

100

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

RELATÓRIO EXECUTIVO



1 OBJETO E PROBLEMA DE PESQUISA

Este relatório examina a trajetória histórica da tabela progressiva do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) no Brasil entre 1924 e 2024, com foco na sua progressividade estrutural e em sua capacidade de operar como instrumento de justiça fiscal. A pesquisa parte da distinção clássica entre progressividade estrutural (derivada da arquitetura legal do imposto) e progressividade efetiva (observada nos resultados distributivos), concentrando-se na primeira dimensão como chave interpretativa para compreender o processo de reconfiguração do IRPF ao longo de seu primeiro século.

A PERGUNTA CENTRAL QUE ORIENTA O ESTUDO É DUPLA:

- (i) o IRPF brasileiro já desempenhou, em algum momento histórico, um papel mais consistente com os princípios da tributação progressiva da renda?
- (ii) em caso afirmativo, quais escolhas normativas contribuíram, ao longo do tempo, para sua descaracterização como instrumento de redução das desigualdades?

2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS O QUE SIGNIFICA UM IRPF JUSTO?

A análise parte de um conjunto de princípios que funcionam como critérios normativos de avaliação histórica do imposto.

- **Capacidade contributiva:** o imposto deve incidir conforme a capacidade econômica real do contribuinte, o que exige pessoalidade, universalidade e generalidade da base de incidência. Um IRPF justo deve alcançar todas as formas relevantes de renda e graduar a carga conforme o nível econômico de cada indivíduo.
- **Igual sacrifício:** não basta cobrar proporcionalmente; é necessário que o esforço fiscal exigido seja equivalente. Em sociedades desiguais, isso implica reconhecer diferenças materiais entre rendimentos do trabalho e rendimentos do capital.
- **Mínimo existencial:** o imposto não deve incidir sobre a parcela da renda necessária à reprodução digna da vida. O limite de isenção funciona como principal aproximação institucional desse princípio
- **Progressividade:** a carga deve crescer à medida que aumenta a renda, por meio de uma tabela capaz de diferenciar adequadamente estratos médios, altos e muito altos.

Esses princípios permitem avaliar, historicamente, em que medida o desenho da tabela progressiva do IRPF aproximou ou afastou o imposto de seus objetivos redistributivos.

3 LINHA DO TEMPO: QUATRO FASES DO IRPF BRASILEIRO

A trajetória do IRPF pode ser organizada em quatro grandes fases institucionais, que revelam um processo cumulativo de compressão da progressividade estrutural.

FASE 1

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

O período inicial foi marcado por um sistema que diferenciava fontes de renda e aplicava imposto complementar progressivo sobre o total. A tabela apresentava maior número de faixas e, em termos históricos, alíquotas marginais superiores mais elevadas. Embora limitado por restrições administrativas e políticas, o desenho institucional reconhecia diferenças materiais entre rendas do trabalho e do capital e mantinha maior densidade progressiva na estrutura do imposto.



FASE 2

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

Com a migração para o modelo global de apuração, reduziu-se a diferenciação entre fontes de renda. Inicia-se um processo de deslocamento do ônus tributário para rendimentos do trabalho e de redução gradual da capacidade de diferenciação da tabela. O imposto mantém progressividade formal, mas perde densidade estrutural.



FASE 3

Compressão abrupta da progressividade formal (1989–1995)

A reforma de 1989 representou uma inflexão relevante: redução do número de faixas, diminuição da alíquota marginal máxima e encurtamento do alcance estrutural da última faixa. A tabela passa a operar de forma mais achatada, reduzindo a diferenciação entre rendas médias-altas e rendas muito elevadas.



FASE 4

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

A partir de 1996, consolida-se, na prática, um arranjo dualizado: rendimentos do trabalho permanecem sujeitos à tabela progressiva, enquanto parcelas relevantes da renda do capital passam a ser tributadas separadamente por alíquotas proporcionais ou isentas. A progressividade permanece concentrada no trabalho, ao passo que o capital é relativamente protegido, aprofundando a regressividade material do sistema.



