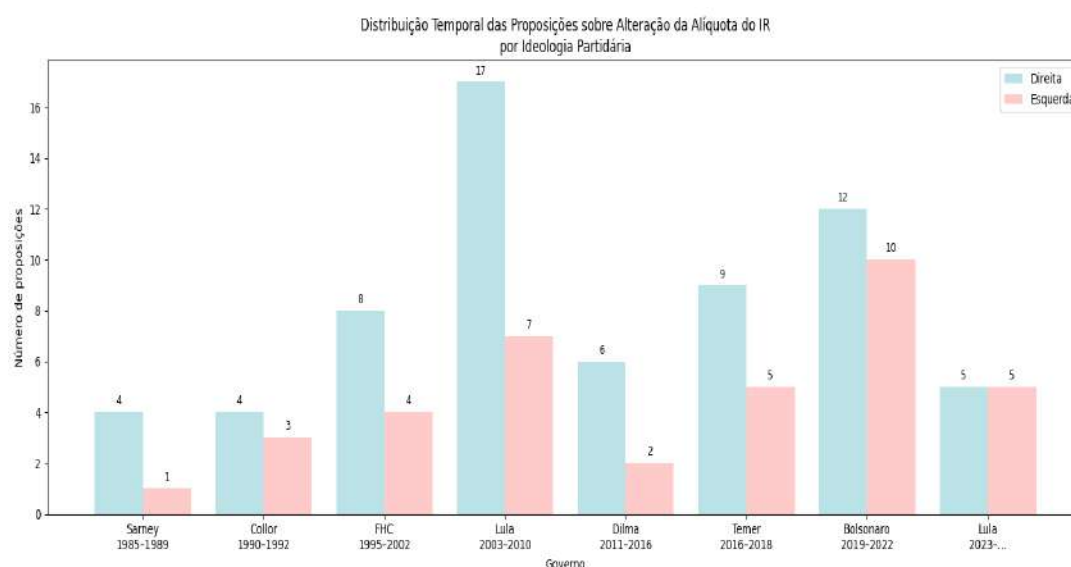
11.4. Poder de veto institucional

O papel das Comissões permanentes como tendo poder de veto, filtrando e bloqueando propostas antes de chegarem ao Plenário, é central para explicar o desequilíbrio de impacto entre os dois espectros ideológicos. Pode-se perceber que as proposições da direita, embora nem sempre aprovadas, costumam avançar mais etapas iniciais. No entanto, as proposições da esquerda, de caráter redistributivo, frequentemente são barradas ainda nas comissões, sob justificativa de inadequação fiscal ou de perda de oportunidade. Esse padrão tende a revelar uma assimetria existente de poder institucional. De um lado, enquanto a direita atua majoritariamente para reduzir alíquotas ou flexibilizar regras tributárias, por outro, a esquerda enfrenta barreiras políticas e regimentais ao tentar elevar a progressividade tributária.

A análise do comportamento legislativo ao longo de três décadas permite, assim, a identificação de um padrão persistente. Os partidos de orientação ideológica de direita acabam por apresentar mais proposições, em sua grande maioria voltada à desoneração tributária. Já os partidos de orientação ideológica de esquerda apresentam menos proposições, mas com maior foco redistributivo e progressivo. No que se refere às Comissões, funcionam como mecanismos de filtragem que favorecem proposições fiscalmente neutras ou desoneradoras, em detrimento de reformas progressivas.

12. Oposição, governo e a atuação legislativa da esquerda na agenda tributária progressiva

Gráfico 8. Distribuição Temporal das Proposições sobre alteração da alíquota do IR por ideologia partidária



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, de acordo com dados disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. Termo de pesquisa: alteração da alíquota do Imposto de Renda. Total de proposições: 105 apresentadas por parlamentares (excluíram-se 20 apresentadas pelo Poder Executivo, perfazendo-se um somatório global de 125 proposições sobre o tema).

O gráfico evidencia como a apresentação de proposições sobre modificação das alíquotas do Imposto de Renda varia ao longo do tempo e está fortemente relacionada com o contexto político de cada período presidencial. De modo geral, observa-se que partidos de direita, representados em azul, apresentaram mais proposições em quase todos os períodos, independentemente de estarem no governo ou na oposição. Isso indica que a direita tem participação mais constante na pauta tributária, possivelmente por representar setores com forte interesse nas regras de incidência do imposto de renda.

Contudo, as proposições de partidos de esquerda, em vermelho, aparecem de forma mais concentrada em determinados períodos, sobretudo durante governos de esquerda (como os de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff). Esse padrão sugere que, quando no poder, a esquerda tende a usar o espaço institucional para propor mudanças tributárias alinhadas a uma agenda mais redistributiva. Outro aspecto relevante é que em períodos de governos de direita, como nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro, a oposição de esquerda também apresentou um número significativo de proposições. Isso indica que o debate tributário funciona como uma arena de disputa política, onde diferentes projetos econômicos são confrontados.

