


Imposto de Renda e desigualdade no Brasil: a efetiva “transferência de renda”

Income tax and inequality in Brazil: The real “Income Transfer”

Thiago Dutra Hollanda de Rezende

 <https://orcid.org/0000-0003-4464-0408>

Universidade do Distrito Federal (UnDF), Centro de Ciências Humanas, Cidadania e Meio Ambiente,
Escola Superior de Gestão, Curso de Serviço Social, Brasília (DF), Brasil
e-mail: thiago.rezende@undf.edu.br

Resumo: Os programas de “transferência de renda” têm forte impacto sobre a vida dos setores mais pauperizados da classe trabalhadora, o que confere a quem os promove um relevante saldo político, objeto de debates e de contestações sobre o impacto fiscal de tais medidas. O presente texto problematiza essa temática, a partir do método da crítica da economia política e da extração de dados fiscais e orçamentários, e, assim, procura demonstrar que uma “transferência de renda” muito mais relevante ocorre pela via da tributação benévola que recai sobre os lucros e ganhos do capital e dos mais ricos no Brasil, tema que não ganha a mesma cobertura preocupada, obliterando-se uma estrutura fiscal que oprime os mais pobres.

Palavras-chave: Imposto sobre a renda. Sistema tributário brasileiro. Transferência de renda. Fundo público. Desigualdade.

Abstract: “Income transfer” programmes have a significant impact on the lives of the poorest sectors of the working class, giving those who promote them a significant political advantage. This is the subject of debates and challenges regarding the fiscal impact of such measures. This article problematises this issue, employing political economy critique methodology, and fiscal and budgetary data. It seeks to demonstrate that a much more significant “Income Transfer” occurs through the benevolent taxation of the profits and capital gains of the wealthiest in Brazil, a topic that does not receive the same concerned coverage, hiding a tax structure that oppresses the poorest.

Keywords: Income tax. Brazilian tax system. Income transfer. Public fund. Inequality.

1 INTRODUÇÃO

A tragédia sanitária e social ocorrida durante a pandemia de COVID-19 colocou o tema da “transferência de renda” no centro do debate político a partir da pressão posta pela sociedade sobre o governo federal para a instituição do auxílio emergencial, dada a situação de crise social eminente, reforçada pelas séries de medidas de enfraquecimento e fragilização da proteção social que já vinham sendo adotadas desde o período anterior à pandemia. A concessão do auxílio emergencial e seu impacto político e econômico logo fizeram o governo alterar o programa Bolsa Família, o que fez os grandes veículos de imprensa colocarem diuturnamente a preocupação com o impacto fiscal de tais medidas, havendo igualmente a pressão para que os candidatos nas eleições de 2022 se comprometam a dar conta de realizar os ajustes fiscais supostamente necessários para adoção de tal expediente. Tal dinâmica não difere da histórica relação entre o noticiário econômico e a defesa dos interesses do capital financeiro no Brasil.

O presente trabalho problematiza esse viés de talhe neoliberal que há décadas é hegemônico no debate sobre o orçamento público no Brasil, ao procurar demonstrar que a verdadeira “transferência de renda” que ocorre no país é aquela que se dirige ao topo, favorecendo as rendas nas formas de lucros, dividendos e juros da dívida pública. Para tanto, demonstra como são irrisórios os investimentos realizados para área de assistência social no Brasil, os quais, mesmo no período de maior relevância das medidas emergenciais, não se comparam às facilidades dadas pelo fundo público ao capital no Brasil.

A relação entre o sistema tributário e a questão social tem diferentes camadas e aspectos a serem considerados. Destacamos dois de maior relevo: a conformação do fundo público e a redistribuição da riqueza. A estrutura tributária e orçamentária analisada deve ser compreendida à luz da categoria da realidade do fundo público, entendida como a capacidade do Estado de mobilizar recursos provenientes da sociedade para intervir na dinâmica de acumulação capitalista (Salvador, 2010). O sistema tributário não constitui apenas um mecanismo técnico de arrecadação, mas um campo de disputa política e social no qual se definem as formas de financiamento da reprodução do capital e da reprodução social da classe trabalhadora (Rezende, 2023).

