

ANÁLISE MAISPROGRESSO.ORG:

Planos de Governo

**MAIS
PROGRESSO
+ORG**

Análise MaisProgresso.org: Planos de Governo

Introdução

A última legislatura foi marcada por debates intensos e mudanças substanciais nas políticas tributárias brasileiras. Avançou-se com a aprovação da reforma tributária do consumo (EC 132/23) e sua posterior regulamentação, que buscam alinhar o Brasil ao modelo utilizado por mais de 170 países, tornando o sistema mais simples, eficiente e menos desigual.

Na tributação sobre a renda, foram adotadas novas regras ([Lei 14.754/23](#)) para a tributação de fundos fechados e investimentos offshore ainda em 2023. Em 2025, o debate público e parlamentar foi centrado na justiça tributária, materializada na isenção de rendas até R\$5 mil e para a sua compensação, imposto mínimo sobre rendas acima de R\$ 600 mil anuais (R\$ 50 mil mensais), aprovadas ([Lei 15.270/25](#)) em novembro do mesmo ano.

Até o momento, no entanto, as projeções de arrecadação com os tributos adicionais sobre a alta renda ficaram abaixo do esperado. Em 22 de setembro, a [Fazenda revisou novamente para baixo a projeção de receitas com o imposto sobre lucros e dividendos](#), de R\$17,2 bilhões para R\$10,5 bilhões. Em julho, o governo já tinha reduzido a previsão de arrecadação de cerca de R\$29 bilhões para os R\$17,2 bilhões anteriores. A renúncia com a ampliação da isenção, por sua vez, está estimada em R\$ 28 bilhões em 2026¹.

Os gastos tributários, estimados em 4,3% do PIB ou R\$612,8 bilhões² não arrecadados apenas para o governo federal, também foram impactados por novas políticas tributárias. Além de uma redução linear de 10%, que excetuou benefícios como Simples, Zona Franca de Manaus, Cesta Básica e Prouni, foram estabelecidas regras de governança e avaliação pela Lei Complementar 224 de 2025, importantes avanços cuja regulamentação está pendente.

Algumas discussões, por outro lado, não resultaram em alterações normativas. O fim da isenção das Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Agronegócio (LCA), defendido pelo governo por meio da MP 1.303 de 2025, não avançou no Congresso. Defendido por setores empresariais, o aumento dos limites do MEI e do Simples não prosperou. Também não prosperou a defesa de uma tributação plena e direta sobre lucros e dividendos, alinhada às práticas de quase todos os países da OCDE.

Seria de esperar, portanto, que a pauta tributária seguisse central no contexto eleitoral, fosse pela defesa de continuidade ou mudança da agenda. Mas o que os planos de governo mostram, em sua maioria, é a ausência. Os temas estruturais da agenda tributária aparecem como balanço do que já foi feito, como diagnóstico sem proposta ou simplesmente não aparecem.

Este documento compara os planos de governo das seis candidaturas melhor colocadas segundo a pesquisa [AtlasIntel/Bloomberg, de 10 de setembro de 2026](#): Lula (PT), Flávio Bolsonaro (PL), Renan Santos (Missão), Augusto Cury (Avante), Ronaldo Caiado (PSD) e Romeu Zema (Novo). A comparação

¹ QUEIROZ, Vitória. Compensação da isenção do IR frustra e afeta neutralidade fiscal. *CNN Brasil*, 24 set. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/money/macroeconomia/compensacao-da-isencao-do-ir-frustra-e-afeta-neutralidade-fiscal/>

² Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2026*. Brasília, 2025.

cobre três eixos: reforma tributária do consumo, tributação da renda e gastos tributários. Cada eixo começa pela posição da MaisProgresso.org, que serve de régua para a classificação das candidaturas.

***Nota:** este documento foi elaborado com apoio de inteligência artificial, a partir de análises da equipe da MaisProgresso.org, que revisou e editou a versão final.*

1. Reforma tributária do consumo

Nossa posição

Defendemos a implementação integral da EC 132, sem reabrir o debate sobre o texto ou suspender e/ou adiar sua implementação para rediscutir regimes especiais e exceções. É positiva e meritória a intenção de diminuir o número de tratamentos favorecidos, mas a suspensão da implementação ampliaria a insegurança jurídica sobre o processo. Isso levaria a um risco de revés total da reforma tributária sobre o consumo e puniria os investimentos já realizados por empresas e governos para a sua implementação, além de impedir os ganhos projetados com a mudança de se concretizarem.