A distribuição temporal mostra que a direita tem maior presença contínua, enquanto a esquerda tem atuação mais concentrada e reativa, ou seja, atua mais intensamente quando está no governo ou na oposição a governos de direita. Esse padrão ajuda a compreender por que reformas tributárias de caráter mais progressivo enfrentam maior resistência institucional e política, já que a agenda é dominada por um campo ideológico mais alinhado à manutenção do *status quo* tributário.

Observa-se ainda que nos períodos de oposição, os partidos de esquerda apresentaram proposições com forte conteúdo redistributivo, tais como aumento da progressividade da tabela do IRPF, criação de faixas superiores de tributação para altas rendas, tributação de lucros, dividendos e rendimentos remetidos ao exterior e elevação da alíquota incidente sobre rendas oriundas de paraísos fiscais. Ao atuarem assim, os partidos de esquerda conseguem trazer tais temas para debate público, ao mesmo tempo em que reforçam a ideologia de esquerda favorável a uma política fiscal mais redistributiva.

Quando estão na oposição, os partidos utilizam as propostas legislativas como instrumento de disputa política, mesmo sabendo que a probabilidade de aprovação dessas propostas é baixa. Mas ao apresentarem tais propostas, buscam também influenciar o debate público e delimitar diferenças programáticas em relação ao governo. Os partidos de esquerda não deixaram de apresentar propostas quando na situação. Entretanto, apresentaram ainda mais proposições quando estiveram na oposição, o que sugere um comportamento mais propositivo e combativo fora do poder, sem deixar de atuar ativamente enquanto governo. Os partidos no governo tendem a usar outros instrumentos (como medidas provisórias e negociações internas), enquanto a oposição recorre mais a proposições parlamentares para marcar posição política e ideológica.

Pode-se observar que nos períodos em que a esquerda está no poder Executivo, a apresentação de propostas legislativas redistributivas muda de dinâmica uma vez que a tendência é que parte das mudanças tributárias seja conduzida pelo próprio governo por meio de medidas provisórias, projetos de lei do Executivo ou mesmo de negociações na coalizão, enquanto o Legislativo atua de forma complementar. Por outro lado, quando está na oposição, a esquerda intensifica sua atividade propositiva para marcar posição política e ideológica, como se viu no período Bolsonaro, de 2019 -2022.

13. Preferências legislativas na reforma do Imposto de Renda: faixas *versus* alíquotas

Quando se trata de analisar as preferências legislativas no que concerne à reforma do Imposto de Renda, percebe-se que a maioria dos parlamentares concentra seus esforços em propostas que alteram as alíquotas do tributo (60,5% das proposições), enquanto 26,6% focam na reformulação das faixas de tributação (inclusive isenções), e 12,9% enquadram-se em outros tipos de medidas complementares ou técnicas. Essa diferença entre os dois tipos de propostas não é apenas numérica, ela reflete estratégias políticas distintas, bem como dinâmicas institucionais e fiscais que influenciam o comportamento legislativo em matéria tributária.

Essa preferência sugere que a disputa política em torno do imposto de renda tende a se concentrar mais no percentual cobrado, isto é, na carga tributária direta, do que na estrutura da tabela de faixas, que afeta a progressividade do sistema. As mudanças de alíquotas costumam ter impacto mais direto e imediato sobre a arrecadação e sobre determinados grupos econômicos, o que explica o maior interesse político e o potencial de mobilização parlamentar. Já as mudanças nas faixas, embora tenham efeitos redistributivos importantes, recebem menos atenção legislativa, possivelmente por demandarem debates mais complexos sobre progressividade e justiça fiscal.

Assim, a análise revela um padrão legislativo voltado para disputas sobre níveis de tributação, mais do que sobre a estrutura progressiva do imposto, o que ajuda a compreender parte das dificuldades em aprovar reformas tributárias mais redistributivas e estruturais no país.

13.1. Alteração de alíquotas: sinalização política e baixo custo de formulação

A preferência majoritária pela alteração de alíquotas indica que os parlamentares optam por instrumentos mais diretos e visíveis de intervenção sobre o imposto de renda. Modificar alíquotas, seja reduzindo-as para determinados setores, elevando-as para faixas específicas de renda ou ajustando percentuais incidentes sobre lucros, dividendas ou remessas internacionais, permite que parlamentares sinalizem posições ideológicas de forma clara (por exemplo, desoneração fiscal no campo liberal-conservador, progressividade tributária no campo progressista), ou mesmo produzam efeitos imediatos e facilmente comunicáveis ao eleitorado e à mídia. Além disso, e talvez o fator mais importante, evita que enfrentem a complexidade técnica e política envolvida em reformas estruturais mais profundas.

