



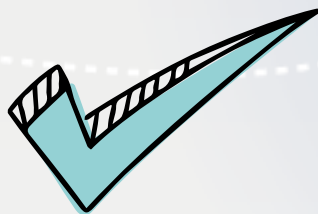
100

UM SÉCULO DE IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL (1924 - 2024): DESAFIOS PARA A JUSTIÇA FISCAL

RELATÓRIO DE RESULTADOS PARCIAIS - FOCO NA TABELA PROGRESSIVA



FICHA TÉCNICA



Coordenação da pesquisa e redação

Eliane Barbosa da Conceição

Pesquisa conceitual

Maria Angélica dos Santos

Levantamento e sistematização de dados

Ulysses Moreira Rodrigues

Revisão técnica

Teresa Ruas

Carolina Lima Gonçalves

Revisão ortográfica

Helen Simony Duarte

Projeto gráfico e diagramação

Lidiane Holanda Barbosa

Ilustração

Lumi Apresentações

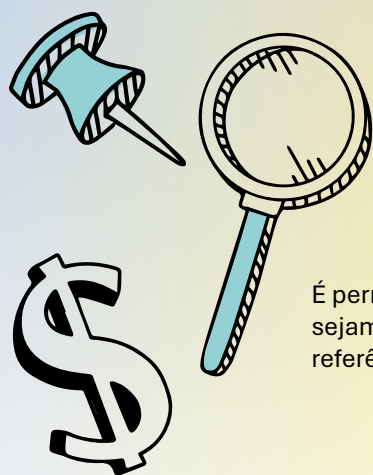
Instituições realizadoras

Plataforma JUSTA

Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC

Apoio

Observatório Social de Política Fiscal da UNILAB



É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição que apoiou o estudo e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.

EQUIPE JUSTA

Diretoria

Cristiano Maronna

Eliane Barbosa

Luciana Zaffalon

Poliana Ferreira

Riccardo Cappi

Diretoria Executiva

Luciana Zaffalon

Coordenação Geral

Vanessa de Jesus

Coordenação de Projetos

Maria Carolina Schlittler

Gestão Institucional

Roberto Seracinskis Jr

Daniela Ópice

Nathalie Nunes

Caroline Oliveira

Advocacy

Felippe Angeli

Comunicação

Sofia Fromer

Pesquisas orçamentárias

Taciana Santos de Souza

Justiça Fiscal

Eliane Barbosa

EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Augustino Veit

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antonio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente financeira, administrativa e de pessoal

Ana Paula Felipe

Assistentes da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem – PMAA

Adriana Silva Alves

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Rárisson Sampaio
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador social

Markão Aborjine

Assistentes de contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistentes Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de serviços gerais

Roni Ferreira Chagas

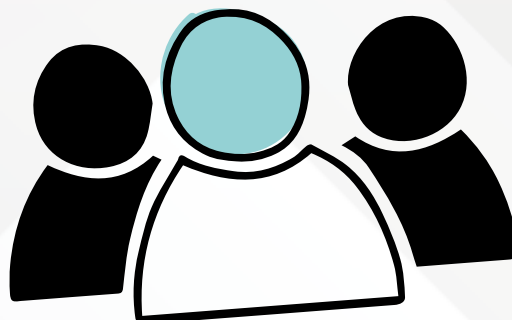
Estagiários/as

Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
ClimateWorks
CLUA - The Climate and Land Use Alliance
ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion
Fundação Heinrich Böll
Fundação Ford
Fundar
Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernothilfe
OSF – Open Society Foundations
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway
TILT Collective - Windward Fund
União Europeia



FICHA CATALOGRÁFICA

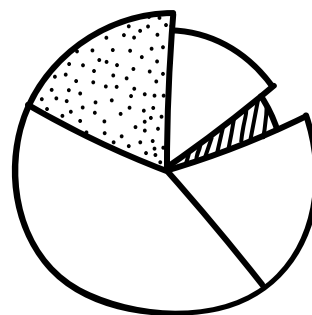
Barbosa da Conceição, Eliane

Um século de Imposto de Renda no Brasil (1924–2024): desafios para a justiça fiscal / Eliane Barbosa da Conceição. – Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); São Paulo: Plataforma JUSTA, 2026. 46 p.

ISBN: 978-65-02-01375-5

1. Imposto de renda da pessoa física.
2. Progressividade tributária.
3. Justiça fiscal.
4. Desigualdade social.
5. Tributação da renda.

SUMÁRIO



Introdução 6

Estrutura do relatório 8

1 O Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil: limites históricos 9

1.1 Princípios da tributação da renda: abordagem analítica 15

Capacidade contributiva: pessoalidade, universalidade e generalidade da base de incidência 15

Igual sacrifício: diferenciação entre rendimentos do trabalho e do capital 16

Dignidade da pessoa humana e mínimo existencial 16

Progressividade: graduação das alíquotas e diferenciação de níveis de renda 17

2 A tabela progressiva do IRPF no Brasil: estrutura e efeitos distributivos ao longo do tempo 18

2.1 Categorias de análise e indicadores da progressividade estrutural 24

2.2 A “tabela progressiva” em quatro dimensões: evidências empíricas (1924–2024) 25

2.2.1 Base de incidência, sujeito passivo e origem da arrecadação por fonte de renda (trabalho e capital) 26

2.2.2 Limite de isenção, mínimo existencial e erosão inflacionária da tabela 29

2.2.3 Perfil das faixas e das alíquotas marginais: compressão da progressividade e efeitos distributivos 33

3 Política fiscal, desigualdades e justiça tributária: implicações para o Brasil 37

Considerações Finais 39

4 **Recomendações** 40

Referências 42



INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), de competência da União, ocupa posição central nos debates contemporâneos sobre justiça fiscal. Em termos teóricos, é referido como o principal instrumento tributário para a redução das desigualdades de renda e riqueza uma vez que, em tese, permite graduar a carga tributária conforme a capacidade econômica dos contribuintes, por meio da progressividade das alíquotas e da universalidade da base de incidência¹. Por essa característica, o imposto de renda é frequentemente apontado, ao lado da tributação sobre o patrimônio – historicamente secundária no Brasil e no mundo contemporâneo –, como eixo estruturante de sistemas tributários mais equitativos.

¹ Em um sistema tributário progressivo, quem tem mais capacidade econômica paga proporcionalmente mais tributos do que quem tem menos. Isso significa que as alíquotas (percentuais de imposto) aumentam à medida que a manifestação de riqueza cresce, de modo a distribuir o peso do tributo de forma mais justa e compatível com as desigualdades existentes na sociedade. No caso do Imposto de Renda, a universalidade da base de incidência implica que todo tipo de rendimento deveria ser considerado renda tributável, independentemente de sua origem (trabalho, capital, aluguéis, lucros etc.), evitando privilégios e brechas que favoreçam alguns grupos. Ver mais em CHIEZA; FRANCHESCHINI; SANTOS, 2020; OECD, 2006, 2025; REZENDE, 1974.

Entretanto, apesar dessa centralidade teórica, é amplamente difundida entre trabalhadores assalariados a percepção de que o tributo incide de maneira injusta, recaindo com maior intensidade sobre os estratos médios e baixos da pirâmide social brasileira. Tal sentimento encontra respaldo empírico em diversos estudos sobre o tema, havendo consenso crescente na literatura especializada de que o imposto de renda, tal como atualmente estruturado no Brasil, está distante de cumprir sua função redistributiva. O Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) incide de forma desproporcional sobre os rendimentos do trabalho, preserva rendas oriundas do capital e da propriedade e onera mais intensamente os estratos intermediários da distribuição de renda, ao mesmo tempo em que subtributa o topo da pirâmide. Dinâmica semelhante também se verifica em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme apontam relatórios recentes da instituição². O resultado é um tributo formalmente progressivo, mas materialmente regressivo em seus efeitos distributivos, com baixa capacidade redistributiva e contribuição limitada para a redução das desigualdades. Como sintetiza Gobetti³, o modelo brasileiro de tributação da renda é permeado por brechas que, quando exploradas de modo racional, produzem “diferenças de tratamento entre pessoas teoricamente iguais em termos de capacidade contributiva”, resultando, com frequência, em menor carga tributária para indivíduos mais ricos.

É nesse contexto que se insere a pesquisa *“Um século de Imposto de Renda no Brasil: desafios para a justiça fiscal”*, cujo objetivo é analisar, sob a ótica da justiça fiscal, as transformações estruturais do IRPF ao longo de seu primeiro século de vigência (1924–2024). Parte-se da constatação de que o desenho institucional do imposto – especialmente no que se refere à definição de seus elementos essenciais, como hipótese de incidência, sujeito passivo, base de cálculo e alíquotas – não é neutro, mas resulta de escolhas políticas, econômicas e institucionais que moldaram seus efeitos distributivos ao longo do tempo.

Este relatório apresenta resultados parciais da pesquisa, com foco específico na evolução da tabela progressiva do IRPF, entendida pela literatura nacional e internacional como um parâmetro central para a análise de reformas da tributação sobre a renda da pessoa física.⁴ O objetivo é responder a duas questões centrais para o debate público contemporâneo: (i) o IRPF brasileiro já desempenhou, em algum momento histórico, um papel mais consistente com os princípios da tributação progressiva da renda? e (ii) em caso afirmativo, quais escolhas normativas contribuíram, ao longo do tempo, para sua descaracterização como instrumento de redução das desigualdades? Do ponto de vista metodológico, o estudo baseia-se no levantamento e na análise sistemática da legislação do IRPF ao longo de seu primeiro século de efetiva cobrança, dialogando com a tradição clássica dos estudos sobre progressividade tributária, que distinguem entre

² Ver OECD, 2006; 2025; MESSERE, 2006.

³ Ver GOBETTI, 2025, p. 29.

⁴ Ver GERBER, 2018; OECD, 2006.

progressividade estrutural – derivada da arquitetura legal do imposto – e progressividade efetiva, mensurada a partir dos efeitos distributivos observados⁵. Considerando a inexistência de séries longas e comparáveis de distribuição da renda para todo o período analisado, a opção por uma abordagem centrada na progressividade estrutural permite examinar, de forma longitudinal, o desenho normativo do imposto – número de faixas, amplitudes, alíquotas marginais e limites de isenção –, isolando os efeitos das escolhas legislativas e institucionais. Os procedimentos metodológicos completos e as tabelas-base que fundamentam os gráficos apresentados no relatório encontram-se detalhados no Apêndice A - Nota Metodológica.

Cabe ressaltar que as distorções do IRPF não se esgotam no desenho da tabela progressiva. A literatura aponta fragilidades estruturais adicionais, como a isenção de lucros e dividendos, o uso regressivo de deduções, a concentração da tributação na retenção na fonte sobre salários e a fraca articulação com a tributação sobre patrimônio e heranças⁶. Ainda assim, em razão do caráter parcial deste relatório, a análise concentra-se na tabela progressiva do IRPF como dimensão privilegiada para avaliar, de forma longitudinal, o compromisso do imposto com a justiça fiscal.

ESTRUTURA DO RELATÓRIO

A Seção I apresenta o histórico do IRPF no Brasil e os princípios que fundamentam a tributação da renda. A Seção II analisa, em perspectiva longitudinal, as transformações estruturais da tabela progressiva do IRPF, considerando: (i) base de incidência e origem da arrecadação por fonte de renda; (ii) limite de isenção como aproximação do mínimo existencial; e (iii–iv) perfil das faixas, gradiente das alíquotas marginais e alcance estrutural da tabela no topo da distribuição (razão entre o limite da classe final e o limite de isenção (U/I)), examinados de forma integrada. A Seção III interpreta os achados da Seção II à luz de seus efeitos distributivos, com atenção aos marcadores estruturais de classe, raça e gênero. O relatório se encerra com considerações finais e recomendações para o debate contemporâneo sobre a reforma do IRPF.