Da mesma forma, análises sobre o comportamento recente do Congresso, corroboradas por estudos acadêmicos sobre preferências tributárias de parlamentares³, indicam que o resultado provável de uma revisão da EC 132 seria a ampliação e não a redução dos beneficiados pela alíquota reduzida, dadas a penetração e capilaridade de grupos de interesse. Nesse sentido, o melhor mecanismo para a redução das exceções previstas na EC 132 e sua posterior regulamentação são as avaliações de custo-benefício dos regimes diferenciados a cada 5 anos, já previstas nas normas.

Concluída a implementação, defendemos como agenda de longo prazo um segundo movimento: reduzir a carga sobre o consumo, que é regressiva porque os mais pobres gastam quase toda a renda em bens e serviços, e aumentar a carga sobre a renda, que é mais progressiva.

Avaliação

Só duas candidaturas se comprometem de forma clara com a implementação da reforma: o presidente Lula (PT) e Romeu Zema (Novo). Há propostas de redução do IVA, mas que aparecem por meio da defesa da suspensão da reforma (Flávio) ou da redução dos regimes favorecidos ainda durante a implementação (Cury), sem o debate de alternativas para financiar a queda dessa alíquota por meio de um equilíbrio entre a carga tributária sobre a renda e o consumo.

Por candidatura

Lula (PT): O plano reivindica a reforma como conquista histórica e destaca a redução de cinco para dois tributos, o fim da cumulatividade e da guerra fiscal, a isenção da cesta básica e o cashback, além da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). A candidatura também reafirma seu compromisso com a implementação, garantindo tratamento justo das MPEs, e com a regulamentação de imposto seletivo sobre produtos nocivos à saúde.

Flávio Bolsonaro (PL): Propõe a “revisão e o redimensionamento” da reforma em curso, a partir do diagnóstico de que ela foi “entregue ao sabor dos lobbies” e de que o IVA ficará em torno de 30%, contra 19% na média da OCDE. Embora parte das premissas tenha convergência com o posicionamento da MaisProgresso.org, como a defesa da não cumulatividade e a redução das

³ LAZZARI, E.; ARRETCHÉ, M.; MAHLMEISTER, R. Nota Técnica "Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades". Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 2022.

exceções, “para que grupos parecidos paguem impostos parecidos”, a proposta de reabrir a reforma durante a transição cria insegurança jurídica e abre uma nova oportunidade para incidência de grupos de interesse. O posicionamento também vai de encontro à atuação do senador ao longo da tramitação da PEC 45, na qual apresentou pelo menos 12 emendas pedindo tratamentos diferenciados para setores específicos, como turismo, floricultura, saneamento básico e profissionais liberais com profissão regulamentada.

Escritor Augusto Cury (Avante): Defende manter a reforma, com carga menor ao final da transição por meio da revisão de regimes favorecidos e avaliação dos impactos setoriais. Há, no entanto, defesa de atenção às micro e pequenas empresas, propondo ajustes “se houver distorções”. A manutenção converge com a nossa posição, mas a cláusula de ajustes setoriais, bastante abrangente, pode ser uma porta aberta para novas exceções.

Renan Santos (Missão): O plano não propõe, de forma direta, a revisão da reforma tributária. Na prática, porém, cria novas exceções ao IVA: as Zonas Econômicas Especiais do Nordeste, a ZEE de Terras Raras e as Zonas Econômicas de Alta Inteligência preveem “regime específico de IBS/CBS”, com base na [LC 214/2025](#). Isso vai na direção oposta à neutralidade defendida pela MaisProgresso.org.

Ronaldo Caiado (PSD): Embora Caiado seja um crítico histórico da reforma, com manifestações fortes inclusive durante a campanha eleitoral, seu plano não tem capítulo tributário nem propõe revisão do texto. A única menção ao novo sistema é a segurança jurídica para a exportação de serviços digitais, com uniformização de interpretações entre a Receita Federal e o Comitê Gestor do IBS.

Romeu Zema (Novo): Propõe “assegurar uma implementação eficaz” da reforma e evitar que a regulamentação reproduza a complexidade do sistema atual por meio de regimes especiais, exceções e tratamentos favorecidos. Também prevê monitoramento técnico, transparência sobre impactos setoriais e um compromisso verificável de neutralidade da carga. A agenda de redução da carga, no entanto, se concentra na pessoa jurídica e no IOF, e não na transferência de carga do consumo para a renda. Ao longo do processo de aprovação da reforma tributária e sua implementação, o candidato mostrou-se favorável à mudança, sinalizando pontos de atenção em relação ao desenho do Comitê Gestor do IBS e seus impactos sobre o modelo federativo.