13.2. Alteração de faixas: maior potencial redistributivo e maior resistência política

Em contraste, as propostas que reformulam faixas de tributação têm um impacto redistributivo mais profundo, uma vez que afetam diretamente a estrutura progressiva do imposto de renda, redistribuindo o peso relativo entre diferentes estratos de renda. No entanto, esse tipo de medida enfrenta maiores resistências. Uma delas é a maior complexidade técnica, pois exige cálculos detalhados de impacto orçamentário e projeções de arrecadação. Além disso, há também uma maior resistência política, especialmente de setores econômicos organizados e por coalizões parlamentares avessas a mudanças estruturais no sistema tributário. A alteração de faixas requer também maior atuação do Executivo, já que reformas desse tipo normalmente demandam coordenação com o Ministério da Fazenda e o orçamento federal.

14. Tendência histórica do Congresso Nacional em matéria de progressividade do Imposto de Renda (1985–2025)

A trajetória legislativa brasileira no campo da tributação sobre a renda apresenta, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma tendência estruturalmente desfavorável à aprovação de medidas voltadas à ampliação da progressividade tributária. Apesar da existência de um volume significativo de proposições com esse caráter, sobretudo em momentos de intensificação do debate público sobre desigualdade social e justiça fiscal, observa-se uma baixa taxa de aprovação dessas iniciativas. A maior parte das proposições progressivas é arquivada ainda nas comissões técnicas, antes mesmo de alcançar o debate em plenário. Essa tendência decorre de uma combinação entre fatores políticos, institucionais e fiscais que atuam como barreiras seletivas contra a tributação mais equitativa das altas rendas, em consonância com padrões identificados em democracias desiguais.

14.1. Fases históricas e comportamento legislativo

Ao se analisar as proposições apresentadas entre 1985 e 2025 na Câmara dos Deputados, podem-se identificar quatro fases principais no comportamento legislativo sobre progressividade do Imposto de Renda. Uma fase de redemocratização e transição fiscal, uma fase de ajuste fiscal e hegemonia liberal, uma fase de governos de esquerda e, por fim, uma fase de crise fiscal e restrições orçamentárias.

Redemocratização e transição fiscal (1988-1994). Nos anos iniciais da redemocratização, há um aumento expressivo de proposições progressivas, com destaque para tentativas de criação do imposto sobre grandes fortunas e de novas faixas de tributação. No entanto, o contexto de instabilidade econômica, marcado por sucessivos planos de estabilização, resultou no arquivamento da maior parte dessas proposições por perda de oportunidade política ou fim de legislatura, com base no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ajuste fiscal e hegemonia liberal (1995-2002). Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, prevaleceu uma agenda de redução de alíquotas e simplificação tributária, com destaque para a isenção de lucros e dividendos em 1995. Proposições progressivas apresentadas pela oposição foram arquivadas, em sua maioria, com base em pareceres da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT), que frequentemente apontavam “inadequação financeira e orçamentária” com fundamento no art. 58, § 4º do Regimento Interno.

Governos de esquerda (2003-2016). A chegada de governos vinculados à esquerda ampliou a apresentação de proposições progressivas. Contudo, mesmo com maior alinhamento político-ideológico entre Executivo e parte do Legislativo, as barreiras regimentais e fiscais continuaram operando como filtros restritivos. Assim, poucas medidas avançaram no processo legislativo.

Crise fiscal e restrições orçamentárias (2017-2023). Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (Teto de Gastos), houve endurecimento das restrições fiscais, o que reforçou os vetos institucionais a propostas redistributivas. Nesse período, observou-se a ampliação da atuação de pareceres técnicos como instrumento de arquivamento, sobretudo na Comissão de Finanças e Tributação, além de um aumento relativo de proposições de caráter regressivo ou neutro.

A dinâmica institucional é reforçada pelas preferências ideológicas dominantes no Congresso. Historicamente, há prevalência de maiorias parlamentares alinhadas a posições fiscais conservadoras, o que se expressa na concentração de proposições regressivas por parte de partidos de direita e centro-direita, e de proposições progressivas por partidos de esquerda —

sobretudo quando atuam na oposição. Mesmo quando partidos progressistas compõem a base governista, suas propostas enfrentam dificuldades devido à combinação entre restrições fiscais e falta de prioridade política do Executivo.

Assim, a tendência legislativa não apenas reflete os constrangimentos institucionais, mas também a correlação de forças políticas e econômicas no interior do Parlamento. Verifica-se, dessa maneira, que a Câmara dos Deputados, em matéria de progressividade do imposto de renda, caracteriza-se por alta frequência de proposições redistributivas e baixíssima taxa de aprovação, decorrente da atuação combinada de mecanismos regimentais e fiscais restritivos e de preferências parlamentares majoritariamente conservadoras. Esse arranjo institucional contribui para a reprodução de um sistema tributário regressivo e para a limitação do potencial redistributivo da política fiscal brasileira.

15. Projeto de Lei 1.087/2025: isenção IR até R\$ 5.000

O projeto de Lei 1.087/25, apresentado pelo Poder Executivo em 18 de março de 2025, propõe alterações significativas na legislação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), particularmente na Lei nº 9.250/1995 (que altera a legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas). O projeto tem como eixos centrais a ampliação da faixa de isenção para rendas mais baixas e a introdução de uma tributação mínima sobre altas rendas, com o objetivo declarado de aumentar a progressividade do sistema tributário brasileiro.