5 Ver MUSGRAVE; THIN, 1948.

6 Ver GOBETTI; ORAIR, 2016, 2017; GOBETTI, 2025; AFONSO 2014; INTROÍNÍ; MORETTO, 2017.



1 O IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA NO BRASIL: LIMITES HISTÓRICOS

A análise dos cem anos de cobrança do Imposto de Renda no Brasil revela mais do que a trajetória de um instrumento de arrecadação fiscal, evidencia também como as disputas em torno desse tributo expressam diferentes projetos de Estado, concepções de justiça fiscal e correlações de forças sociais ao longo do tempo⁷. Longe de ser um tributo neutro, o Imposto de Renda constitui, desde sua origem, um espaço privilegiado de conflito distributivo, no qual se definem quais rendas devem ser alcançadas, em que intensidade e com que objetivos sociais⁸.

7 Ver SCHUMPETER, 1991 [1918]; MUSGRAVE, 1959.

8 Ver NOBREGA, 2014.

Tal como ocorreu em países europeus entre meados do século XIX e início do XX, o Imposto de Renda brasileiro nasceu estruturado segundo o modelo cedular, combinando a tributação diferenciada das diversas fontes de rendimento com a incidência de um imposto complementar progressivo sobre a soma dos rendimentos (ver explicação no Box 1, abaixo). Essa arquitetura, longe de representar uma imperfeição técnica, respondia a uma compreensão historicamente situada da capacidade contributiva, tal como formulada na tradição das finanças públicas clássicas⁹. Em sociedades profundamente desiguais, nas quais o nível de renda monetária não reflete adequadamente a posição econômica dos indivíduos, a diferenciação das fontes de rendimento constitui um instrumento essencial para promover redistribuição e corrigir assimetrias estruturais.

Na experiência francesa, consolidada a partir da lei de 1914 e aplicada efetivamente a partir de 1916, o imposto de renda combinava múltiplas cédulas conforme a origem dos rendimentos com um imposto geral progressivo, inspirando diretamente o modelo brasileiro instituído pela legislação orçamentária de 1922 e implementado a partir de 1924¹⁰. De modo semelhante, a Prússia já havia adotado, ainda no século XIX, um imposto geral sobre a renda em substituição a sistemas anteriores fragmentados, reconhecendo a necessidade de alcançar diferentes manifestações da riqueza, mas não de modo uniforme¹¹. Em todos esses casos, o imposto de renda emergiu com clara função arrecadatória, mas não como um tributo orientado prioritariamente pela neutralidade econômica¹², e sim como um instrumento explícito de justiça distributiva, destinado a aliviar a carga sobre os estratos inferiores e a alcançar as rendas e patrimônios mais concentrados¹³.

9 Ver MUSGRAVE, 1959; TIPKE, 2012.

10 Ver NÓBREGA, 2014.

11 Idem.

12 Neutralidade econômica é o princípio segundo o qual um tributo deveria interferir o mínimo possível nas decisões econômicas das pessoas e das empresas (como trabalhar, investir ou consumir), evitando distorcer comportamentos. Quando se afirma que o imposto de renda não é neutro, reconhece-se que ele é usado deliberadamente como instrumento de política pública para promover certos objetivos, como a redução das desigualdades e estímulo estatal ao investimento privado.

13 GAMA, 2023; LEONETTI, 2003; MUSGRAVE, 1959; PIKETTY, 2014.



BOX 1

TIPOS DE IMPOSTO DE RENDA: GLOBAL, CEDULAR E DUALIZADO

Os sistemas de Imposto de Renda podem ser organizados de diferentes maneiras, conforme o tratamento dado às diversas fontes de renda de uma pessoa (trabalho, rendas profissionais, aluguéis, juros, lucros, dividendos, ganhos de capital etc.). Essas escolhas não são apenas técnicas: elas expressam **opções de política tributária** com impactos diretos sobre a justiça fiscal e a distribuição de renda.

De forma simplificada, é possível distinguir três grandes modelos:

1) Imposto de Renda global (ou abrangente)

No modelo global, **todas as formas de renda da pessoa são somadas** e submetidas a **uma única tabela progressiva de alíquotas**.

Ou seja, salários, aluguéis, rendimentos financeiros, lucros, entre outros, entram na mesma base de cálculo e são tributados segundo as mesmas regras.

→ Esse modelo busca tratar de forma uniforme a renda total da pessoa, permitindo graduar a tributação conforme o nível global de renda.

2) Imposto de Renda cedular (modelo parcial por fontes)

No modelo cedular, as **diferentes fontes de renda são tributadas separadamente**, com **regras e alíquotas distintas**, de acordo com a natureza de cada rendimento.

É COMUM QUE ESSE SISTEMA COMBINE:

- a tributação específica de cada tipo de renda (por exemplo, trabalho, aluguéis, rendimentos financeiros); e
- um **imposto complementar progressivo** sobre a soma total dos rendimentos, para captar a capacidade econômica global do contribuinte.

→ Esse modelo reconhece que rendas de naturezas distintas (trabalho e capital, por exemplo) **não expressam a mesma capacidade contributiva** e, por isso, podem ser tratadas de forma diferenciada.



3) Imposto de Renda dualizado (ou semi-dual)

Nos modelos dualizados, que se difundiram a partir das reformas dos anos 1990 em vários países, a renda é dividida em dois grandes blocos:

- **renda do trabalho**, sujeita à tabela progressiva;
- **renda do capital**, tributada separadamente, em geral por **alíquotas fixas mais baixas** ou por regimes favorecidos.

→ Na prática, esse modelo preserva relativa progressividade apenas para os rendimentos do trabalho e **protege parte significativa da renda do capital** da incidência da tabela progressiva.

POR QUE DIFERENCIAR AS FONTES DE RENDA IMPORTA?

Nem todas as rendas têm a mesma origem, estabilidade ou impacto social.

- **Rendimentos do trabalho** decorrem do esforço pessoal, tendem a ser mais instáveis e têm menor margem para planejamento tributário.
- **Rendimentos do capital** (aluguéis, juros, lucros e dividendos) decorrem da propriedade de ativos e se concentram nos estratos mais ricos da população.

Por isso, a forma como o sistema trata essas fontes **não é um detalhe técnico**, mas uma escolha política: ela define **quem será mais protegido e quem suportará maior ônus tributário**. Em sociedades com forte concentração de renda e patrimônio, essa escolha afeta diretamente a capacidade do Imposto de Renda de reduzir desigualdades.

EXEMPLOS NO CASO BRASILEIRO (SÉCULO XX E XXI)

Ao longo do século XX, o Imposto de Renda no Brasil operou, por longos períodos, sob um **modelo cedular combinado com imposto complementar progressivo**, tributando de modo mais brandos os rendimentos do trabalho e exigindo mais dos rendimentos do capital.

A partir da década de 1960, o país caminhou para um **modelo global**, reduzindo a diferenciação entre fontes de renda. Já desde a década de 1990, consolidou-se, na prática, um **modelo dualizado**, no qual os rendimentos do trabalho permanecem sujeitos à tabela progressiva, enquanto parcelas relevantes da renda do capital passaram a ser tributadas separadamente, com alíquotas menores ou mesmo isentas (como no caso dos lucros e dividendos).

No Brasil, a adoção do modelo cedular deve ser compreendida à luz de uma estrutura econômica marcada pela concentração fundiária, pela centralidade das rendas patrimoniais e pela fragilidade do assalariamento formal nas primeiras décadas do século XX. Nesse contexto, a tributação diferenciada das fontes de renda – associada a um imposto complementar progressivo – permitia, ao menos em termos normativos, aproximar o imposto do princípio da capacidade contributiva, reconhecendo que rendas de capital, de propriedade e de trabalho não possuem o mesmo significado econômico e social¹⁴.

Ao contrário de interpretações que sugerem que o Imposto de Renda teria nascido estruturalmente regressivo no Brasil, a análise histórica indica que seu desenho original incorporava elementos de progressividade mais robustos do que aqueles observados nas décadas finais do século XX e início do século XXI. O modelo cedular combinado a um imposto complementar progressivo permitia, ao menos no plano normativo, diferenciar fontes de renda e alcançar com maior intensidade rendimentos patrimoniais e do capital.

Isso não significa, contudo, que o Imposto de Renda tenha sido concebido, em sua origem, como um instrumento plenamente equitativo ou imune a vieses distributivos. Desde seus primeiros anos, sua aplicação foi atravessada por limitações administrativas, assimetrias de fiscalização e resistências políticas das elites econômicas, que restringiram o alcance efetivo de sua função redistributiva. Ainda assim, o desenho institucional inicial expressava uma orientação mais claramente vinculada à justiça fiscal do que aquela que viria a se consolidar nas décadas seguintes.

A erosão desse potencial redistributivo, portanto, não decorre apenas de imperfeições originárias do imposto, mas de um processo histórico de sucessivas inflexões normativas e institucionais que, ao longo do tempo, aprofundaram seus vieses regressivos. Essas mudanças deslocaram progressivamente o ônus tributário para os rendimentos do trabalho e ampliaram a proteção conferida às rendas do capital e da propriedade¹⁵. O principal marco dessa inflexão foi a Lei nº 4.506/1964, que extinguiu o imposto cedular e instituiu o imposto global sobre os rendimentos da pessoa física, passando a aplicar uma mesma estrutura de alíquotas a rendimentos de naturezas econômicas distintas.

Longe de representar um simples ajuste técnico, essa alteração institucional inaugurou um processo de descaracterização progressiva do princípio da capacidade contributiva no desenho do IRPF brasileiro, processo que seria aprofundado por reformas posteriores que comprimiram a tabela progressiva e instituíram tratamentos favorecidos para rendimentos do capital.

14 GAMA, 2023; REZENDE, 1974.

15 GOBETTI; ORAIR, 2016, 2017; LEONETTI, 2003; REZENDE, 1974.

Tal medida enfraqueceu o caráter pessoal do tributo¹⁶ e sua aderência ao princípio da capacidade contributiva, sobretudo em uma economia marcada por forte heterogeneidade estrutural e elevada desigualdade. Ainda assim, elementos da lógica cedular permaneceram vigentes até o advento da Lei nº 7.713/1988, especialmente para fins de abatimentos e deduções na apuração da renda tributável. A partir do ano-calendário de 1989, esse resíduo da tributação cedular foi definitivamente suprimido, o que resultou na consolidação de um sistema global de apuração que subverteu de forma plena o caráter pessoal do imposto.

Nas décadas seguintes, esse movimento foi aprofundado por reformas que reduziram o número de faixas, comprimiram alíquotas marginais e, sobretudo, instituíram isenções amplas sobre rendas do capital, culminando na isenção de lucros e dividendos em 1995¹⁷. O resultado foi a consolidação de um imposto formalmente progressivo, mas estruturalmente incapaz de cumprir sua função redistributiva, operando, na prática, como mecanismo de proteção patrimonial e de reprodução das desigualdades¹⁸.

Essa trajetória revela que a história do Imposto de Renda no Brasil não é a de um instrumento que “falhou desde a origem”, mas a de um tributo cujo desenho inicial, embora não fosse perfeito, foi sendo progressivamente reorientado, por escolhas políticas e institucionais, para se afastar de sua orientação redistributiva. Reforça a necessidade de avaliar o Imposto de Renda não apenas a partir de seus resultados distributivos, observados em determinado momento, mas sobretudo a partir das mudanças em sua estrutura, o que implica analisar o modo como cada alteração legislativa: (i) define a sua base tributável; (ii) trata as diferentes fontes de renda; e (iii) organiza a tabela progressiva¹⁹. É nesse sentido que a análise da progressividade estrutural do IRPF se mostra particularmente adequada para compreender os deslocamentos de sentido do tributo ao longo de seu primeiro século.

À luz desse percurso, torna-se indispensável explicitar os principais princípios jurídico-constitucionais e econômicos que, ao menos formalmente, orientam o desenho do imposto sobre a renda. Princípios como a capacidade contributiva, considerando os elementos da personalidade, generalidade e universalidade; o igual sacrifício; a dignidade da pessoa humana e mínimo existencial; e a progressividade não constituem meros enunciados abstratos, mas critérios normativos concretos que permitem avaliar em que medida as transformações estruturais do IRPF aproximaram – ou afastaram – o impos-

16 O caráter pessoal do Imposto de Renda significa que o tributo deve levar em conta a situação concreta do contribuinte, considerando não apenas o valor da renda, mas também sua origem e, em alguns casos, condições pessoais relevantes. Quando essa orientação é enfraquecida, o imposto tende a tratar de forma semelhante situações econômicas distintas, reduzindo sua habilidade de refletir adequadamente a real capacidade contributiva de cada pessoa.