Quanto ao primeiro aspecto, a forma como ocorre o financiamento do fundo público expressa o caráter geral das lutas de classes em uma dada particularidade nacional, e não um abstrato poder de tributar do Estado. A força e a legitimidade (ou não) para tributar e para quem tributar decorrem da forma como as diferentes classes sociais conseguem impor seus interesses sociais nas diferentes legislações que instrumentalizam o financiamento do fundo público nos estados modernos. Em relação ao segundo aspecto, a redistribuição da riqueza, a base de incidência dos tributos determina de maneira relevante a forma como o Estado pode redirecionar fluxos de renda e de riqueza em cada país.

O objetivo do artigo é analisar criticamente o papel do imposto de renda na estrutura de financiamento do fundo público brasileiro e suas implicações para a dinâmica da desigualdade social. Parte-se da hipótese de que o sistema de tributação da renda no Brasil contribui para uma redistribuição regressiva da riqueza, ao privilegiar as rendas oriundas do capital em detrimento daquelas provenientes do trabalho. Para tanto, o estudo combina análise teórica fundamentada na crítica da economia política com dados fiscais e orçamentários provenientes das estatísticas da Receita Federal (Brasil, 2026a) e da plataforma SIGA Brasil (Brasil, 2026b).

O principal aporte deste trabalho consiste em deslocar o eixo analítico da discussão sobre redistribuição no Brasil, tradicionalmente centrada nos gastos sociais, para a estrutura tributária, evidenciando seu papel ativo na reprodução das desigualdades. Ao articular a crítica da economia política com dados fiscais, demonstra-se que os fluxos redistributivos mais relevantes operam por meio da tributação, contribuindo para a apropriação do fundo público pelas classes dominantes.

O artigo está organizado em três partes: inicialmente, discute-se o papel dos programas de “transferência de renda” na política social brasileira; em seguida, analisa-se a estrutura da tributação da renda no país; por fim, são apresentadas reflexões sobre as implicações dessa estrutura para a reprodução das desigualdades e para o financiamento das políticas públicas.

2 “TRANSFERÊNCIA DE RENDA” E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Os programas de “transferência de renda”¹ tornaram-se um elemento cada vez mais relevante na composição dos gastos com assistência no Brasil no século XXI, desde a agregação de diferentes programas no Programa Bolsa Família em 2003, chegando a sua quase totalidade atualmente. A “transferência de renda” constitui-se um fator relevante para a sobrevivência da classe trabalhadora, em especial dos setores mais pauperizados, ao mesmo tempo que se torna um elemento para a reprodução do capital na forma da realização de mercadorias e reprodução da força de trabalho explorável. Apesar dos seus valores rebaixados e aquém das necessidades sociais e reprodutivas dos seus beneficiários, o não reconhecimento como direito social permite o uso clientelista desses programas, o que dá a esses programas um grande saldo político, mesmo com uma alocação mínima de recursos do fundo público (Behring; Boschetti, 2020).

A pandemia da COVID-19 fez o governo brasileiro, a contragosto, instituir o auxílio emergencial, inicialmente de R\$ 200,00 por beneficiário, ampliados para R\$ 600 pelo Congresso Nacional. Essa ampliação da alocação de recursos para assistência social na pandemia foi contraposta com a flexibilização ainda maior da legislação trabalhista, já extremamente fragilizada pela contrarreforma de 2017. Foi permitida a suspensão de contratos de trabalho e redução de salários, bem como a facilitação de demissões. Além disso, para o lado do capital, foram disponibilizados mais de R\$ 1,2 trilhão para o sistema bancário, valor quatro vezes maior que todo o gasto com o auxílio emergencial.