2. Tributação da renda e progressividade

Nossa posição

Defendemos uma reforma abrangente do imposto de renda, que vá além da [Lei 15270/2025](#). O ponto de partida é a tributação de lucros e dividendos, como já faz quase toda a OCDE, em paralelo a revisão do tratamento dado à renda oriunda dos regimes simplificados, como o Simples Nacional e o MEI. Essa integração reduz a iniquidade horizontal entre empresas com capacidade contributiva semelhante e limita o uso desses regimes como instrumento de planejamento tributário. Nesse novo desenho, a redução do IRPJ é bem-vinda, desde que condicionada a essas mudanças, para reequilibrar a tributação entre pessoa jurídica e pessoa física. Por fim, revisar a tributação de rendimentos financeiros hoje isentos, como LCI, LCA, CRI/CRA e debêntures incentivadas, de modo a ampliar a base de arrecadação e diminuir incentivos tributários que podem gerar distorções alocativas.

Visão Geral

Este é o tema mais ausente dos planos de governo: em quatro dos seis analisados, não constam termos como imposto de renda da pessoa física, dividendos, patrimônio, progressividade ou rendimento financeiros isentos. O único que trata do tema de forma substantiva (Lula) o faz como balanço de gestão, sem propor novos passos. As três propostas concretas que tocam a nossa agenda seguem a direção contrária: Zema propõe reduzir o IRPJ sem condicionar a redução à tributação de dividendos, Cury propõe ampliar o acesso ao Simples e Lula celebra o aumento do teto de fatura do MEI, ainda não aprovado no Congresso.

Depois da aprovação do imposto mínimo, a tributação da renda do topo parece ter saído da agenda eleitoral, inclusive da candidatura que a promoveu. Enquanto isso, [estudo da Oxfam](#) demonstra que a concentração de renda no topo aumentou cerca de 20% entre 2017 e 2023. Segundo a organização, o 1% mais rico da população passou a deter 24,3% da renda nacional em 2023, ante 20,4% em 2017⁴. Os rendimentos financeiros isentos, o Lucro Presumido e o Simples, que concentram as maiores distorções horizontais do sistema, não são citados por nenhum plano.

Por candidatura

Lula (PT): O plano retoma a defesa de "colocar o pobre no orçamento e o rico no Imposto de Renda" e registra o que foi feito: tributação de super-ricos, offshores e fundos exclusivos, e isenção do IR até R\$5 mil. O histórico converge com a nossa agenda. O problema é o que falta: não há proposta de nova etapa. No Simples e no MEI, a direção é oposta à nossa: o plano comemora a elevação do teto do MEI, que ainda não ocorreu até a data da análise. Em falas ao longo da campanha, o ministro Dário Durigan reconheceu a necessidade de tributar mais renda e patrimônio, mencionando também a isenção dos dividendos vigente desde 1996.

Flávio Bolsonaro (PL): O plano não menciona assuntos como IRPF, dividendos, patrimônio ou progressividade. Todas as propostas se concentram no consumo e o único argumento distributivo mobilizado é indireto: "quem sente primeiro é quem tem menos". O plano reconhece a regressividade do consumo, mas não a converte em proposta de progressividade na renda. Não foram encontradas falas sobre o tema ao longo da campanha.

Escritor Augusto Cury (Avante): O plano não menciona IRPF, dividendos, patrimônio, ITCMD ou progressividade. É o plano de oposição que mais trata de pequenos negócios, mas propõe inclusão automática no Simples e "tributação reduzida", entre outros benefícios não detalhados, como parte de um mutirão de formalização, sem avançar sobre a revisão e o aprimoramento do regime.

Renan Santos (Missão): "Justiça tributária" aparece como um dos quatro eixos de reforma do Capítulo V - Economia e Assistencialismo, mas apenas como princípio, sem detalhamento. A única proposta concreta sobre renda empresarial é a redução de tributos para empresas de tecnologia no Marco Brasileiro da IA.