17 Ver GAMA, 2023; GOBETTI; ORAIR, 2016; LEONETTI, 2003.

18 Ver GAMA 2023; REZENDE, 1974.

19 Ver MUSGRAVE; THIN, 1948; KAKWANI, 1977.

to de seus objetivos declarados de justiça fiscal e redistribuição²⁰. A compreensão desses princípios orientará a análise dos resultados empíricos da pesquisa que deu origem a este relatório. Como se verá na seção seguinte, essas mudanças de concepção se materializaram, ao longo do século, em diferentes formas de apuração do imposto – sistema cedular, sistema global e, mais recentemente, modelos dualizados.

1.1 PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA: ABORDAGEM ANALÍTICA

A análise da evolução do Imposto de Renda no Brasil exige a explicitação dos princípios que, ao menos formalmente, orientam o desenho desse tributo. Esses princípios funcionam como critérios normativos de avaliação: permitem verificar quando o imposto se aproxima de objetivos de justiça fiscal e quando, ao contrário, se afasta deles. Neste relatório, permitirão examinar em que medida reformas e escolhas legislativas reforçaram ou enfraqueceram o desenho inicial do IRPF nacional.

CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: PESSOALIDADE, UNIVERSALIDADE E GENERALIDADE DA BASE DE INCIDÊNCIA



O princípio da capacidade contributiva estabelece que os impostos devem ser cobrados de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte. Em termos gerais, isso significa que quem dispõe de maior riqueza deve contribuir mais para o financiamento do Estado. No ordenamento jurídico brasileiro, esse princípio encontra respaldo constitucional na determinação de que os impostos, sempre que possível, tenham caráter pessoal e sejam graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte (CF/88, art. 145, §1º).

Na tradição das finanças públicas, a renda é frequentemente utilizada como principal referência para operacionalizar a capacidade econômica dos indivíduos, sobretudo no âmbito do Imposto de Renda. Nessa perspectiva, para que o tributo reflita adequadamente a capacidade contributiva, não basta incidir formalmente sobre a renda: é necessário que o imposto observe, de modo consistente, os critérios da pessoalidade, da universalidade e da generalidade da base de incidência.

A pessoalidade exige que o tributo considere a situação concreta do contribuinte; a universalidade pressupõe que todas as pessoas em situação econômica equivalente estejam sujeitas ao imposto; e a generalidade implica que todas as formas relevantes de renda integrem a base de incidência, sem exclusões arbitrárias. Esses critérios funcionam como condições normativas para que a renda, tomada como parâmetro de tributação, possa operar como um indicador adequado da capacidade contributiva.

20 Ver LEONETTI, 2003; TORRES, 2012.



IGUAL SACRIFÍCIO: DIFERENCIAÇÃO ENTRE RENDIMENTOS DO TRABALHO E DO CAPITAL

Associado à capacidade contributiva está o princípio do igual sacrifício, cuja formulação clássica remonta a John Stuart Mill e foi desenvolvida na teoria das finanças públicas ao longo do século XX. Segundo esse princípio, a justiça do imposto não se mede apenas pelo valor pago, mas pela intensidade do sacrifício imposto a cada contribuinte: para que o sacrifício seja equivalente, quem dispõe de maior riqueza deve suportar uma carga proporcionalmente mais elevada²¹.

Uma releitura contemporânea desse princípio permite avançar além de sua formulação estritamente monetária. Em sociedades marcadas por profundas desigualdades, não apenas o montante pago, mas também as formas de obtenção da renda importam para a avaliação do sacrifício. Os rendimentos provenientes do trabalho, em geral, estão associados a maior esforço, menor estabilidade e reduzida possibilidade de evasão ou planejamento fiscal. Por outro lado, os rendimentos do capital tendem a apresentar caráter mais automático, maior previsibilidade e ampla possibilidade de utilização de instrumentos legais de proteção e planejamento fiscal. Tratar igualmente rendimentos de fontes tão distintas implica, na prática, violar o princípio do igual sacrifício em seu sentido material²².

DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E MÍNIMO EXISTENCIAL



Esses princípios se articulam, por fim, com o fundamento maior da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III), que impõe limites materiais ao poder de tributar. Dela deriva a noção de mínimo existencial, que se refere a um patamar de recursos indispensável para assegurar condições mínimas de vida digna – como alimentação, moradia, saúde, educação e transporte.

Em termos simples, apenas a parcela da renda que excede esse mínimo pode ser legitimamente tributada. O imposto não deve incidir sobre aquilo que garante a sobrevivência e a dignidade do contribuinte e de sua família. Esse entendimento orienta tanto a definição do limite de isenção quanto a calibragem da tabela progressiva, funcionando como proteção contra a erosão fiscal dos direitos fundamentais²³.

21 DALTON, 1954 [1922]; MUSGRAVE, 1959.

22 Ver DALTON, 1954 [1922]; TORRES, 2009.

23 Ver TORRES, 2009; CARRAZZA, 2015.

PROGRESSIVIDADE: GRADUAÇÃO DAS ALÍQUOTAS E DIFERENCIAÇÃO DE NÍVEIS DE RENDA

O princípio da progressividade expressa a ideia de que a carga tributária deve aumentar à medida que cresce a base de incidência do imposto. No caso do Imposto de Renda, isso se traduz em alíquotas crescentes conforme se elevam os níveis de renda, de modo que contribuintes em posições econômicas mais favorecidas suportem uma parcela proporcionalmente maior do ônus fiscal.

Na teoria da tributação, a progressividade é o principal mecanismo institucional por meio do qual se busca operacionalizar a capacidade contributiva. Por meio da graduação das alíquotas, pretende-se aproximar o esforço fiscal exigido de cada contribuinte de sua posição relativa na distribuição de renda, de modo a produzir efeitos compatíveis com objetivos de equidade distributiva.

Para que a progressividade cumpra essa função normativa, não basta a existência formal de alíquotas crescentes. É necessário que a estrutura da tabela seja capaz de diferenciar de forma significativa os diversos estratos de renda e que a base de incidência do imposto seja suficientemente abrangente para captar as principais formas de manifestação da capacidade econômica. Quando a base é restrita ou quando as faixas de renda são excessivamente comprimidas, a progressividade tende a se esvaziar em termos materiais, ainda que permaneça formalmente presente no desenho do tributo.

Para finalizar esta seção, ressaltamos que os princípios da capacidade contributiva, do igual sacrifício, do mínimo existencial e da progressividade fornecem os critérios normativos a partir dos quais se pode avaliar o desenho do Imposto de Renda ao longo do tempo. Eles permitem distinguir, para além de variações conjunturais de arrecadação, em que medida as escolhas estruturais incorporadas ao tributo aproximam – ou afastam – o imposto de seus objetivos declarados de justiça fiscal e redução das desigualdades.

Como pano de fundo teórico dessa análise, destaca-se ainda o princípio da equidade, que, na teoria tributária, se desdobra em equidade horizontal e equidade vertical. De forma sintética, a equidade horizontal expressa a exigência de que pessoas em situações econômicas equivalentes sejam tributadas de maneira semelhante, enquanto a equidade vertical pressupõe que pessoas em posições econômicas desiguais sejam tributadas de forma diferenciada, de modo compatível com suas distintas capacidades contributivas.

À luz desse arcabouço, a seção seguinte examina a evolução histórica da tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil ao longo de seu primeiro século de vigência. A análise reconstrói as principais mudanças nas faixas de renda, alíquotas e limites de isenção, buscando evidenciar como essas transformações reconfiguraram, na prática, o alcance distributivo do imposto e sua aderência aos princípios que formalmente o orientam.



2 A TABELA PROGRESSIVA DO IRPF NO BRASIL: ESTRUTURA E EFEITOS DISTRIBUTIVOS AO LONGO DO TEMPO

A tributação progressiva da renda das pessoas físicas constitui, na teoria das finanças públicas, um dos principais instrumentos de que dispõem os Estados para enfrentar desigualdades sociais. A progressividade se materializa quando a alíquota média de imposto cresce à medida que a renda do contribuinte aumenta, o que depende diretamente do desenho da tabela do imposto – número de faixas, amplitude entre elas, níveis das alíquotas marginais e limites de isenção²⁴. Nesse sentido, a tabela progressiva não é um componente meramente técnico, mas o núcleo distributivo do imposto de renda, pois organiza, de forma concreta, quem entra no campo de incidência, a partir de que patamar de renda se passa a pagar imposto e como o ônus cresce ao longo da distribuição (ver Box 2).

24 Ver GERBER, 2018; REZENDE, 1974.



BOX 2

O QUE É A TABELA PROGRESSIVA (E POR QUE ELA IMPORTA)

A tabela progressiva é a regra que define **quanto de imposto cada pessoa paga conforme sua renda aumenta**.

Ela organiza o Imposto de Renda em faixas de renda, com alíquotas que sobem gradualmente: quem ganha menos paga menos; quem ganha mais paga proporcionalmente mais.

POR QUE A TABELA IMPORTA TANTO?

Porque é nela que a justiça fiscal se materializa (ou não). Três escolhas fazem toda a diferença:

- Limite de isenção: protege (ou não) o mínimo existencial.
- Número de faixas: mais faixas = diferencia melhor rendas distintas.
- Alíquotas e alcance do topo: alíquotas de topo mais altas e que alcancem rendas realmente altas aumentam a capacidade redistributiva.

Em sociedades desiguais, tabelas curtas e com topo baixo “achatam” a progressividade: pessoas com rendas muito diferentes acabam pagando alíquotas semelhantes.

Resultado: o imposto perde força para **reduzir desigualdades**.

Sistemas de imposto de renda mais progressivos tendem a combinar maior granularidade (mais faixas), escalonamento gradual nos estratos inferiores e intermediários e diferenciação mais acentuada no topo da distribuição, por meio de alíquotas marginais superiores mais elevadas e maior alcance estrutural da última faixa²⁵. Em contraste, tabelas curtas ou com faixas muito amplas tendem a achatam a progressividade: contribuintes com rendas bastante distintas passam a ser submetidos a alíquotas semelhantes, e o imposto perde capacidade de acompanhar a heterogeneidade real das capacidades econômicas.

A discussão sobre progressividade exige atenção à natureza das rendas. Na tradição de finanças públicas, a renda do trabalho ocupa lugar central no debate distributivo, tanto por razões normativas (igual sacrifício, proteção do mínimo existencial) quanto por sua

25 Ver MESSERE, 1993; MUSGRAVE; THIN 1948.

posição na vida social: trata-se da renda mais diretamente vinculada à reprodução material da vida da maioria da população²⁶. A proteção das rendas mais baixas e a aplicação de alíquotas crescentes sobre rendas mais elevadas são, portanto, condições mínimas para compatibilizar equidade vertical e financiamento do Estado em contextos de forte assimetria social.

Historicamente, os sistemas de tributação da renda nas economias europeias não se estruturaram, como por vezes sugerem leituras simplificadas, a partir de impostos plenamente “compreensivos” (uma única base agregando todas as fontes de renda sob uma mesma tabela). A literatura em história fiscal mostra que o imposto de renda emerge predominantemente sob a forma de sistemas cedulares, nos quais diferentes fontes de renda – oriundas de diferentes fontes trabalho, imobiliárias e capital – eram tributadas separadamente, com bases e alíquotas próprias²⁷. Ao longo do século XX, especialmente em contextos de expansão dos gastos públicos – geralmente em função de guerras e, especialmente, na Segunda Guerra Mundial –, houve elevação das alíquotas de topo e ampliação da progressividade formal, ainda que sem eliminar integralmente a diferenciação por fonte²⁸.

A partir de reformas implementadas já antes da década de 1980 – e intensificadas daí em diante –, diversos países reduziram alíquotas marginais superiores, diminuíram o número de faixas e ampliaram a base de incidência, frequentemente acompanhados pela adoção de arranjos semi-duais ou duais, nos quais os rendimentos do capital passaram a ser tributados a alíquotas inferiores às aplicáveis à renda do trabalho²⁹. Avaliações empíricas posteriores indicam que a redução da progressividade não produziu efeitos robustos e consistentes sobre crescimento econômico, ao passo que se associou, em vários contextos, ao aumento da concentração de renda e à redução da capacidade redistributiva dos sistemas tributários³⁰.