De acordo com dados do SIGA Brasil (Brasil, 2026b), a título de auxílio emergencial, foram pagos quase R\$ 293 bilhões, o que representou mais de 70% dos gastos com a função assistência social pela União em 2020. Além disso, sobre a rubrica da assistência social, foi incluído o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, criado pela medida provisória n.º 1.045/2021 (Brasil, 2021a), como compensação parcial aos trabalhadores com contrato de trabalho suspenso ou jornada de trabalho e salário reduzidos. Foram pagos R\$ 33,5 bilhões sob esta rubrica, o que representou 8,17% do orçamento da assistência social em 2020. Apesar do grande receio típico do *mainstream* econômico sobre o impacto de tais medidas sobre o equilíbrio fiscal das contas públicas, essas ações somaram apenas 4,37% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2020, tendo sido vitais para a amenização dos impactos econômicos das insuficientes e precárias medidas sanitárias adotadas no país no combate à pandemia. Ademais, essas medidas foram acompanhadas com cortes em outras políticas públicas, como na área de educação, que teve uma redução de mais de 10% no seu financiamento, de acordo com dados do SIGA Brasil (Brasil, 2026b), deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que não foi recuperado de maneira suficiente no ano seguinte, já que, em 2021, os valores alocados para a função educação eram 11,1% menores que os alocados em 2018. Outra política com recursos significativamente reduzidos foi a do trabalho, com a redução dos valores deflacionados pagos a título de abono salarial e seguro-desemprego, o que fez com que os valores alocados para a função trabalho em 2021 fossem apenas 82,8% dos alocados em 2018, expressando o processo de deterioração dos direitos trabalhistas e de cada vez maior informalização do trabalho no país, o que aumenta o peso sobre a assistência social.

¹ As aspas são utilizadas em consonância com a ponderação de Behring e Boschetti (2020), segundo as quais há um grande debate sobre se os recursos transferidos na modalidade benefícios monetários são efetivamente renda, uma vez que partem do fundo público e não são remuneração da força de trabalho.

Dado o saldo político observado durante a implementação do auxílio emergencial, o governo federal foi impelido a ter um programa de “transferência de renda” para chamar de seu (Behring; Boschetti, 2020), o que motivou a transformação do Bolsa Família em Auxílio Brasil (Brasil, 2021b), o qual ampliou os valores dos benefícios e o número de famílias contempladas, mantendo as condicionalidades relacionadas à educação e saúde. Apesar da ampliação, os valores continuaram a ser rebaixados e insuficientes; entretanto, dadas as condições de vida cada vez mais precarizadas pela aceleração e agudização das contrarreformas neoliberais, a fome e pauperização tornaram de grande relevância os valores transferidos, ao mesmo tempo que fortaleceram a subsunção do trabalho ao capital.

A substituição de empregos estáveis e com direitos por programas assistenciais de ‘transferência de renda’ clientelistas revela a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital: além de manter a classe trabalhadora sem trabalho a baixo custo, nos limites da sobrevivência, também age para rebaixar o valor dos salários, transfere para o Estado a quase totalidade dos custos da reprodução da força de trabalho, já que desonera o capital, e cria um ciclo de reprodução de desigualdades ainda mais perene, pois interdita o acesso de homens e mulheres a possibilidades de trabalho com direitos (Behring; Boschetti, 2021, p. 81).

Essas contradições também se revelam no desfinanciamento de ações de estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que desvela um projeto de desmonte e redução do acesso aos serviços e programas oferecidos enquanto direitos sociais. De acordo com dados do SIGA Brasil, deflacionados pelo IPCA, os recursos aportados para outros serviços e ações do SUAS foram reduzidos em 45% quando comparados os anos de 2021 e 2018, tendo sido aportados R\$ 1,38 bilhão em 2021 contra R\$ 2,47 bilhões em 2018. A proeminência das ações de “transferência de renda” na função assistência social pode ser observada na tabela 1.

Tabela 1 – Orçamento federal para Assistência Social – 2018 a 2021 – participação percentual

Ano	2018	2019	2020	2021
Auxílio emergencial	0,0%	0,0%	71,5%	37,6%
Benefício emergencial	0,0%	0,0%	8,2%	4,4%
Bolsa Família/Auxílio Brasil	34,4%	35,0%	4,6%	15,9%
BPC	62,1%	60,8%	14,5%	40,1%
Transferência de renda	96,5%	95,8%	98,7%	98,1%
Consolidação SUAS	2,3%	3,2%	1,0%	0,8%
Outros programas	1,1%	1,0%	0,3%	1,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados no Painel Cidadão do SIGA Brasil (Brasil, 2026b).

É possível observar, duplamente, como os programas de “transferência de renda” suplantam em grande quantidade o espaço para os demais programas e como estes tiveram sua participação reduzida durante o ano de 2020, com recursos tendo sido canalizados para o financiamento do auxílio e benefício emergencial. Tratou-se, portanto, de, mais uma vez, utilizar-se de recursos destinados à proteção social para o financiamento das medidas emergenciais em vez de se procurar outras formas de financiamento, especialmente aquelas que poderiam ser obtidas por meio da tributação do capital e dos mais ricos.