⁴ OXFAM BRASIL. *Um Retrato das Desigualdades Brasileiras: Poder, Privilégio e a Captura da Democracia*. São Paulo, ago. 2026. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/retratos-das-desigualdades-brasileiras-poder-privilegio-e-a-captura-da-democracia/>

Ronaldo Caiado (PSD): Também não apresenta propostas direcionadas à tributação da renda. Sobre tributação de modo geral, o plano afirma que a carga já é elevada e que o ajuste não passará por aumentos permanentes de tributos.

Romeu Zema (Novo): As propostas são direcionadas às pessoas jurídicas: redução gradual do IRPJ "para aproximar o Brasil das economias desenvolvidas", apuração automática pela Receita a partir da nota fiscal e redução do IOF sobre crédito. Não há menção a dividendos nem a IRPF, e, sem essa contrapartida, menores alíquotas para o IRPJ ampliam a distância entre a tributação do trabalho e a do capital.

3. Gastos tributários e renúncias

Nossa posição

Defendemos a revisão contínua dos gastos tributários, que chegam a 7,1% do PIB quando se incluem os entes subnacionais⁵, acompanhada de uma melhora efetiva na sua governança. A [LC 224/2025](#) estabeleceu o marco para isso: corte linear de 10% nos benefícios vigentes, prazo máximo de cinco anos, metas de desempenho, teto de 2% do PIB e vedação à prorrogação de benefícios sem avaliação ou sem metas atingidas. É preciso avançar com a regulamentação desta lei, por meio da criação de órgão gestor, do estabelecimento de procedimentos de avaliação *ex ante* e do aprimoramento contínuo de processos de transparência.

Apoiamos, ainda, a realização de novos cortes no estoque de benefícios tributários baseados em avaliação de custo-benefício, ao mesmo tempo em que reconhecemos os desafios de construir apoio político para impor perdas concentradas em determinados setores. Nesse sentido, a realização de novos cortes lineares aparece como uma alternativa politicamente viável, embora a recomendação técnica seria de avaliação individualizada.

Por fim, reforçamos ainda a importância da revisão de regimes politicamente sensíveis, como o Simples, a Zona Franca de Manaus e as deduções de despesas médicas do IRPF, que atualmente perpetuam desigualdades e distorções alocativas.

Visão Geral

Este é o eixo em que os planos mais se aproximam da nossa agenda, ao menos no diagnóstico. Quatro candidaturas reconhecem que benefícios fiscais são um problema, enquanto a de Caiado avança com propostas de um método de revisão.

Por outro lado, três das que criticam renúncias propõem, em outros capítulos, novas renúncias sem estimativa de custo nem compensação. Nenhum plano menciona diretamente a regulamentação da [LC 224/2025](#), que está em curso no Grupo de Trabalho Interministerial. De modo geral, a análise dos planos aponta que há consenso sobre o diagnóstico, mas a disposição de enfrentar benefícios específicos é seletiva.

⁵ PIRES, M.; TEIXEIRA JÚNIOR, G. Gastos tributários estaduais. Centro de Política Fiscal e Orçamento Público, FGV Ibre, out. 2025.

Por candidatura

Lula (PT): O plano registra que o governo "cortou isenções tributárias e colocou fim a benefícios ineficientes", por meio de um trabalho com o Congresso. Não há, porém, compromisso futuro: nenhuma proposta de avaliação periódica, de regulamentação da LC 224 ou de meta de redução do estoque. Como porta-voz da campanha, o Ministro Dário Durigan tem defendido a possibilidade de realização de um novo corte linear de 10%.

Flávio Bolsonaro (PL): O plano enquadra as exceções da reforma do consumo como problema, conforme análise anterior, com a cifra de mais de R\$500 bilhões. Também propõe a redução gradual das fontes incentivadas na conta de luz, mantida a tarifa social. Não há, contudo, proposta de revisão sistemática, critério de seleção dos benefícios a cortar ou menção à LC 224. Em sentido oposto, o mesmo plano propõe novas desonerações (IVA, energia, combustíveis, encargos sobre a folha em contratações específicas) sem estimativa de impacto nem compensação.

Escritor Augusto Cury (Avante): O plano reconhece que regimes específicos podem ser legítimos, mas que todos reduzem a base e elevam a alíquota paga pelo conjunto da população. Propõe que cada tratamento diferenciado tenha custo estimado e divulgado, para que a sociedade avalie sua efetividade: uma formulação correta de transparência, mas sem mecanismo de revisão, prazo ou redução. O plano também apresenta a contradição de incentivar a formalização por meio de tributação reduzida para novos negócios.