No Brasil – que também adotou inicialmente um modelo cedular (ver Box 3) – esse movimento internacional encontrou ressonância particular, somando-se a fragilidades já presentes na tributação da renda. A progressividade do IRPF foi sendo gradualmente esvaziada por alterações na tabela e pela proteção crescente conferida aos rendimentos do capital, resultando em um imposto formalmente progressivo, mas materialmente pouco redistributivo.

26 Ver DALTON, 1954[1922]; MUSGRAVE, 1959.

27 Ver GAMA, 2023; MESSERE, 1993; MUSGRAVE, 1959.

28 Ver MESSERE, 1993; OECD, 2006.

29 Ver GAMA, 2023; OECD, 2006; OECD, 2025.

30 Ver GERBER, 2018; OECD, 2014.



BOX 3

DO MODELO CEDULAR À TRIBUTAÇÃO GLOBAL DA RENDA

Antes de analisar a evolução da tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), é importante compreender que o imposto **não foi calculado da mesma forma ao longo dos últimos 100 anos**. Mudanças na forma de apuração alteraram, na prática, quem paga mais imposto, os rendimentos mais alcançados e o potencial redistributivo do tributo.

(1924–1964) – Sistema cedular + imposto complementar progressivo

Os rendimentos eram tributados conforme sua **origem** (cédulas diferentes para trabalho assalariado, trabalho autônomo/profissional e rendas do capital e da propriedade), com regras e alíquotas próprias para cada fonte. Além disso, incidia um **imposto complementar progressivo** sobre a soma dos rendimentos.

- Esse modelo permitia diferenciar rendas de naturezas econômicas distintas e, em termos normativos, protegia relativamente os rendimentos do trabalho em relação aos do capital.

(1965–1988) – Sistema global de apuração

Os rendimentos passaram a ser somados em uma única base e submetidos a **uma única tabela progressiva**, independentemente da origem da renda.

- Essa mudança reduziu a capacidade do imposto de diferenciar trabalho e capital e enfraqueceu o princípio do igual sacrifício, deslocando gradualmente o peso da tributação para os rendimentos do trabalho.

(1989–1995) – Consolidação do modelo global e início da transição

Consolida-se o sistema global com **poucas faixas de renda** e compressão da progressividade da tabela.

- Abre-se espaço para tratamentos favorecidos a rendimentos do capital, em nome da simplificação e do estímulo ao investimento.

(1996–atualidade) – Sistema dualizado e proteção ao capital

Na prática, o IRPF passa a operar de forma **dualizada**:

- rendimentos do trabalho seguem sujeitos à tabela progressiva;
- rendimentos do capital passam a ser tributados separadamente, com alíquotas fixas mais baixas ou isenções (como no caso de lucros e dividendos).

- Esse desenho reduz fortemente a capacidade redistributiva do imposto e aprofunda a proteção das rendas do capital.

POR QUE ISSO É IMPORTANTE PARA A ANÁLISE DA TABELA PROGRESSIVA?

A tabela progressiva não opera no vazio: seu efeito distributivo depende de quais rendas são nela incluídas, quais ficam fora e como a apuração do imposto é organizada. Por isso, ao analisar a evolução das faixas, alíquotas e limites de isenção ao longo do tempo, este relatório considera essas mudanças institucionais como parte central do processo de esvaziamento – ou fortalecimento – da progressividade do IRPF.

À luz desse contexto, esta seção apresenta a análise longitudinal da tabela progressiva do IRPF no Brasil entre 1924 e 2024, reconstruindo a trajetória histórica de seus principais parâmetros e explicitando como escolhas institucionais – e não apenas variáveis econômicas – moldaram seus efeitos distributivos.

Para fins analíticos, essa trajetória pode ser organizada em quatro fases institucionais, que expressam um processo cumulativo de compressão da progressividade e de reorientação pró-capital: (i) arranjo cedular-complementar com progressividade relativamente robusta (1924–1964); (ii) globalização da base e início da erosão da progressividade (1965–1988); (iii) compressão abrupta da progressividade formal após a reforma de 1989 (1989–1995); e (iv) consolidação de um arranjo dualizado, com regressividade material acentuada desde 1996 (1996–2024).

Essa periodização funciona como recurso interpretativo para organizar tendências de longo prazo, sem pressupor homogeneidade interna entre os períodos nem esgotar as variações conjunturais observadas em cada fase (ver Box 4).





BOX 4

FASES INSTITUCIONAIS DO IRPF NO BRASIL (SÍNTESE INTERPRETATIVA)

FASE 1

(1924–1964) – Arranjo cedular-complementar com progressividade relativamente robusta

Período marcado pelo sistema cedular-complementar, com maior diferenciação entre fontes de renda, maior granularidade da tabela progressiva e alíquotas marginais superiores mais elevadas em termos históricos. Ainda que limitado em termos de alcance distributivo, o desenho institucional reconhecia, de forma mais explícita, a diferença material entre rendas do trabalho e rendas do capital.

FASE 2

(1965–1988) – Globalização da base e início da erosão da progressividade

Migração para apuração mais global e homogeneização crescente do tratamento das rendas, com inflexão na composição da arrecadação (deslocamento do ônus para o trabalho) e redução progressiva da diferenciação material entre fontes. Inicia-se a erosão estrutural da progressividade “por cima” e “por baixo”.

FASE 3

(1989–1995) – Compressão abrupta da progressividade formal

Reforma de 1989 inaugura uma ruptura institucional: redução abrupta do número de faixas e rebaixamento da alíquota marginal máxima. O IRPF passa a operar com tabela curta e gradiente de alíquotas comprimido, achatando a diferenciação entre rendas médias-altas e muito elevadas, ainda sem a plena consolidação dos regimes pró-capital que se afirmariam a partir de 1996.

FASE 4

(1996–2024) – Dualização do imposto de renda e regressividade material acentuada

A partir de 1996, a isenção de lucros e dividendos na pessoa física e a consolidação de regimes favorecidos para rendas do capital produzem uma mudança qualitativa no desenho material do imposto. A progressividade permanece concentrada nos rendimentos do trabalho, enquanto parcelas relevantes da renda do capital são tributadas separadamente por alíquotas proporcionais inferiores ou isentas, aprofundando a regressividade material do sistema e o deslocamento do ônus tributário para quem vive do trabalho.

2.1 CATEGORIAS DE ANÁLISE E INDICADORES DA PROGRESSIVIDADE ESTRUTURAL

A avaliação longitudinal do IRPF exige explicitar as categorias analíticas que orientam a leitura do grau de progressividade estrutural e de seus efeitos distributivos. Parte-se do entendimento de que o desenho do imposto – escolhas legais sobre base de incidência, sujeito passivo, faixas, alíquotas e limites – condiciona diretamente sua capacidade de diferenciar capacidades contributivas e distribuir o ônus tributário.

À luz dos princípios apresentados na Seção I, este relatório mobiliza quatro dimensões interdependentes:

- (i) base de incidência e origem da arrecadação por fonte de renda (trabalho e capital);
- (ii) limite de isenção, como aproximação institucional do mínimo existencial;
- (iii) perfil de faixas (número e amplitude) e das alíquotas marginais (padrão de escalonamento);
- (iv) amplitude estrutural da tabela (razão entre o limite superior da última faixa e o limite de isenção – U/I), como indicador sintético da capacidade de alcançar o topo.

Na exposição empírica (2.2), as dimensões (iii) e (iv) são tratadas de forma integrada, por comporem um mesmo mecanismo de compressão da progressividade: menos faixas, faixas mais largas, gradiente curto de alíquotas e baixo alcance estrutural, que reduzem a capacidade do IRPF de diferenciar rendas muito elevadas.

Há, aqui, uma escolha metodológica deliberada: privilegiar indicadores intuitivamente apreensíveis para traduzir o debate técnico em perguntas socialmente comunicáveis (“quem paga mais: trabalho ou capital?”, “a partir de que renda se paga imposto?”, “quantas faixas existem?” e “até que renda a tabela alcança?”). Esse recorte não substitui análises econométricas ou distributivas mais sofisticadas; cumpre função complementar de visibilizar, de forma acessível, os efeitos distributivos de escolhas institucionais.



BOX 5

COMO ANALISAMOS A PROGRESSIVIDADE DO IRPF NESTE RELATÓRIO

A progressividade do Imposto de Renda pode ser estudada por meio de métodos técnicos sofisticados, que comparam a distribuição da renda antes e depois dos impostos e utilizam indicadores estatísticos complexos. Esses métodos são fundamentais para pesquisas acadêmicas e avaliações econômicas aprofundadas.

Neste relatório, adotamos uma abordagem complementar, voltada à educação popular e ao debate público qualificado. Em vez de aplicar o conjunto completo de métricas econométricas, analisamos a estrutura do imposto em si – isto é, como a tabela do IRPF foi desenhada ao longo do tempo.

Para isso, observamos quatro elementos centrais, que qualquer contribuinte reconhece no seu dia a dia:

- Quem paga mais: trabalho ou capital? (origem da arrecadação)
- A partir de que renda se começa a pagar imposto? (limite de isenção)
- Quantas faixas existem e como as alíquotas aumentam? (faixas e alíquotas marginais)
- Até que renda a tabela alcança? (amplitude entre a faixa inicial e a faixa final)

Esses quatro pontos permitem avaliar, de forma simples e comparável ao longo do tempo, se o Imposto de Renda foi desenhado para proteger rendas de subsistência, diferenciar rendas médias e altas e alcançar os estratos superiores da distribuição. A proposta não é substituir análises técnicas mais complexas, mas tornar visíveis, para um público amplo, os efeitos distributivos das escolhas feitas na estrutura do IRPF ao longo do último século.

2.2 A “TABELA PROGRESSIVA” EM QUATRO DIMENSÕES: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS (1924–2024)

Esta seção apresenta os principais achados empíricos da pesquisa *Um século do IR no Brasil*, reconstruindo a trajetória histórica da progressividade estrutural do IRPF entre 1924 e 2024. O texto dialoga criticamente com o debate internacional sistematizado por relatórios da OCDE, sem importar dados externos: o foco recai exclusivamente sobre dados históricos do Brasil, examinados à luz das categorias analíticas definidas acima.

2.2.1 BASE DE INCIDÊNCIA, SUJEITO PASSIVO E ORIGEM DA ARRECADAÇÃO POR FONTE DE RENDA (TRABALHO E CAPITAL)

A primeira dimensão de análise articula a base de incidência do IRPF, a definição do sujeito passivo e a origem da arrecadação por fonte de renda. No plano jurídico-tributário, a hipótese de incidência do imposto de renda é a aquisição de renda e proventos de qualquer natureza; no plano distributivo, contudo, o modo como a legislação define quem integra o campo de incidência (generalidade e universalidade) e como diferentes fontes de renda são tratadas condiciona diretamente de onde provém, na prática, a arrecadação do IRPF/IRRF.

A proteção do mínimo existencial funciona como condição normativa para a incidência legítima do IRPF sobre rendas do trabalho: deve-se tributar apenas o excedente em relação ao patamar mínimo de subsistência. Indicadores de custo de vida, como o salário mínimo necessário estimado pelo DIEESE (R\$ 7.106,83 em dezembro de 2025), oferecem parâmetro empírico relevante para situar o debate, ainda que se refiram a um padrão de reprodução material domiciliar (família de quatro pessoas), e não a um mínimo estritamente individual³¹. Com base nesse parâmetro – compreendido aqui como referência social de reprodução material da vida em contextos urbanos –, mesmo a recente ampliação da faixa de isenção, para até R\$ 5.000 evidencia entre o desenho efetivo do sistema e uma concepção robusta de mínimo existencial.

Esse comando constitucional não define, porém, como tributar. Modelos distintos de apuração produzem implicações distributivas diversas. O modelo global agrega todas as rendas sob a mesma tabela, ao passo que o modelo cedular, especialmente quando combinado com imposto complementar progressivo, permite reconhecer que rendimentos do trabalho e rendimentos do capital não expressam a mesma capacidade econômica, abrindo espaço para operacionalizar o princípio do igual sacrifício. A literatura em história fiscal mostra que esse dilema não é exclusivo do Brasil: ao longo do século XX, diversos países migraram de sistemas cedulares para arranjos mais “globais”. Nas últimas décadas, parte dessas experiências reintroduziu diferenciação por fonte por meio de regimes semi-duais ou dualizados, em geral com tributação relativamente mais branda do capital, sob justificativas associadas à competitividade fiscal, à mobilidade de capitais e ao estímulo ao investimento (Ver Box 6).