O debate sobre o tema insere-se no contexto histórico brasileiro visto acima onde a tributação direta sobre a renda no país tem sido marcada por alta concentração de ônus nas classes médias e incidência relativamente baixa sobre as camadas de renda mais elevadas. Esse padrão, bastante criticado por organismos nacionais e internacionais, tem contribuído para a manutenção de desigualdades estruturais.²⁴

15.1. Principais pontos da proposta

Aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados dia 1º de outubro de 2025, a proposta estabelece isenção integral do IRPF para rendimentos mensais de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com vigência prevista para janeiro de 2026. Para rendimentos entre R\$ 5.000,01 (cinco mil reais e um centavo) e R\$ 7.350,00 (sete mil e trezentos e cinquenta reais), propõe-se uma redução linear da carga tributária, de forma a suavizar a transição entre as faixas de renda. A proposição apresenta uma lógica de desoneração para as camadas médias e populares.

No extremo superior, o projeto institui uma tributação mínima sobre altas rendas, a partir de R\$ 600.000,00 anuais (equivalente a cerca de R\$ 50.000 mensais), com alíquotas progressivas que chegam a 10% para rendimentos superiores a R\$ 1,2 milhão ao ano. Inclui-se também a tributação de lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas — um ponto historicamente sensível na política tributária brasileira, que desde 1995 não incide IRPF sobre tais rendimentos.

24. OXFAM. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une/>. Último acesso em: 04 de outubro de 2025. Conforme Gobetti, 0,1% mais rico concentra 12,5% da renda nacional. Conferir em: GOBETTI, Sérgio Wulff. *Concentração de renda e reforma do IRPF: novas evidências*. Observatório de Política Fiscal. Brasília: FGV-IBRE, 2025. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/concentracao-de-renda-e-reforma-do-irpf-novas-evidencias>. Último acesso em: 08 de novembro de 2025.

Em outras palavras, o PL 1.087/25 propõe essa cobrança de 10% de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre lucros e dividendos distribuídos a sócios por uma mesma empresa a uma mesma pessoa física se acima de R\$ 50 mil mensais, independentemente da quantidade de pagamentos no mês.

Nessa cobrança não poderá haver deduções, mas o total pago poderá ser descontado do imposto calculado anualmente. A mesma alíquota incidirá sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior.

Atualmente, dos 47 países que são membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou candidatos a entrar nesse clube, só três países não cobram imposto sobre lucros e dividendos: Estônia, Letônia e Brasil. As taxas variam: 5% na Grécia, 7% na Argentina, 20% na China, 39% no Reino Unido ou 42% na Dinamarca.

O texto ainda adota a diretriz de neutralidade fiscal, buscando compensar a redução de arrecadação nas faixas mais baixas com o aumento na arrecadação das faixas superiores.

Nessa perspectiva, a intenção do projeto é aumentar o escalonamento dos tributos cobrados com base na chamada alíquota efetiva (encontrada após deduções e isenções). Para compensar a isenção de até R\$ 5 mil (e aqui a proposta não encontra barreira fiscal pois indica de onde virá a compensação da isenção), a proposta cria um patamar mínimo de 10% do IR que pode atingir cerca de 141,4 mil contribuintes pessoas físicas de alta renda que hoje recolhem, em média, com alíquota efetiva de 2,5% de IR sobre seus rendimentos totais, incluindo distribuição de lucros e dividendos. Trabalhadores em geral pagam, em média, 9% a 11% de IR sobre seus ganhos.

As reduções para a faixa até R\$ 5 mil se repetem na Declaração de Ajuste Anual (DAA) do IRPF, quer o contribuinte opte por fazer a declaração completa (com deduções de gastos de saúde e educação, por exemplo) ou opte pelo desconto simplificado (cujo valor é ajustado de R\$ 16.754,34 para R\$ 17.640,00).

O desconto proposto será aplicado inclusive sobre o 13º salário, que tem tributação exclusiva na fonte (não entra na conta com os demais salários na declaração anual).

15.2. Comissão Especial e Substitutivo à proposta

Após a criação da Comissão Especial para analisar o projeto, foi designado relator o Dep. Arthur Lira (PP/AL), ex-presidente da Câmara dos Deputados. Passados seis meses da criação da proposta à sua aprovação, o Relator introduziu alterações significativas no regime de tributação da renda no Brasil, especialmente no que se refere à tributação mínima sobre altas rendas e à ampliação do conceito de rendimento global do contribuinte. Entre as principais modificações realizadas no texto, destaca-se a prorrogação do prazo para a distribuição de lucros e dividendos relativos a resultados apurados até 2025, cuja deliberação societária deverá ocorrer até 31 de dezembro do referido ano, permitindo que o efetivo pagamento aos sócios seja realizado entre 2026 e 2028. Essa medida tem por objetivo preservar a previsibilidade e a segurança jurídica para empresas e investidores, evitando efeitos retroativos da nova sistemática de tributação.