4 PRINCIPAIS ACHADOS ESTRUTURAIS

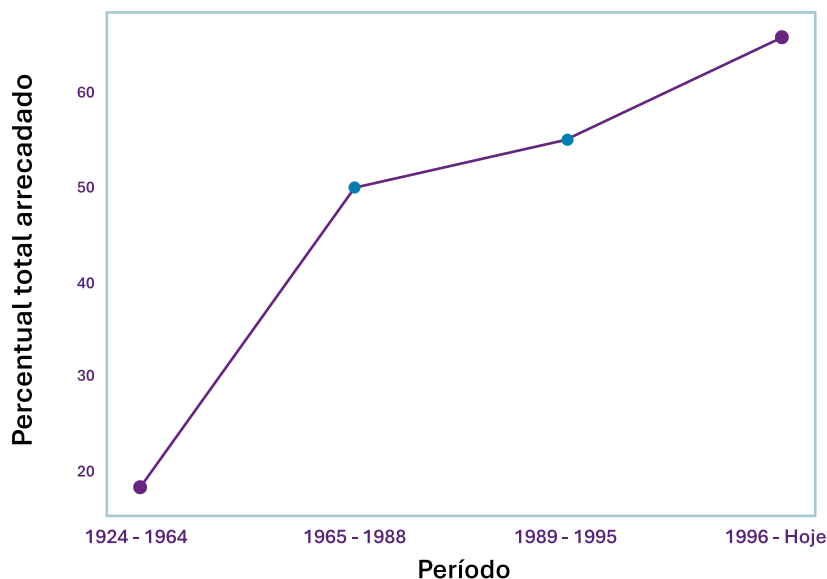
A análise empírica concentrou-se em quatro dimensões interdependentes: (i) origem da arrecadação por fonte de renda; (ii) limite de isenção; (iii) número de faixas e alíquotas marginais; (iv) alcance estrutural da última faixa (razão U/I). Os resultados evidenciam quatro mecanismos centrais de esvaziamento da progressividade:

4.1 BASE DE INCIDÊNCIA E ORIGEM DA ARRECADAÇÃO: DA PROGRESSIVIDADE FORMAL À REGRESSIVIDADE MATERIAL

A análise da base de incidência e da origem da arrecadação por fonte de renda evidencia uma inflexão estrutural no IRPF ao longo do século XX. Embora o imposto incida, em termos legais, sobre a renda e proventos de qualquer natureza, o tratamento diferenciado entre rendimentos do trabalho e do capital condiciona, na prática, quem suporta o ônus tributário. A transição do modelo cedular-complementar para arranjos mais globalizados e, posteriormente, dualizados resultou na concentração da progressividade sobre os rendimentos do trabalho, enquanto parcelas relevantes da renda do capital passaram a ser tributadas por alíquotas proporcionais inferiores ou isentas.

Esse movimento é sintetizado no **Gráfico I**, que apresenta a evolução da composição da arrecadação do IRPF por fonte de renda. Observa-se a inversão do padrão histórico: de um sistema em que predominavam rendas do capital, passa-se a um arranjo em que os rendimentos do trabalho respondem pela maior parte da arrecadação. Esse deslocamento material do ônus tributário revela um afastamento dos princípios da capacidade contributiva e do igual sacrifício, comprometendo a função redistributiva do imposto.