31 Ver DIEESE, 2025.



BOX 6

POR QUE SEPARAR TRABALHO E CAPITAL MUDA O DIAGNÓSTICO DA JUSTIÇA DO IRPF?

Olhar apenas para o total arrecadado pelo Imposto de Renda pode esconder quem, de fato, está pagando a conta. Ao separar a arrecadação por fonte de renda (trabalho e capital), fica visível se o imposto está:

- protegendo rendas ligadas à subsistência (trabalho), e
- alcançando rendas que expressam capacidade econômica excedente (capital).

Essa desagregação é central para avaliar o princípio do igual sacrifício e a equidade do sistema. Quando a maior parte da arrecadação passa a vir do trabalho – enquanto rendas do capital são tributadas a alíquotas menores ou isentas –, o imposto pode até manter uma tabela “progressiva” no papel, mas perde sua função redistributiva na prática.

Por isso, organismos internacionais e a literatura especializada destacam a importância de desagregar a arrecadação do IRPF por fonte de renda para compreender seus efeitos distributivos reais e orientar reformas que reforcem a justiça fiscal.

Modelos distintos de apuração – global e cedular (eventualmente com imposto complementar) – produzem implicações distributivas diferentes. O modelo cedular permite reconhecer que rendimentos do trabalho e rendimentos do capital não expressam a mesma capacidade econômica, abrindo espaço para operacionalizar o igual sacrifício. Por outro lado a globalização da base, quando combinada com regimes favorecidos, pode deslocar o ônus para quem vive do trabalho. Nas últimas décadas, diversos países reintroduziram diferenciação por fonte via regimes semi-duais ou dualizados, em geral com tributação relativamente mais branda do capital.

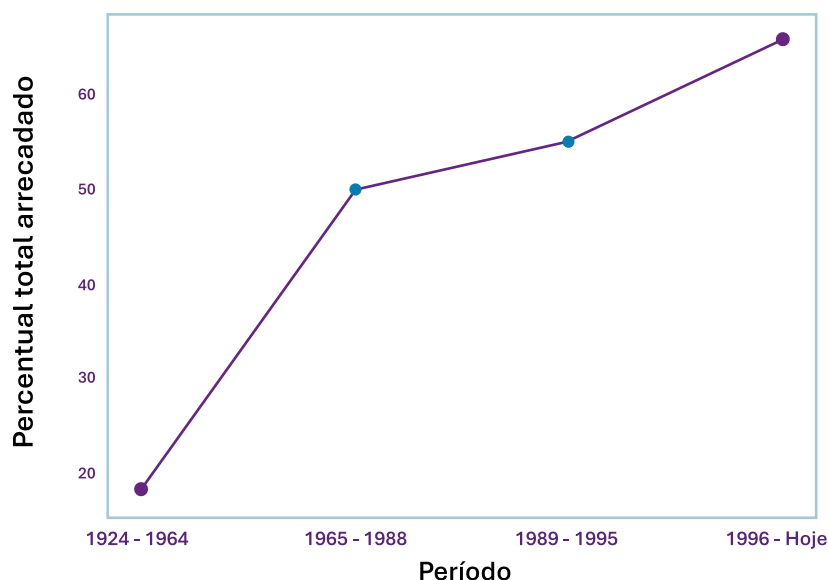
O Brasil acompanhou esse percurso com características próprias. Durante a vigência do sistema cedular-complementar (1926–1964), diferentes fontes de renda eram tratadas de modo diferenciado, com alíquotas mais brandas para rendimentos do trabalho e mais elevadas para rendas do capital, o que representava um avanço institucional em direção ao igual sacrifício, ainda que longe de eliminar vieses pró-topo. A partir de meados da década de 1960, o país migrou para um modelo mais global; Desde a década de 1990, consolidou-se, na prática, um arranjo dualizado, no qual a progressividade permanece concentrada sobre os rendimentos do trabalho, enquanto parcelas significativas da renda do capital são tributadas separadamente por alíquotas proporcionais mais baixas ou até mesmo isentas.

Do ponto de vista empírico, não há série pública contínua e homogênea (1924–2025) da arrecadação do IRPF/IRRF desagregada por fonte; ainda assim, estudos históricos e estatísticas administrativas permitem identificar inflexões estruturais. Em 1964, apenas 18% da arrecadação do IRPF retido na fonte provinha de rendimentos do trabalho, enquanto cerca de 60% tinham origem em rendimentos do capital; Em 1970, essa relação já se havia invertido, 50% do total do total do IRPF retido na fonte vinha do rendimento do trabalho e apenas 17% do rendimento de capital³². Nas décadas seguintes, consolidou-se o predomínio do trabalho: até julho de 2025, aproximadamente dois terços da arrecadação do IRPF derivavam de rendimentos do trabalho, enquanto cerca de 29% correspondiam a rendimentos do capital³³. Esse deslocamento material do ônus tributário se articula ao tratamento normativo diferenciado das fontes de renda: rendimentos do trabalho seguem submetidos à tabela progressiva, enquanto rendimentos do capital são, em grande medida, tributados por alíquotas proporcionais (frequentemente regressivas no tempo) e, no caso de lucros e dividendos, isentos na pessoa física desde 1996.

À luz dos princípios do igual sacrifício, da capacidade contributiva e da equidade (horizontal e vertical), a subtributação sistemática da renda do capital em contextos de elevada desigualdade tende a reforçar assimetrias distributivas preexistentes e a deslocar o ônus tributário para quem vive do trabalho. É nesse enquadramento normativo, histórico e comparativo que se apresentam, a seguir, os dados empíricos sobre a evolução da base de incidência e da origem da arrecadação do IRPF no Brasil.

Gráfico I – Origem da arrecadação do IRPF/IRRF por fonte de renda (trabalho × capital), 1964–2024

- Da progressividade formal à regressividade material: a reorientação do IRPF para os rendimentos do trabalho



Fonte: Elaboração própria, com base em Rezende (1974) e Receita Federal do Brasil (2025).

32 Ver REZENDE, 1974, p. 45.

33 Ver BRASIL, 2025; OECD, 2006, 2014, 2025.

Nota metodológica: O gráfico apresenta a composição da arrecadação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), incluindo valores retidos na fonte (IRRF), por fonte de renda (trabalho e capital), em anos selecionados (1964, 1970 e 2025). Para os anos iniciais, utilizam-se estimativas históricas disponíveis em Rezende (1974), que não constituem série contínua e homogênea para todo o período, mas permitem identificar inflexões estruturais no perfil da arrecadação. Para o período recente, utilizam-se estatísticas administrativas da Receita Federal do Brasil (2025). As categorias de “trabalho” e “capital” seguem a classificação empregada nas respectivas fontes originais, com harmonização conceitual para fins comparativos.

O gráfico apresenta a evolução da composição da arrecadação do IRPF/IRRF por fonte de renda no Brasil, evidenciando uma inflexão estrutural a partir de meados da década de 1960. Em 1964, último ano da vigência do arranjo cedular-complementar, a maior parcela da arrecadação retida na fonte provinha de rendimentos do capital (c. 60%), enquanto os rendimentos do trabalho respondiam por apenas 18%. Após a transição para o modelo global e, posteriormente, para um arranjo dualizado na prática, observa-se a inversão desse padrão: em 1970, os rendimentos do trabalho passam a representar cerca de 50% da arrecadação, enquanto a participação do capital cai para 17%.

Esse deslocamento material do ônus – que deixa de recair mais pesadamente sobre os rendimentos do capital para alcançar desproporcionalmente os rendimentos do trabalho – articula-se às mudanças normativas no tratamento das fontes de renda: manutenção da progressividade sobre o trabalho e proteção relativa do capital, inclusive por meio de alíquotas proporcionais regressivas no tempo e da isenção de lucros e dividendos desde 1996. O padrão atualmente observado no Brasil dialoga com tendências internacionais documentadas pela OCDE, associadas à redução da progressividade do imposto de renda e à adoção de regimes semi-duais ou duais de tributação da renda³⁴.

2.2.2 LIMITE DE ISENÇÃO, MÍNIMO EXISTENCIAL E EROÇÃO INFLACIONÁRIA DA TABELA

A segunda dimensão de análise diz respeito ao limite de isenção da tabela progressiva do IRPF, compreendido como a principal aproximação institucional do princípio do mínimo existencial. Do ponto de vista normativo, esse princípio decorre da dignidade da pessoa humana e estabelece que o imposto não deve incidir sobre a parcela da renda necessária para assegurar condições mínimas de vida digna; em termos materiais, apenas a renda que excede o patamar mínimo de subsistência pode ser legitimamente tributada.

O limite de isenção não é, portanto, um detalhe técnico, mas um elemento distributivo central do Imposto de Renda: ele define o ponto a partir do qual o contribuinte passa a ser considerado portador de capacidade contributiva tributável. Quando esse limite é fixado abaixo do custo real de reprodução material da vida, o imposto deixa de respeitar

34 REZENDE, 1974; BRASIL, 2025; OECD, 2006, 2011, 2025.

o mínimo existencial e passa a incidir sobre rendas compatíveis com padrões básicos de sobrevivência, impondo sacrifícios desproporcionais a quem vive do trabalho. Em termos de justiça fiscal, a calibragem da isenção articula-se diretamente aos princípios da capacidade contributiva e do igual sacrifício: a proteção das rendas mais baixas não se justifica apenas por razões de eficiência econômica, mas por critérios normativos ligados à realização material de direitos fundamentais, sobretudo em contextos de elevada desigualdade social.

A análise histórica da tabela do IRPF no Brasil revela que o patamar de isenção foi relativamente mais protetivo nos períodos iniciais do imposto, em especial durante a fase de maior progressividade (1924–1964). Quando convertido em parâmetros materiais, o limite de isenção correspondia a um número expressivamente maior de cestas básicas do que aquele observado nas décadas recentes, indicando maior preocupação institucional em afastar do campo de incidência rendimentos compatíveis com padrões mínimos de reprodução material da vida. A partir da segunda metade do século XX, contudo, processos recorrentes de inflação, congelamentos nominais, correções insuficientes e reformas orientadas por objetivos de ajuste fiscal produziram um descolamento estrutural entre o limite de isenção e o custo real de vida. Em contextos inflacionários, a ausência de correção adequada da tabela opera como mecanismo silencioso de aumento da carga tributária real (*bracket creep*), ao deslocar contribuintes para a tributação ou para faixas superiores apenas por variações nominais de renda³⁵.

BOX 7

“BRACKET CREEP” (DEFASAGEM INFLACIONÁRIA) EM UMA FRASE

Quando a tabela do imposto de renda não é atualizada pela inflação, contribuintes são deslocados para faixas mais altas sem aumento real de renda, elevando a carga tributária efetiva e ampliando a base de incidência nos estratos inferiores.

No Brasil recente, a defasagem acumulada da tabela do IRPF desde 1996 ultrapassa 154%, mesmo considerando reajustes pontuais³⁶. O contraste histórico é eloquente: em 1996, tornava-se contribuinte do IRPF quem auferia mais de oito salários mínimos mensais; em 2022, passou a pagar IRPF quem recebia cerca de 1,57 salário mínimo mensal bruto. Medidas recentes mitigaram parcialmente esse quadro ao isentar rendas mensais de até dois salários mínimos; ainda assim, o patamar protegido permanece distante de

35 Ver REZENDE, 1974; OECD, 2006; 2025.

36 Ver DIEESE, 2025; SINDIFISCO NACIONAL, 2025.

um desenho compatível com o mínimo existencial. À luz de indicadores contemporâneos de custo de vida, como o salário mínimo necessário estimado pelo DIEESE (R\$ 7.106,83 em dezembro de 2025) – que se refere a um padrão de reprodução material domiciliar (família de quatro pessoas) –, mesmo a ampliação da faixa de isenção para rendas mensais de até R\$ 5.000 revela-se insuficiente para proteger, de modo robusto, as condições materiais mínimas de existência.