O projeto propõe a criação de um conceito ampliado de rendimento tributável, que passa a abranger não apenas os rendimentos já sujeitos à tributação mensal, mas também lucros, dividendos e rendimentos isentos ou com alíquota zero. Esse conceito mais abrangente tem como finalidade viabilizar a cobrança de um imposto mínimo para contribuintes que obtenham rendimentos anuais superiores a R\$ 600 mil. Contudo, determinadas fontes de renda permanecem excluídas desse cálculo, como ganhos de capital imobiliário (exceto operações em bolsa), rendimentos recebidos acumuladamente por decisões judiciais, doações e heranças, rendimentos provenientes de poupança, indenizações específicas, rendimentos de pessoas com

doenças graves e determinados títulos mobiliários isentos. A proposta estabelece alíquotas progressivas, variando de 0% a 10% para rendas entre R\$ 600 mil e R\$ 1,2 milhão anuais, atingindo a alíquota plena de 10% para rendimentos acima desse patamar. O cálculo do imposto mínimo permite a dedução de tributos já pagos, como o imposto retido na fonte ou aquele incidente sobre rendimentos no exterior.

Outra inovação relevante refere-se à ampliação das exclusões e deduções setoriais. Permanecem fora da base de cálculo os rendimentos provenientes de instrumentos financeiros vinculados ao agronegócio, ao setor imobiliário e à infraestrutura. Além disso, fundos de investimento imobiliário (FII) e Fiagros com mais de cem cotistas e negociação em bolsa também permanecem isentos. Na atividade rural, 20% do resultado líquido será considerado para efeito de cálculo do imposto mínimo, preservando oitenta por cento como parcela não tributável. Cartórios, por sua vez, terão excluídos da base de cálculo os repasses obrigatórios ao Poder Judiciário.

No âmbito da relação entre pessoa jurídica e pessoa física, o projeto estabelece um redutor destinado a evitar sobrecarga tributária decorrente da soma da tributação sobre lucros na empresa e sobre dividendos no contribuinte. O redutor será aplicado quando a soma das alíquotas efetivas ultrapassar parâmetros nominais de referência: 45% para bancos, 40% para instituições financeiras e 34% para empresas em geral. Essa sistemática aproxima-se de modelos internacionais que buscam equilibrar a carga tributária combinada sobre capital, protegendo, em tese, a neutralidade econômica.

O texto substitutivo manteve a tributação de lucros e dividendos recebidos por residentes no exterior, prevendo alíquota de 10% na fonte para valores superiores a R\$ 50 mil mensais, com exceções aplicáveis a governos estrangeiros com reciprocidade tributária, fundos soberanos e fundos previdenciários internacionais. A proposta assegura mecanismos de compensação para evitar bitributação, por meio de créditos proporcionais à diferença entre a carga efetiva brasileira e as alíquotas nominais de referência.

Por fim, o substitutivo incorporou um mecanismo de compensação federativa. A arrecadação obtida com a tributação de altas rendas será inicialmente utilizada para compensar estados e municípios pelas perdas decorrentes da ampliação da faixa de isenção do imposto de renda, fixada em R\$ 5 mil, e da faixa reduzida até R\$ 7.350,00 (sete mil trezentos e cinquenta reais). Caso haja excedentes, estes serão destinados à redução da alíquota de referência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), tributo federal que substituirá o PIS/Cofins a partir de 2027. Esse mecanismo tenta equilibrar a reforma tributária federal com os impactos sobre a federação e sobre as receitas subnacionais.

Pode-se dizer que as alterações promovidas pelo relator no PL 1087/2025 foram resultado de uma estratégia de ajuste técnico e político da proposta original, conciliando a introdução de um imposto mínimo sobre altas rendas com a manutenção de exclusões relevantes para setores econômicos estratégicos. Embora a medida represente um avanço em termos de progressividade tributária, seu alcance redistributivo é amenizado pela preservação de amplas isenções e pelo uso de mecanismos de redutor.

15.3. Avanço em matéria tributária

Do ponto de vista normativo, a proposta avança na direção de maior progressividade tributária, ao desonerar rendas baixas e médias e aumentar a carga para rendas elevadas, alinhando-se a princípios de justiça fiscal. Estudos preliminares indicam que cerca de 15 a 18 milhões de contribuintes seriam beneficiados diretamente pela ampliação da faixa de isenção.

A reintrodução da tributação sobre dividendos representa uma ruptura com a lógica de desoneração das altas rendas financeiras, fortalecendo a capacidade arrecadatória do Estado sem aumentar tributos indiretos — considerados regressivos.