Renan Santos (Missão): É o único plano com uma cifra de corte: R\$104 bilhões em isenções fiscais dentro da PEC do Equilíbrio Fiscal. De forma contraditória, no entanto, o plano cria renúncias setoriais novas: regimes específicos para ZEEs, para terras raras e para empresas de tecnologia. Nenhuma dessas medidas vêm com prazo, meta ou estimativa de custo, justamente os requisitos que a LC 224 passou a exigir.

Ronaldo Caiado (PSD): É a formulação mais próxima da nossa agenda entre todos os planos. A proposta 4 do capítulo fiscal exige que os benefícios tenham prazo, objetivo, beneficiário, estimativa de custo, contrapartida e avaliação independente, e determina que benefícios sem resultado sejam reduzidos ou encerrados. O "Orçamento da Verdade" inclui os benefícios tributários no diagnóstico inicial das contas, o que atende a recomendações técnicas de equiparar cada GT a uma despesa orçamentária. No setor elétrico, a proposta de publicar "quem paga, quem recebe e qual o custo de cada benefício" é, na prática, um avanço simbólico de transparência de um setor. Há ainda o compromisso de que toda proposta com impacto fiscal terá estimativa, fonte e compatibilidade com a trajetória da dívida. Ainda que robustas, as propostas não abordam benefícios hoje excluídos do corte da LC 224, como o Simples e a Zona Franca de Manaus.

Romeu Zema (Novo): O plano não trata de gastos tributários em sentido próprio. As menções estão dispersas: crédito subsidiado do BNDES, subsídios cruzados na conta de luz, com o diagnóstico de que 44% da conta vem de encargos, impostos e subsídios, e limites de captação na Lei Rouanet, único item que configura gasto tributário em sentido estrito. A defesa de uma implementação da reforma sem regimes especiais é a formulação mais próxima da contenção de renúncias, mas se restringe ao IBS e à CBS. Ao mesmo tempo, o plano propõe reduzir o IRPJ e o IOF e zerar encargos sobre a folha, tudo sem estimativa de custo. Diferentemente da Missão, porém, não cria novas renúncias setoriais.

Conclusão

Os planos de governo apresentados pelas candidaturas não reconhecem, nem incorporam em suas propostas, a necessidade de novas reformas no sistema tributário brasileiro. Quando mencionam as mudanças aprovadas nos últimos anos, os programas ora as tratam como um processo encerrado, que dispensa novas transformações, ora oferecem soluções simplistas para problemas de alta complexidade técnica e política, cujo resultado pode ser o oposto do anunciado. É o que se vê nas propostas que prometem reduzir a alíquota do IVA sem indicar como recompor a arrecadação, ou que criticam benefícios fiscais em um capítulo enquanto criam novas renúncias em outro. Com exceção da revisão dos gastos tributários, as propostas estão muito aquém do necessário para consolidar um sistema tributário transparente, justo para os cidadãos e eficiente para o crescimento econômico.

A ausência de propostas, no entanto, não retira o tema da agenda do próximo governo. Nos últimos anos, a população brasileira passou a se envolver de forma crescente nos debates tributários, das discussões sobre o ICMS dos combustíveis à chamada taxa das blusinhas, passando pela reforma tributária do consumo e pela isenção do imposto de renda para quem ganha até R\$5 mil. Esses episódios mostram que a tributação deixou de ser um assunto restrito a especialistas e passou a fazer parte da forma como os cidadãos avaliam a atuação do Estado. Qualquer que seja o resultado eleitoral, o governo que assumir em 2027 terá diante de si decisões que não podem ser adiadas: como conduzir a transição da reforma do consumo sem ceder a novas exceções, preparar a primeira avaliação dos regimes diferenciados, regulamentar e fazer cumprir as regras da LC 224 e decidir se a tributação da renda do topo seguirá avançando ou ficará restrita ao imposto mínimo.

A MaisProgresso.org acredita que o Brasil tem condições de construir um sistema tributário em que cada cidadão contribua de acordo com a sua capacidade, em que os benefícios concedidos a determinados setores sejam avaliados com a mesma exigência aplicada a qualquer política pública e em que os recursos arrecadados retornem à sociedade na forma de mais oportunidades e crescimento. As reformas dos últimos anos mostraram que mudanças antes consideradas improváveis são possíveis quando há diagnóstico claro, disposição política e participação da sociedade.

**MAIS
PROGRESSO
+ORG**