Estimativas do Sindifisco Nacional indicam que, caso a tabela estivesse plenamente atualizada em 2024, o limite de isenção deveria situar-se em patamar cerca de 35% superior ao proposto no PL nº 1.087/2025, o que implicaria isenção apenas para rendas mensais brutas inferiores a aproximadamente R\$ 6.784³⁷. Esses dados reforçam que a erosão do limite de isenção não constitui efeito colateral involuntário, mas resulta de opções institucionais acumuladas que comprimem a progressividade “por baixo”.

O enfraquecimento do limite de isenção no Brasil insere-se em um movimento internacional mais amplo, documentado pela OCDE desde meados da década de 1960 e intensificado nas décadas seguintes: compressão da progressividade, redução das alíquotas superiores e ampliação da base de incidência³⁸. Em termos distributivos, esse rearranjo institucional tende a deslocar o peso do imposto para estratos de renda mais baixos e intermediários, enfraquecendo sua função redistributiva.

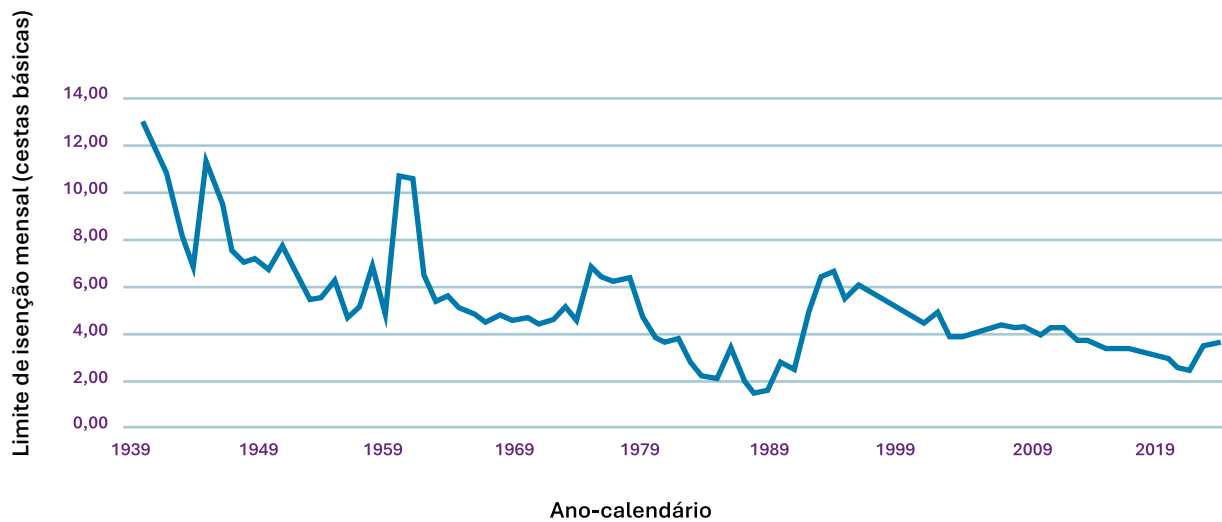
À luz dos princípios do mínimo existencial, da capacidade contributiva e do igual sacrifício, a manutenção de uma tabela estruturalmente defasada opera como mecanismo regressivo silencioso: tributa-se parcela crescente da renda destinada à subsistência, ao mesmo tempo em que se preservam margens relevantes de renda no topo da distribuição. Em contextos de elevada desigualdade social, como o brasileiro, esse desenho institucional aprofunda assimetrias distributivas e compromete a legitimidade normativa do Imposto de Renda.

Para operacionalizar empiricamente essa dimensão, reconstrói-se, em perspectiva histórica, a relação entre o teto de isenção do IRPF e dois parâmetros materiais: (i) múltiplos do salário mínimo (série comparável a partir de 1940, ano de criação do piso legal) e (ii) número de cestas básicas (DIEESE), como aproximação do poder de compra. Essa leitura longitudinal permite visualizar, de forma sintética, o processo de erosão estrutural do valor real da isenção ao longo do tempo e seus efeitos distributivos.

37 Ver SINDIFISCO NACIONAL, 2025.

38 Ver MESSERE, 1993; OECD, 2006; 2014; 2025.

Gráfico 2 – Erosão histórica do limite de isenção do IRPF em termos de poder de compra, 1940–2024
 Valores expressos em número de cestas básicas mensais (DIEESE), base real: jun./2024



Fonte: Elaboração própria, com base na legislação do IRPF (Brasil, diversos anos) e no DIEESE (séries históricas do salário mínimo e da cesta básica).

Nota metodológica: O gráfico expressa a evolução do valor real do teto de isenção mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) entre 1940 e 2024. Os valores nominais do teto de isenção foram inicialmente convertidos em múltiplos do salário mínimo vigente em cada ano e, em seguida, traduzidos em poder de compra, medido pelo número de cestas básicas mensais (DIEESE), com atualização monetária para valores reais de junho de 2024. A série inicia-se em 1940 em razão da criação do salário mínimo no Brasil. O indicador permite avaliar a capacidade da faixa de isenção de proteger rendas compatíveis com o mínimo existencial ao longo do tempo.

A leitura do gráfico evidencia um processo de erosão estrutural do limite de isenção do IRPF ao longo do tempo. Nos primeiros decênios analisados, a faixa de isenção correspondia a múltiplos elevados do salário mínimo e a um número expressivo de cestas básicas, mantendo o imposto relativamente distante de rendas compatíveis com padrões mínimos de reprodução material da vida.

A partir da segunda metade do século XX, observa-se uma compressão persistente da isenção em termos reais: a redução do número de salários mínimos e, sobretudo, de cestas básicas protegidas indica que o imposto passou a incidir sobre rendas progressivamente mais próximas da subsistência. Esse movimento resulta de um processo cumulativo de defasagem nominal em contextos inflacionários e de correções insuficientes da tabela, e não apenas de mudanças pontuais no desenho do imposto.

Em termos distributivos, o efeito é a ampliação estrutural da base de contribuintes de baixa renda e a antecipação do momento em que trabalhadores passam a ser considerados, pelo Estado, portadores de capacidade contributiva tributável, em contradição com

o mínimo existencial e o igual sacrifício. Mesmo após reajustes recentes, o patamar de isenção permanece aquém de parâmetros contemporâneos de custo de vida (como o salário mínimo necessário do DIEESE), de modo que o IRPF segue incidindo sobre rendas destinadas à reprodução material da vida.

Esses achados reforçam que a correção linear da tabela não é uma demanda meramente técnica, mas condição normativa mínima para recompor a progressividade “por baixo”. Sem a recomposição do valor real da isenção, reformas que atuem apenas sobre alíquotas superiores tendem a preservar um desenho estruturalmente regressivo na base do sistema, perpetuando um mecanismo de regressividade silenciosa do IRPF.

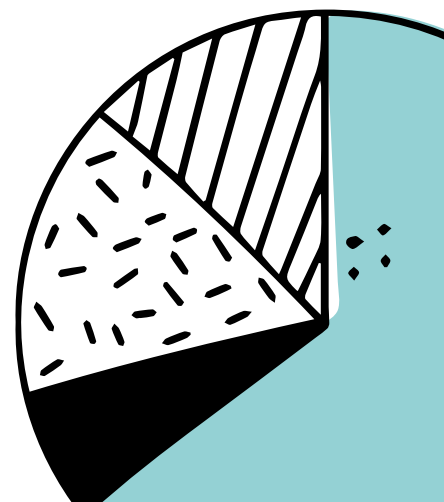
2.2.3 PERFIL DAS FAIXAS E DAS ALÍQUOTAS MARGINAIS: COMPRESSÃO DA PROGRESSIVIDADE E EFEITOS DISTRIBUTIVOS

A terceira e a quarta dimensões da análise dizem respeito ao perfil da progressividade formal do IRPF, entendido como a conformação conjunta do número e da amplitude das faixas de renda, do gradiente das alíquotas marginais e do alcance estrutural da tabela no topo (razão U/I). Não se trata apenas de quantas faixas existem, mas de como elas se distribuem ao longo da renda e de quão diferenciadas são as alíquotas entre estratos médios, altos e muito altos. Em termos normativos, quanto maior a desigualdade de uma sociedade, maior deve ser a granularidade da tabela e maior a diferenciação no topo, de modo a refletir adequadamente a capacidade contributiva e o igual sacrifício³⁹.

A experiência brasileira revela um movimento histórico de **redução do número de faixas e achatamento da progressividade formal**. Até o final da década de 1980, o IRPF operava com mais de uma dezena de classes e alíquotas marginais superiores substancialmente mais elevadas. A reforma de 1989 reduziu abruptamente o número de faixas (de 11 para 3) e rebaixou a alíquota marginal máxima, inaugurando um regime de compressão estrutural da progressividade⁴⁰. Desde então, mesmo com ajustes pontuais, a tabela passou a operar com poucas faixas e teto de alíquota estabilizado em patamar baixo, o que limita severamente a diferenciação entre rendas médias-altas e muito elevadas.

39 Ver MESSERE, 1993; MUSGRAVE; THIN, 1948.

40 Ver GAMA, 2023; GOBETTI; ORAIR, 2016; LEONETTI, 2003.



Além do número reduzido de faixas, a amplitude excessiva das classes intermediárias tornou-se um problema distributivo central: rendas economicamente muito distintas passaram a ser submetidas à mesma alíquota marginal máxima. Esse redesenho institucional produz três efeitos distributivos relevantes:

(i) classes médias são rapidamente alcançadas pela alíquota marginal máxima, o que intensifica a percepção de injustiça fiscal;

(ii) o topo da distribuição deixa de ser adequadamente diferenciado em termos marginais, enfraquecendo a aderência do IRPF à capacidade contributiva; e

(iii) a progressividade formal concentra-se nos **estratos intermediários**, enquanto rendas muito elevadas permanecem relativamente subtributadas, sobretudo quando consideradas as diferenças entre alíquotas nominais e efetivas e a existência de regimes favorecidos para rendas do capital⁴¹.

Esse movimento dialoga com tendências internacionais documentadas pela OCDE desde as décadas de 1980 e 1990, marcadas pela redução das alíquotas marginais máximas, simplificação das tabelas e diminuição do número de faixas como parte de uma agenda de “impostos mais uniformes”⁴². Em contextos de alta desigualdade, como o brasileiro, esse padrão tende a deslocar o peso relativo do imposto para as classes médias e a reduzir a capacidade redistributiva do IRPF.

A série histórica evidencia que, nos primeiros decênios do imposto (1924–1936), o IRPF apresentava elevada granularidade (cerca de 10 a 13 faixas), degraus relativamente curtos e gradiente mais longo de alíquotas marginais, além de alcance estrutural elevado (razão U/I na casa de dezenas), o que conferia capacidade institucional de alcançar rendas altas e diferenciá-las. Esse perfil se intensifica no auge da primeira fase (1947–1961), quando o número de faixas variou entre 14 e 18, a razão U/I atingiu patamares elevados e as alíquotas marginais máximas situaram-se em níveis historicamente altos, reforçando o caráter granular e escalonado da progressividade formal do imposto.