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

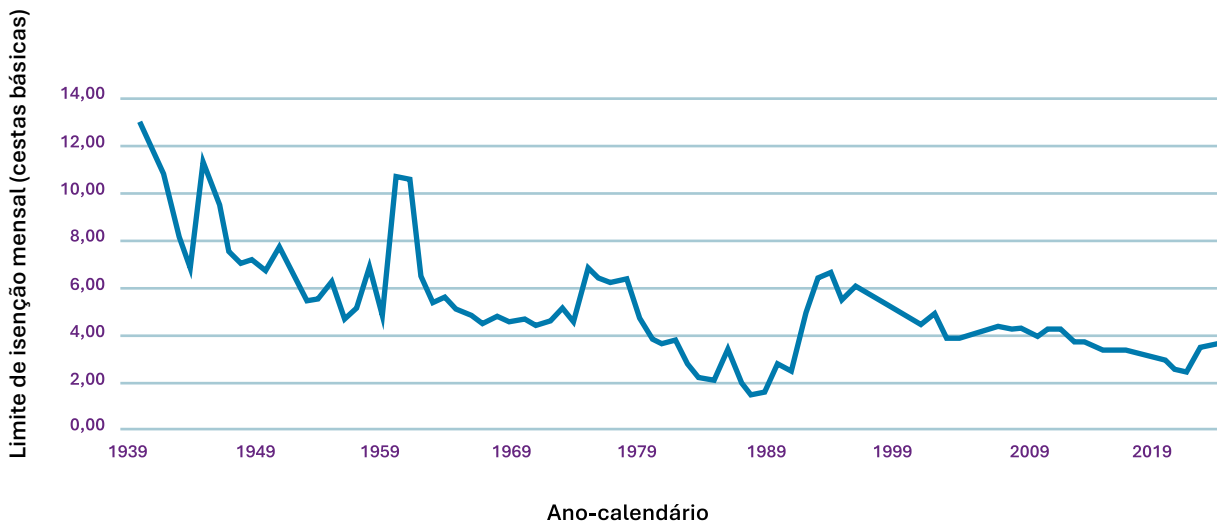


Fonte: Elaboração própria, com base em Rezende (1974) e Receita Federal do Brasil (2025).

4.2 EROÇÃO DO LIMITE DE GASTO

A conversão histórica do limite de isenção em termos de múltiplos do salário mínimo e número de cestas básicas demonstra perda substancial de poder de compra ao longo do tempo. A ausência de atualização sistemática produziu ampliação silenciosa da base tributável sobre rendas próximas à subsistência. O imposto passou a incidir progressivamente sobre estratos médios e trabalhadores assalariados, enfraquecendo a proteção do mínimo existencial. Esse achado está sintetizado no Gráfico II (Erosão do teto de isenção do IRPF em termos de poder de compra, 1940–2024).

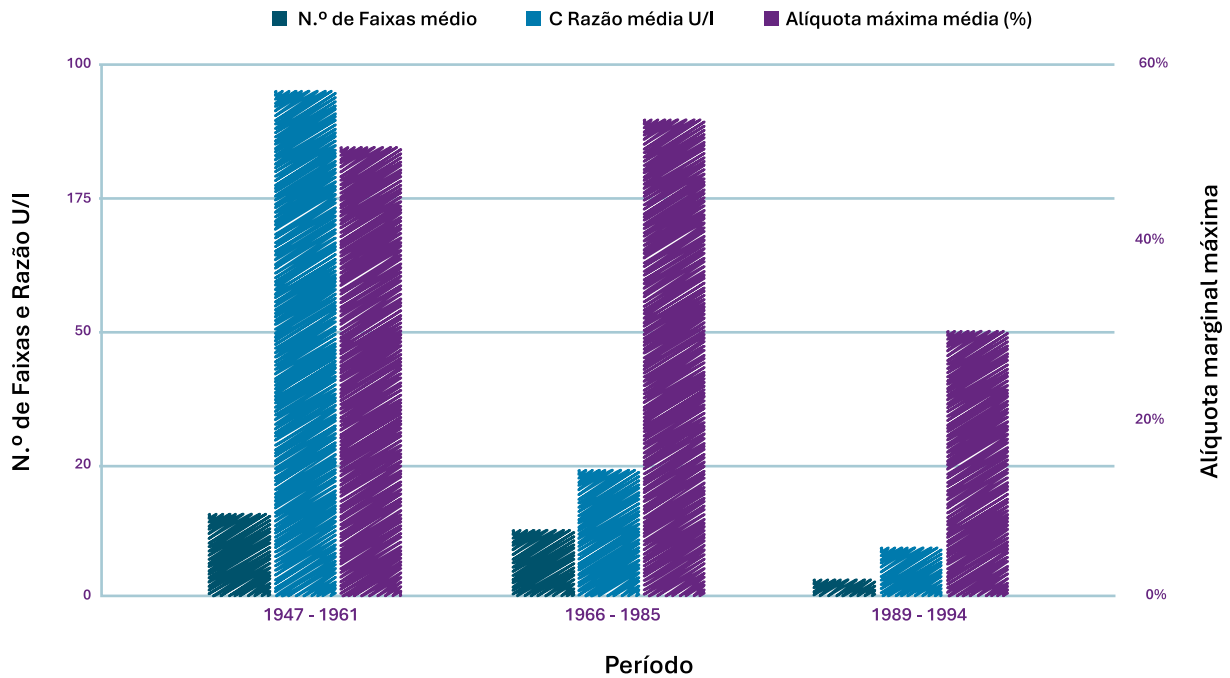
Gráfico 2 – Erosão histórica do limite de isenção do IRPF em termos de poder de compra (1940–2024) – Valores expressos em número de cestas básicas mensais (DIEESE) base real: jun./2024.