15.4. Críticas

Apesar de seus avanços, o projeto enfrenta críticas importantes. Em primeiro lugar, alíquota máxima de 10% sobre altas rendas é inferior à praticada em economias desenvolvidas, podendo ter impacto limitado sobre a redistribuição. Além disso, a neutralidade fiscal pode não se concretizar, especialmente se houver migração de rendimentos para formas de planejamento tributário ou redução do lucro distribuído por empresas.

Outro ponto crítico diz respeito à correção monetária das faixas de renda. Caso os valores não sejam atualizados regularmente, um número crescente de contribuintes poderá ser incorporado à tributação mínima ao longo do tempo.

15.5. Situação da tramitação legislativa

Depois de aprovado na Câmara, o projeto seguiu para o Senado Federal, onde está sendo analisado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O presidente da Comissão, Sen. Renan Calheiros, rival político do Dep. Arthur Lira, indicou que haverá mudanças no texto aprovado na Câmara. A isenção do IR para quem ganha até R\$ 5 mil reais e a redução gradual da alíquota até R\$ 7.350 deverá ser mantida. Entretanto, o presidente da CAE deu indícios de que o Senado Federal deverá mexer na taxa para pessoas de alta renda como medida compensatória pela renúncia de receita provocada pela isenção. Caso o texto seja alterado no Senado, deve voltar à Câmara. Mas, por meio de manobras regimentais – como alteração do texto e devolução do projeto à Câmara como projeto paralelo ou mesmo declaração de inconstitucionalidade de parte do texto – é possível que se envie a parte do texto que trata da isenção para sanção presidencial. O governo federal espera que o projeto seja aprovado até o final do ano para passar a valer a partir de 2026.²⁵

16. Considerações finais

A análise dos dados permite compreender, sob diferentes perspectivas, como as propostas relativas à alteração da estrutura tributária, com a opção pela manutenção da regressividade tributária, está profundamente relacionada ao desenho e à trajetória legislativa do Imposto de Renda. Desde a redemocratização, o parlamento brasileiro foi palco de um número expressivo de proposições que buscavam alterar a alíquota do imposto de renda com o objetivo declarado ou implícito de torná-lo mais progressivo. Apesar dessa alta produtividade legislativa, a efetividade normativa foi baixa: poucas proposições foram aprovadas e transformadas em lei, enquanto a

25. Finalmente, o PL 1087/2025 foi aprovado pelo Senado Federal, com o texto integral que saiu da Câmara dos Deputados, apesar das divergências políticas, em 5 de novembro de 2025. Sancionado pelo Presidente da República em 26 de novembro de 2025, o projeto manteve isenção do IR para pessoa física para quem ganha até R\$ 5 mil por mês, além de ampliar a faixa de isenção, estabelecendo descontos para quem recebe até R\$ 7.350 por mês, e aumentar a taxa das altas rendas, para rendimentos a partir de R\$ 600 mil anuais, com cobrança gradual e alíquota máxima de 10% sobre os rendimentos. Não houve, assim, impacto fiscal.

grande maioria foi arquivada ou permanece sem relatoria ou apreciação em plenário. Essa dinâmica reflete um padrão institucional no qual as elites políticas, atuando dentro do próprio processo legislativo, funcionam como barreira à aprovação de medidas de redistribuição mais efetivas.

Essa baixa efetividade legislativa deve ser entendida à luz de um contexto econômico e social marcado por uma das maiores concentrações de renda do mundo. Conforme demonstra o relatório da Oxfam Brasil, o 1% mais rico da população concentra mais de 25% da renda nacional e cerca de 48% da riqueza total.²⁶ Esse grupo econômico exerce, historicamente, forte influência sobre o processo político e tributário, tanto por meio da resistência à ampliação de tributos diretos sobre o capital quanto pela manutenção de estruturas de isenção e incentivos fiscais que perpetuam a desigualdade. O resultado é um sistema tributário estruturalmente regressivo, no qual a maior parte da arrecadação provém de tributos indiretos, incidentes sobre consumo, onerando de forma desproporcional as camadas de menor renda.

Além disso, o processo legislativo das propostas de reforma do imposto de renda revela uma tendência política consistente: reformas tributárias relevantes que avançaram foram, majoritariamente, de iniciativa do Poder Executivo, e mesmo essas raramente enfrentaram a questão da tributação sobre lucros e dividendos de forma estrutural. O Projeto de Lei 1.087/2025 ilustra bem essa ambiguidade: embora preveja a tributação mínima sobre altas rendas e ampliação da faixa de isenção, mantém generosas exclusões e mecanismos de redutor que reduzem substancialmente o alcance redistributivo da medida. Assim, apresenta-se como uma reforma que, embora progressiva no discurso, não combate, de forma efetiva, a desigualdade existente.

Nessa perspectiva, percebe-se que a persistência das desigualdades no Brasil não é apenas um fenômeno econômico, mas também político e institucional. A concentração de renda no topo da pirâmide social é sustentada por uma arquitetura tributária desenhada e preservada por decisões legislativas que evitam confrontar os privilégios tributários das altas rendas e dos grandes patrimônios. As reformas que priorizam ajustes na faixa de isenção e na simplificação administrativa têm impacto limitado sobre a distribuição de renda, enquanto medidas mais estruturais — como a reintrodução da tributação sobre lucros e dividendos ou a ampliação das alíquotas para os estratos superiores — encontram barreiras políticas sistemáticas.