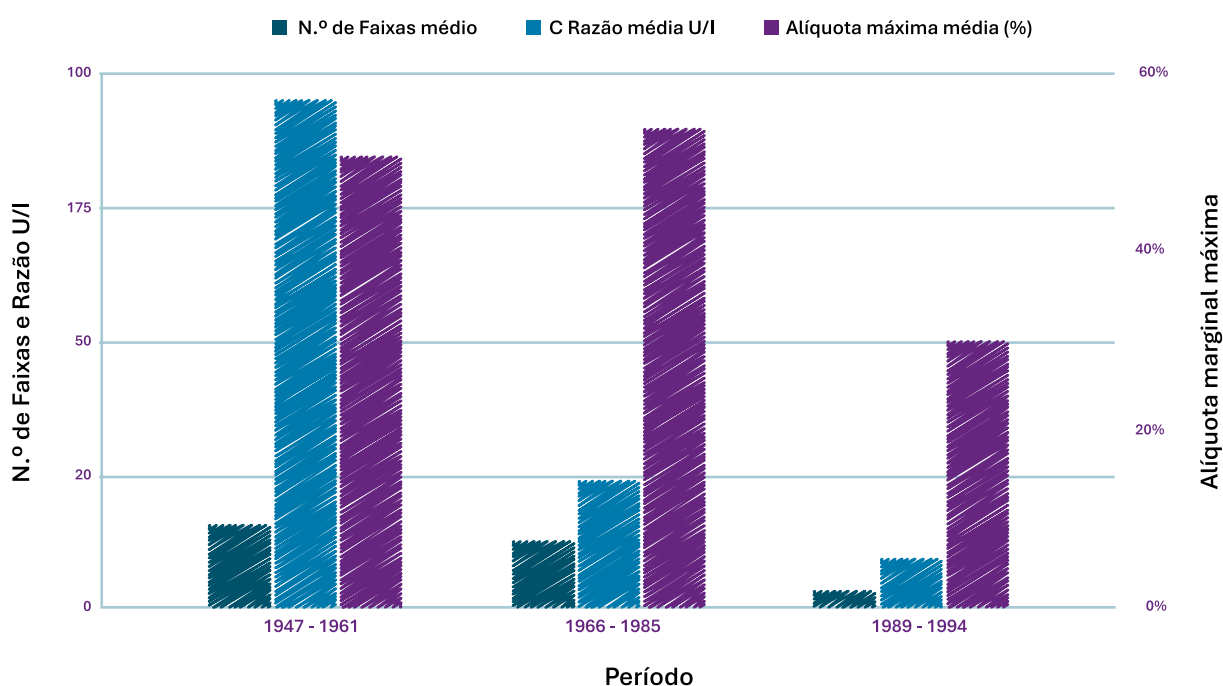
Esse desenho institucional se reverte de modo decisivo a partir do final dos anos 1980: a combinação entre redução abrupta do número de faixas, encurtamento do gradiente de alíquotas marginais e queda expressiva do alcance estrutural (U/I) produziu um **achatamento estrutural da progressividade**. Desde então, contribuintes com rendas muito distintas passaram a ser tributados sob a mesma alíquota marginal máxima, e a tabela perdeu capacidade de diferenciar adequadamente os estratos superiores da distribuição.

41 Idem.

42 Ver MESSERE, 1993; OECD, 2006, 2014, 2025.

O **Gráfico 3** sintetiza, em um único olhar, esse processo de compressão da progressividade estrutural do IRPF no Brasil, combinando três indicadores: (i) número médio de faixas da tabela (granularidade); (ii) razão média U/I (alcance estrutural do topo); e (iii) alíquota marginal máxima média, calculados para períodos-auge representativos de cada fase histórica. Conjuntamente, esses indicadores evidenciam a perda de capacidade do desenho da tabela de diferenciar situações econômicas ao longo de toda a distribuição – em especial no topo – e ajudam a explicar por que o IRPF brasileiro se tornou formalmente progressivo, mas materialmente pouco redistributivo.

Gráfico 3 — Compressão da progressividade do IRPF no Brasil: número de faixas, alcance estrutural (U/I) e alíquota marginal máxima (períodos-auge)



Fonte: Elaboração própria, com base na legislação do IRPF (Brasil, 1924–2024) e na sistematização da pesquisa *Um século do IR no Brasil*.

Nota metodológica: Os valores apresentados correspondem a médias de “períodos-auge” representativos de cada fase histórica do IRPF, selecionados para sintetizar a configuração típica de cada regime de progressividade (granularidade da tabela, alcance estrutural medido pela razão entre o limite da última faixa e o limite de isenção – U/I – e alíquota marginal máxima). A escolha de períodos-auge busca evitar a supervalorização de alterações pontuais e captar tendências estruturais de médio prazo. A razão U/I é utilizada como indicador sintético da capacidade institucional da tabela de alcançar o topo da distribuição de renda.

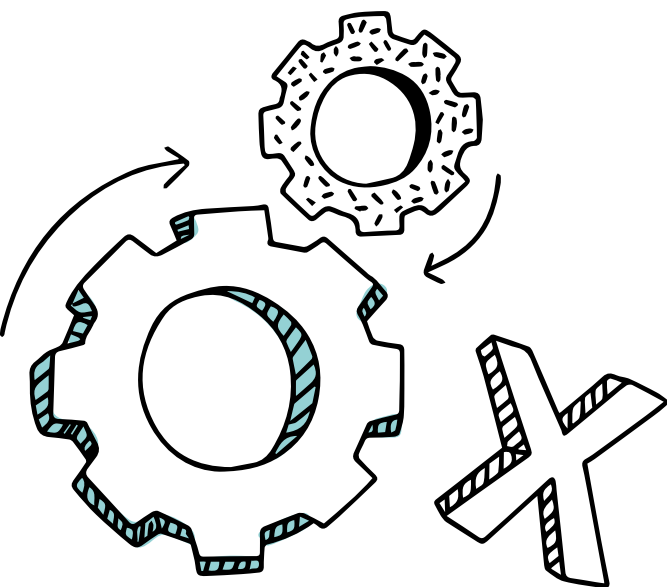
Como se observa no Gráfico 3, o período de auge da primeira fase (1947–1961) combinava alta granularidade da tabela (em média 16 faixas), alcance estrutural muito elevado (razão U/I \approx 95) e alíquota marginal máxima média em torno de 51%, o que conferia ao IRPF capacidade institucional de alcançar rendas muito altas e diferenciá-las ao longo do topo da distribuição.

Na fase seguinte (1966–1985), ainda que a granularidade permanecesse relativamente elevada (c. 13 faixas) e a alíquota marginal máxima média se mantivesse alta ($\approx 54\%$), observa-se queda expressiva do alcance estrutural ($U/I \approx 24$), sinalizando redução da capacidade da tabela de alcançar rendas muito altas em termos proporcionais.

A ruptura de 1989–1994 marca um novo patamar de compressão: a média de faixas cai para cerca de 3,5, a razão U/I se reduz para aproximadamente 9 e a alíquota marginal máxima média recua para cerca de 30%, inaugurando um regime de progressividade formal fortemente comprimida.

No período recente (2024), ainda que o número de faixas tenha aumentado modestamente (5 faixas), o alcance estrutural do topo permanece extremamente reduzido ($U/I \approx 2$) e a alíquota marginal máxima situa-se em torno de 27,5–28%, o que indica que a recomposição pontual de faixas não reverteu a perda estrutural de capacidade do IRPF de diferenciar rendas muito elevadas.

Em conjunto, os três indicadores mostram que a compressão da progressividade do IRPF não decorre de um único fator isolado, mas da combinação entre menos faixas, gradiente de alíquotas encurtado e forte redução do alcance estrutural do topo, deslocando a progressividade formal para os estratos intermediários e enfraquecendo a tributação diferencial das rendas mais altas.



3 POLÍTICA FISCAL, DESIGUALDADES E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA: IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Os resultados apresentados nas seções anteriores permitem uma leitura integrada da trajetória do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil, evidenciando que a erosão de sua progressividade estrutural não constitui um fenômeno isolado, mas parte de um arranjo institucional mais amplo. Ao final deste percurso analítico, torna-se possível compreender como escolhas normativas e práticas tributárias contribuíram para o deslocamento do ônus fiscal em direção aos rendimentos do trabalho e para a preservação de privilégios associados às rendas do capital. Esse arranjo produz efeitos combinados de regressividade material, desigualdade horizontal (tratamento distinto de rendas equivalentes) e perda de neutralidade econômica⁴³.



43 Ver GOBETTI, 2025.

No plano normativo internacional, observa-se uma inflexão relevante no discurso das Nações Unidas, que passam a enfatizar a política fiscal como instrumento central de financiamento de investimentos sociais e de redução de desigualdades, defendendo o fortalecimento da tributação direta, maior carga no topo da distribuição e alívio relativo da base. Esse reposicionamento, contudo, deve ser compreendido como correção de rota, diante de décadas em que políticas fiscais restritivas e regimes tributários regressivos contribuíram para aprofundar desigualdades estruturais, especialmente no Sul Global⁴⁴.

A articulação entre desenho tributário e desigualdades no Brasil pode ser compreendida à luz do conceito de desigualdades duráveis⁴⁵, segundo o qual hierarquias sociais se reproduzem por mecanismos institucionais que acumulam vantagens e desvantagens ao longo do tempo. Em uma sociedade marcada por heranças escravocratas, a estrutura tributária não é neutra: ao preservar privilégios no topo e deslocar o ônus para a base, ela contribui para a reprodução de hierarquias raciais.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer que a relação entre tributação e desigualdade racial opera em dois níveis distintos e complementares.

Em primeiro lugar, a maior parte da população negra sequer alcança o campo de incidência do IRPF, em razão de processos estruturais de exclusão do mercado formal de trabalho, menores níveis de renda e inserção ocupacional precária. Ainda assim, isso não significa ausência de tributação: ao contrário, essa população é fortemente onerada por tributos indiretos, regressivos por natureza, que incidem sobre o consumo e comprometem parcela significativa de sua renda⁴⁶. Evidências empíricas indicam que pessoas negras recebem, em média, rendimentos significativamente inferiores aos de pessoas brancas – cerca de 40% a menos, mesmo considerando avanços recentes⁴⁷ – e que, ao longo da vida laboral, acumulam perdas expressivas de renda⁴⁸. Esse padrão evidencia que a exclusão do IRPF não representa proteção, mas sim inserção em um regime tributário ainda mais regressivo.

Em segundo lugar, e de forma menos evidente, a desigualdade racial persiste – e pode se intensificar – justamente nos casos em que há ascensão social. Quando indivíduos negros passam a integrar o mercado formal e alcançar rendimentos mais elevados, são incorporados ao IRPF sob regras que pressupõem trajetórias econômicas homogêneas, desconsiderando desigualdades acumuladas ao longo do tempo. Como se infere da literatura especializada⁴⁹ e na experiência social brasileira, indivíduos negros frequen-

44 Ver UNITED NATIONS, 2025.

45 Ver TILLY, 2005.

46 Ver SILVEIRA ET AL., 202.

47 Ver CORREIA, 2024.

48 Ver DIEESE, 2024.

49 Ver CARNEIRO, 2003; HASENBALG, 2005; OSÓRIO, 2021.

te destinam parte significativa de sua renda ao suporte de redes familiares ampliadas, à compensação de déficits históricos de acesso à educação, moradia e capital cultural, e à reconstrução de trajetórias interrompidas por processos estruturais de exclusão.

Essa condição pode ser compreendida como uma espécie de “dívida intergeracional invertida”: enquanto parcelas da população branca acumulam vantagens transmitidas ao longo do tempo, indivíduos negros frequentemente utilizam sua renda presente para reparar ausências passadas. Nesses termos, a aplicação uniforme da tributação direta – sem consideração dessas assimetrias – produz efeitos distributivos desiguais, ainda que formalmente neutros. Como já foi argumentado⁵⁰, o sistema tributário brasileiro trata como equivalentes situações que são, do ponto de vista histórico e social, profundamente distintas.

Essa assimetria é agravada pelo fato de que, no topo da distribuição, a população branca dispõe de maiores oportunidades de reorganizar sua renda de modo a reduzir a carga tributária efetiva, por meio de instrumentos legais como a pejetização, o uso de rendimentos isentos (lucros e dividendos) e outras formas de planejamento tributário. Assim, enquanto a população negra, ao acessar o mercado formal, passa a ser plenamente tributada na fonte – especialmente sobre rendimentos do trabalho –, parcelas mais privilegiadas da população conseguem reduzir sua tributação efetiva, afastando-se do princípio da capacidade contributiva.

O resultado é um sistema que opera simultaneamente em duas direções: exclui a maioria da população negra do acesso a rendimentos mais elevados e, quando essa barreira é parcialmente superada, incorpora esses indivíduos a um regime tributário que desconsidera as desvantagens acumuladas e incide de forma relativamente mais onerosa sobre eles. Em termos agregados, a menor tributação do topo – onde se concentram rendas majoritariamente apropriadas por indivíduos brancos – implica não apenas perda de arrecadação, mas também aprofundamento das desigualdades raciais.