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

4.3 COMPRESSÃO DA PROGRESSIVIDADE ESTRUTURAL

Observou-se redução do número de faixas, diminuição da alíquota marginal máxima e encolhimento do alcance estrutural da tabela no topo da distribuição. A razão entre o limite superior da última faixa e o teto de isenção (U/I) caiu significativamente em comparação com períodos anteriores. O resultado é um imposto formalmente progressivo, mas estruturalmente menos capaz de diferenciar níveis elevados de renda. Esse processo é apresentado de forma sintética no Gráfico III (Compressão da progressividade estrutural do IRPF em períodos-auge).

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*.

4.4 DESLOCAMENTO DO ÔNUS PARA O TRABALHO

A composição da arrecadação revela inflexão histórica: a partir da segunda metade do século XX, consolida-se o predomínio dos rendimentos do trabalho na base arrecadatória do IRPF. A progressividade passou a operar, sobretudo, sobre salários, enquanto rendas do capital ganharam regimes favorecidos.

5 DESIGUALDADE, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA FISCAL: UMA SÍNTESE ANALÍTICA

Os achados da pesquisa indicam que o IRPF brasileiro sofreu um processo histórico de erosão da progressividade estrutural, associado à compressão do número de faixas, à redução das amplitudes entre o mínimo isento e o topo da tabela, à ausência de correção periódica dos valores monetários e, sobretudo, à assimetria entre a tributação dos rendimentos do trabalho e do capital, aprofundada pela isenção de lucros e dividendos e por estratégias de pejetização e planejamento tributário. Esse arranjo produz efeitos combinados de regressividade material, desigualdade horizontal (tratamento distinto de rendas equivalentes) e perda de neutralidade econômica¹.

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 Global².

A articulação entre desenho tributário e desigualdades no Brasil pode ser compreendida à luz do conceito de desigualdades duráveis³, 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 renda⁴. Evidências empíricas indicam que pessoas negras recebem, em média, rendimentos significativamente inferiores aos de pessoas brancas – cerca de 40% a menos, mesmo considerando avanços recentes⁵ – e que, ao

1 Ver GOBETTI, 2025.

2 Ver UNITED NATIONS, 2025.

3 Ver TILLY, 2005.

4 Ver SILVEIRA ET AL., 202.

5 Ver CORREIA, 2024.

longo da vida laboral, acumulam perdas expressivas de renda⁶. 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 especializada⁷ e na experiência social brasileira, indivíduos negros frequentemente 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 argumentado⁸, 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.

6 Ver DIEESE, 2024.

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

8 Ver BARBOSA-DA-CONCEIÇÃO, 2022.

Dessa forma, a erosão da progressividade 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.

6 DIRETRIZES PARA O DEBATE CONTEMPORÂNEO

Os achados indicam que a recomposição da progressividade do IRPF requer:

1. Reestruturação da tabela com maior granularidade e diferenciação no topo;
2. Atualização periódica automática dos limites de isenção e faixas de renda;
3. Redução das assimetrias entre a tributação das rendas do trabalho e do capital;
4. Rearticulação do IRPF com a tributação patrimonial.