Essa constatação reforça a importância de compreender a desigualdade de renda no Brasil não apenas como um problema de desenho técnico do sistema tributário, mas como expressão direta da correlação de forças políticas no interior do Estado. O Legislativo, nesse sentido, desempenha papel ambíguo: ao mesmo tempo em que é o espaço institucional para a deliberação sobre justiça fiscal, é também o local onde se consolidam mecanismos de bloqueio de mudanças que ameacem interesses econômicos dominantes. A desigualdade, portanto, não se perpetua apenas pela inércia de estruturas econômicas, mas pela ação — ou inação — deliberada do sistema político, que atua seletivamente sobre quais reformas avançam e quais são neutralizadas.

Dessa maneira, as propostas de reforma do imposto de renda no Brasil evidenciam que a redistribuição de renda e riqueza enfrenta um conjunto de obstáculos profundamente enraizados nas relações entre poder econômico e poder político. Enquanto o sistema tributário permanecer centrado em tributos regressivos e mantiver isenções estratégicas para o capital, dificilmente haverá uma mudança estrutural capaz de reduzir a distância entre o topo e a base da pirâmide social. A superação dessa desigualdade requer não apenas reformas técnicas na estrutura do imposto de renda, mas também um rearranjo político que enfrente as assimetrias de poder

26. OXFAM. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une/>. Último acesso em: 04 de outubro de 2025.

que historicamente moldaram a política tributária no país. Nesse sentido, a desigualdade no Brasil é, em larga medida, um fenômeno legislativo e institucional, produto de escolhas políticas reiteradas ao longo de décadas.

17. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro” em **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34. Rio de Janeiro: UERJ, 1988.

ALMEIDA, Acir. **Revertendo a delegação: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3163-port>. Último acesso em: 08 de novembro de 2025.

ALMEIDA, Acir. **Processo legislativo: Mudanças Recentes e Desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI_n7_processo.pdf. Último acesso: 18 de outubro de 2024.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Ed. Appris, 2011.

ALMEIDA, Acir. “A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios” em **Brasil em desenvolvimento**, 2014: estado, planejamento e políticas públicas, pp. 248-260. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3613/1/Livro_Brasil%20em%20desenvolvimento_2014_Estado%20planejamento%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_v.%202.pdf. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung-Ed. UNESP, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922. Institui o imposto de renda. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 1923.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1988.

BRASIL. Lei nº 7.714, de 3 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda da pessoa física. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 dez. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991. Institui a Unidade Fiscal de Referência – UFIR e altera a legislação do imposto de renda. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1995.

BRASIL. Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002. Altera dispositivos da legislação tributária federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 maio 2002.

BRASIL. Lei nº 10.828, de 23 de dezembro de 2003. Prorroga a vigência da tabela progressiva do IRPF. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre incentivos fiscais e altera a legislação do imposto de renda. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 set. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.428, de 30 de março de 2017. Dispõe sobre a regularização de ativos no exterior e altera dispositivos da legislação tributária federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 14.848, de 1º de maio de 2024. Altera a tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 maio 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.294, de 6 de maio de 2025. Dispõe sobre a ampliação da faixa de isenção do imposto de renda. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 maio 2025.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Portal da Atividade Legislativa*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Portal da Transparência**. API de Dados. 2022. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/api-de-dados>>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dados Abertos**. Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/>>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, v. 21, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regime de Tramitação**. 2022. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacaoi>>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CHARAUDEAU, Patrick. **A manipulação da verdade: do triunfo da negação às sombras da pós-verdade**. São Paulo: Ed. Contexto, 2022.

CHARAUDEAU, Patrick. **A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas**. São Paulo: Ed. Contexto, 2016.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Ed. Contexto, 2006.

CHEIBUB, José A.; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. “Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentarista” em **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingo; CERVI, Emerson Urizzi. **A direita brasileira em perspectiva histórica: uma socioanálise dos partidos de direita e dos seus políticos da democracia populista à democracia liberal (1945-2010)**. 37º Encontro Anual da Anpocs. Anais. Águas de Lindoia – SP: Setembro, 2013.

CODATO, Adriano. “Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia” em **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 83–106. Curitiba: UFPR, Novembro, 2005.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

EVANS, Peter. “O Estado como problema e solução”. **Revista Scielo**. São Paulo: 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>>. Último acesso: 18 de outubro de 2024.

FAGNANI, Eduardo. **Política fiscal e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: ED. Biblioteca Azul, 4ª ed., 2012.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Concentração de renda e reforma do IRPF: novas evidências**. Observatório de Política Fiscal. Brasília: FGV-IBRE, 2025. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/concentracao-de-renda-e-reforma-do-irpf-novas-evidencias>. Último acesso em: 08 de novembro de 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf. Último acesso em: 10 de setembro de 2025.