Dessa forma, a redução da densidade progressiva do IRPF não é apenas um problema distributivo geral, mas também um fator de reprodução de desigualdades raciais. Tributar menos o topo da distribuição, em contextos de elevada desigualdade racial, significa preservar privilégios historicamente construídos e limitar a capacidade do Estado de promover justiça fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Seções I e II demonstraram, respectivamente, o enquadramento teórico-normativo da progressividade como expressão institucional da capacidade contributiva e os mecanismos históricos e institucionais pelos quais o IRPF brasileiro perdeu densidade progressiva

⁵⁰ Ver BARBOSA-DA-CONCEIÇÃO, 2022.

ao longo do tempo – compressão de faixas e amplitudes, ausência de correção periódica da tabela, assimetria entre capital e trabalho, isenção de lucros e dividendos e brechas associadas à pejotização e ao planejamento tributário. A Seção III articulou esse diagnóstico ao marco normativo das Nações Unidas, que reconhece a tributação progressiva como condição para financiar investimentos sociais e realizar direitos econômicos, sociais e culturais, e ao debate empírico nacional, evidenciando iniquidades e ineficiências do desenho atual, com efeitos distributivos regressivos materialmente observáveis.

Em conjunto, a análise desenvolvida neste relatório evidencia que o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil se afastou, ao longo de seu primeiro século, de sua função redistributiva. O esvaziamento da progressividade estrutural, a compressão da tabela e o tratamento favorecido dos rendimentos do capital resultaram em um sistema que mantém uma aparência progressiva, mas produz efeitos regressivos em termos materiais.

Esse processo não é neutro. Em uma sociedade marcada por desigualdades históricas, especialmente de natureza racial e de gênero, o desenho tributário contribui para a reprodução de hierarquias sociais. Ao preservar rendas do capital no topo da distribuição – majoritariamente apropriadas por indivíduos brancos do sexo masculino – e ao onerar relativamente mais o trabalho e o consumo, o sistema reforça assimetrias preexistentes e limita o potencial redistributivo da política fiscal.

Além disso, a aplicação uniforme das regras do IRPF desconsidera desigualdades acumuladas ao longo do tempo, tratando como equivalentes trajetórias marcadas por condições profundamente distintas de acesso a renda, patrimônio e oportunidades. Como resultado, o sistema tributário pode operar, simultaneamente, como mecanismo de financiamento do Estado e de reprodução de desigualdades, inclusive quando formalmente orientado por princípios de progressividade.

Dessa convergência analítica decorre a necessidade de um programa coerente de reforma da tributação da renda, que não se limita à recomposição de parâmetros técnicos, mas envolve a reconstrução substantiva da progressividade. Isso requer a ampliação da tributação sobre rendas elevadas, a revisão de regimes favorecidos, o restabelecimento da isonomia entre capital e trabalho com o fechamento de brechas, o fortalecimento da governança democrática – com transparência, participação e avaliações periódicas de impacto distributivo com recortes de gênero e raça – e a articulação com esforços de cooperação internacional para enfrentar evasão e elisão.

Nesse sentido, a reconstrução da progressividade do IRPF não se apresenta apenas como uma agenda técnica, mas como condição para o avanço da justiça fiscal no país. As recomendações apresentadas sintetizam esse programa e indicam caminhos factíveis para alinhar o sistema tributário brasileiro aos objetivos de equidade, eficiência, neutralidade e realização de direitos.

4 RECOMENDAÇÕES

A. RECONSTRUIR A PROGRESSIVIDADE DO IRPF (ESTRUTURA E ATUALIZAÇÃO)



1. **Expandir o número de faixas e recalibrar alíquotas** do topo, para reproximar a carga efetiva da capacidade contributiva e reduzir compressões que hoje “achatam” a progressividade, com efeitos particularmente relevantes sobre a reprodução de desigualdades estruturais, inclusive raciais (Seção II)
2. **Instituir mecanismo legal de atualização periódica da tabela** (indexação por inflação, com regra transparente), para impedir erosão recorrente do mínimo isento e das faixas intermediárias.
3. **Revisar isenções, deduções e tratamentos preferenciais** que estreitam a base e reduzem o efeito redistributivo do imposto, conforme orientação da ONU.

B. ISONOMIA CAPITAL-TRABALHO E FECHAMENTO DE BRECHAS (NEUTRALIDADE E EQUIDADE)



4. **Reverter privilégios na tributação do capital**, em especial lucros e dividendos, por meio de um desenho que minimize oportunidades de arbitragem e evite a criação de “fronteiras artificiais” entre o porte da empresa e a capacidade contributiva do sócio, conforme alertado por Sérgio Gobetti.
5. **Endereçar pejetização e planejamento abusivo** com combinação de: regras anti-elisão, critérios objetivos para caracterização de renda do trabalho disfarçada, integração de bases e fiscalização orientada a risco.
6. **Tratar riscos específicos de holdings familiares, retenção e distribuição disfarçada**, prevenindo diferimentos indefinidos e preservando neutralidade econômica – ponto central do diagnóstico de iniquidades e ineficiências.

C. TRIBUTAÇÃO DA RIQUEZA E COORDENAÇÃO INTERNACIONAL



7. Reverter a subtributação dos rendimentos do capital no topo da distribuição, reconhecendo que sua baixa incidência compromete a progressividade do sistema tributário e contribui para a reprodução de desigualdades econômicas e raciais.

8. Fortalecer cooperação internacional contra evasão, elisão e fluxos ilícitos, alinhando-se ao movimento multilateral por regras mais inclusivas de governança tributária e a deveres extraterritoriais de não prejudicar a arrecadação de outros países.

D. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA, TRANSPARÊNCIA E RECORTE RACIAL E DE GÊNERO



9. Instituir avaliações periódicas de impacto distributivo (renda, gênero, raça), com divulgação pública e participação social, de modo a permitir a identificação de efeitos desiguais e orientar correções de política.

10. Melhorar dados e transparência, incluindo (quando cabível no desenho institucional) medidas que permitam monitorar desigualdades raciais e de gênero e avaliar gasto tributário/incentivos, em linha com recomendações de organizações da sociedade civil, inclusive com a produção de estatísticas fiscais desagregadas e a incorporação desses indicadores na avaliação da política tributária

REFERÊNCIAS

- » AFONSO, José Roberto. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. *Revista de estudos tributários e aduaneiros*, v. 1, n. 1, p. 28-60, 2014.
- » BARBOSA-DA-CONCEIÇÃO, Eliane. A parábola do Estado malvado: tributos e população negra no Brasil. In: SANTOS, Hélio (org.). *A resistência negra ao projeto de exclusão racial – Brasil 200 anos (1822–2022)*. São Paulo: Editora Jandaíra, 2022.
- » BRASIL. Presidência da República. Legislação. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 19 dez. 2025; BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>. Acesso em: 19 dez. 2025; BRASIL. Senado Federal. Legislação. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>. Acesso em: 19 dez. 2025.
- » BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Análise da arrecadação das receitas federais: junho de 2025. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-fed>
- » CARNEIRO, Sueli. A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. repositorio.usp.br/handle/23524/25. Acesso em: 7 ago. 2025.
- » CARRAZA, Roque A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- » CHIEZA, Rosa; FRANCHESCHINI, Gabriel; SANTOS, Marcelo. *Imposto de renda e desigualdade: evidências para o Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2020.
- » CORREIA, Eduardo Luiz. Dieese expõe diferença de renda entre negros e brancos no Brasil. Agência Brasil, 21 nov. 2024.
- » DALTON, Hugh. *Principles of public finance*. Routledge, 1954 [1922].
- » DIEESE. Apesar dos avanços, desigualdade racial de rendimentos persiste. *Boletim Especial*, 20 nov. 2024.
- » DIEESE. *Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos: séries históricas*. São Paulo: DIEESE, 2025. Disponível em: <https://www.dieese.org.br>. Acesso em: 18 fev. 2026.
- » DIEESE. *Imposto de Renda Pessoa Física: a isenção para rendas até R\$ 5 mil*. Nota Técnica nº 284. Brasília, 2025a.
- » GAMA, Clairton Kubassewski. *Imposto de Renda: modelo atual e perspectivas para a reforma tributária*. Almedina Brasil, 2023.

- » GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. IPEA, Texto para Discussão, 2016.
- » GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Tributação e Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF. In AFONSO, J. Roberto; LUKIC, Melina; ORAIR, Rodrigo; SILVEIRA, Fernando (org). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017, p. 159-192.
- » GOBETTI, Sérgio. Ineficiências e iniquidades do Imposto de Renda: da agenda negligenciada para a próxima etapa da reforma tributária. Brasília, DF: IPEA, 2025. (Texto para Discussão, n. 3142).
- » GODOI, Marciano; MELO, Antheia. . Heranças: sua forte influência na perpetuação das desigualdades, o sentido de sua tributação na teoria liberal igualitária e a persistente má vontade do legislador brasileiro para tributá-las. RDIET, Brasília, V. 17, nº 2, p. 31 – 80, Jul-Dez/2022.
- » DIEESE. Apesar dos avanços, desigualdade racial de rendimentos persiste. Boletim Especial, 20 nov. 2024.
- » INTROÍNI, Paulo Gil H; MORETTO, Amilton J. A Tributação sobre a Renda no Brasil e suas Implicações sobre os Trabalhadores. In AFONSO, J. Roberto; LUKIC, Melina; ORAIR, Rodrigo; SILVEIRA, Fernando (org). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017, p. 391-420.
- » KAKWANI, Nanak C. Measurement of tax progressivity: an international comparison. The Economic Journal, v. 87, n. 345, p. 71-80, 1977.
- » LAMBERT, Peter J. The distribution and redistribution of income. In: JACKSON, Peter M. Current issues in public sector economics. Hong Kong: Macmillan, 1992. p. 200-226.
- » LEONETTI, Carlos Araújo. O imposto sobre a renda como instrumento de justiça social no Brasil. Editora Manole Ltda, 2003.
- » MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano G. F; CASTRO, Fabio Ávila de. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. Ciência & Saúde Coletiva, v. 20, p. 971-986, 2015. DOI: 10.1590/1413-81232015204.00362014
- » MUSGRAVE, Richard A.; THIN, Tun. Income tax progression, 1929–1948. Journal of Political Economy, v. 56, n. 6, 1948.
- » MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Richard A. The theory of public finance: A study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.
- » NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. A legislação do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil: 1924–2014. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2014.
- » OSORIO, Rafael Guerreiro. A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2657).

- » OECD. Fundamental reform of personal income tax. Paris: OECD Publishing, 2006.
- » United Nations - ONU| Department of Economic Social Affairs -ONUWIDE. WORLD SOCIAL REPORT 2025 A New Policy Consensus to Accelerate Social Progress, 2025. Acesso em: https://desapublications.un.org/publications/world-social-report-2025-new-policy-consensus-accelerate-social-progress?utm_source=chatgpt.com. Data 18 Fev., 2026.
- » ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Trends in top incomes and their taxation in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2014.(OECD Social, Employment and Migration Working Papers nº 159).
- » OECD. Tax policy and gender equality: a stocktake of country approaches. Paris: OECD Publishing, 2022.
- » OECD. Revenue Statistics 2025: Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2025. OECD Publishing. Doi: <https://doi.org/10.1787/3a264267-en>.
- » ONU. Economic and Social Council- Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Tax policy and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights., Mar 17, 2025.
- » OXFAM BRASIL. A raiz da desigualdade está no topo: os impactos distributivos de classe, raça e gênero na nova reforma tributária da renda. São Paulo: Oxfam Brasil, nov. 2025. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-raiz-da-desigualdade-esta-no-topo/>. Acesso em: 18 fev. 2026.
- » PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- » SCHUMPETER, Joseph A. The crisis of the tax state [1918]. In: SWEDBERG, Richard (Org.). Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1991.
- » SILVEIRA, Fernando et al. O papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2024. (Texto para Discussão, n. 2956). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2956-port>.
- » SINDIFISCO NACIONAL. Reforma do Imposto de Renda – Contribuições do Sindifisco Nacional Análise do PL 1087/25. Departamento de Estudos Técnicos do Sindifisco Nacional. Brasília: Sindifisco Nacional, 2025.
- » TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- » TILLY, Charles. Durable inequality. Berkeley: University of California Press, 2005.
- » TIPKE, Klaus. Moral tributária do Estado e dos contribuintes. Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012. 134 p.



Inesc



JUSTA



**OBSERVATÓRIO SOCIAL
DA POLÍTICA FISCAL**