JUNIOR, José Celso Cardoso; LOPEZ, Felix Garcia (Orgs). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, 2023.

LAZZARI, Eduardo; ARRETCHE, Marta; MAHLMEISTER, Rodrigo. **O que o Congresso brasileiro prefere em matéria tributária?** Centro de Estudos da Metrópole. Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades. NT 17. Junho, 2022. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/17-nota_tecnica_congresso_tributacao.pdf. Último acesso em: 07 de julho de 2025.

LOPEZ, Felix Garcia. “Repertórios sobre as razões da desigualdade no Brasil” em **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 23. Junho de 2020. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/343590294_Repertorios_sobre_as_Razoes_da_Desigualdade_no_Brasil>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de Confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MAINGUENEAU, Dominique; Patrick Charaudeau. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Ed. Contexto, 2004.

MARENCO DOS SANTOS, A. “Nas fronteiras do campo político. Raposas e *outsiders* no Congresso Nacional” em **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, p. 87–101. São Paulo: Fevereiro, 1997.

NETO, Casimiro. **A construção da democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados- CEDI, 2003.

OLIVEIRA, Danilo Amaral de. **Compreendendo e prevendo o processo legislativo via ciência de dados**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2019.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Brasília: Câmara dos Deputados – CEDI, 2013.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. **Perguntas e respostas sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados – CEDI, 2019.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. **Natureza, cultura e desigualdades: uma perspectiva comparativa e histórica**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2024.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. “Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas” em **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

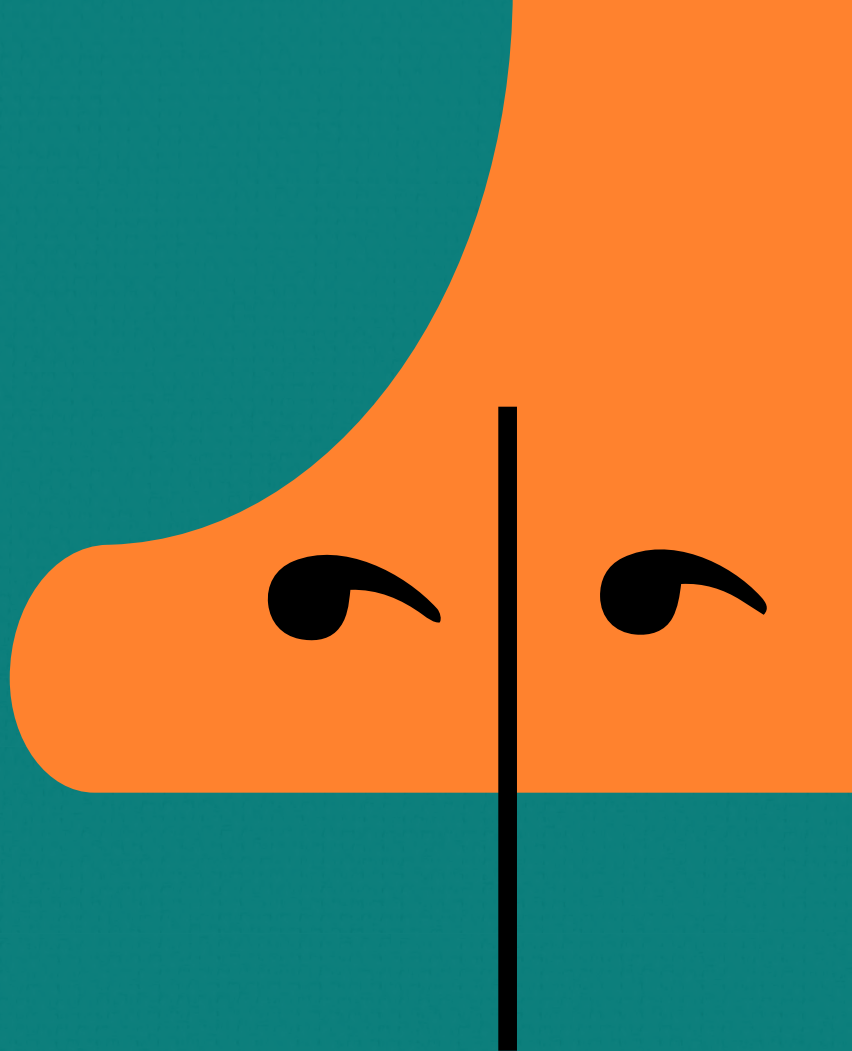
REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Fabiano G. M. dos. “O Legislativo em busca de informação: um estudo da assessoria da Câmara dos Deputados” em **Texto para Discussão 1958**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3127/1/TD_1958.pdf>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

SANTOS, Fabiano G. M. dos. **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021.

SANTOS, Fabiano G. M. dos. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte – Rio de Janeiro: Ed. UFMG – IUPERJ, 2003.



enap