Conforme dados do SIGA Brasil (Brasil, 2026b), chama a atenção, sob o aspecto ideológico, o fato de que o programa de promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência tenha

se transformado em “[...] proteção a vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos [...]” (Brasil, 2026b), bem como o fato de que o programa de consolidação do sistema único de assistência social tenha se tornado “[...] proteção social no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS) [...]” (Brasil, 2026b) a partir do orçamento de 2019. Por um lado, trata-se do enfraquecimento e da diluição de pautas específicas sob a égide da noção “[...] para todos [...]” (Brasil, 2026b); por outro, sinaliza-se um abandono do projeto de consolidação do SUAS.

Apesar do seu aumento durante os anos de 2020 e 2021, em especial por consequência dos programas emergenciais, a função assistência social, que foi equivalente a 1,22% e 1,26% do PIB em 2018 e 2019, chegou a um pico de 5,49% do PIB em 2020 e já retornou a 1,83% em 2021. Esses valores são significativamente inferiores aos gastos com amortização, refinanciamento e pagamento de juros e encargos da dívida pública, os quais foram equivalentes a 10,14% do PIB em 2020, tendo representado 23,41% do orçamento federal naquele ano, segundo dados do SIGA Brasil. Trata-se de uma “transferência de renda” muito mais relevante, porém muito pouco lembrada nos meios de comunicação com maior difusão. Essa discrepância evidencia que o debate público sobre o financiamento das políticas sociais no Brasil ocorre de maneira profundamente assimétrica. Enquanto gastos relativamente modestos com programas de assistência social são frequentemente apresentados como ameaça ao equilíbrio fiscal, volumes significativamente superiores de recursos destinados ao pagamento de juros e a amortizações da dívida pública são tratados como compromissos inevitáveis do Estado. Tal assimetria revela o caráter político da disputa pelo fundo público, no qual determinadas formas de gasto estatal são naturalizadas enquanto outras são permanentemente questionadas. Aqui se manifesta o caráter de classe na disputa pelos recursos do fundo público, entendido enquanto a capacidade de mobilização de recursos do Estado para sua intervenção numa economia capitalista (Salvador, 2010).

Os dados revelam que o debate público sobre o custo fiscal das políticas de assistência social ocorre de forma profundamente assimétrica. Enquanto gastos voltados à proteção social são constantemente apresentados como ameaça ao equilíbrio fiscal, o volume muito superior de recursos destinados ao pagamento de juros e a amortizações da dívida pública raramente é problematizado no mesmo grau

Esse quadro permite relativizar a centralidade atribuída, no debate público, às políticas de “transferência de renda” como principal mecanismo redistributivo do Estado brasileiro. Embora tais programas desempenhem papel relevante na mitigação imediata da pobreza, seu peso relativo no conjunto do orçamento público e na dinâmica de distribuição da riqueza é limitado. Esse deslocamento analítico permite evidenciar que os fluxos mais significativos de redistribuição de recursos não se realizam prioritariamente por meio do gasto social, mas pela forma como se estrutura o financiamento do fundo público. É, portanto, na análise da tributação que se torna possível compreender de maneira mais abrangente os mecanismos de redistribuição no Brasil, o que orienta a discussão a seguir.

3 IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL E A APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELO CAPITAL

O imposto sobre a renda no Brasil incide de maneira diferenciada sobre pessoas físicas e pessoas jurídicas. No bojo das contrarreformas neoliberais, foi aprovada a Lei n.º 9.249/95 (Brasil, 1995), a qual alterou o imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), reduzindo a

alíquota sobre o lucro tributável e as alíquotas adicionais, o que fez com que a carga tributária potencial sobre os lucros das empresas fosse reduzida de potenciais 43% para 25%. Foi instituída a figura dos juros sobre o capital próprio (JCP), os quais podem ser deduzidos como despesa financeira para o cálculo do lucro tributável pelo IRPJ e pela contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). Para Salvador (2010), isso significou uma redução da base tributária do IRPJ e da CSLL, além de ser uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos, isenta de tributos.

As alterações introduzidas na década de 1990 devem ser compreendidas no contexto mais amplo das reformas neoliberais que marcaram o período, caracterizadas pela redução da tributação direta sobre o capital e pela ampliação de mecanismos favoráveis à rentabilidade financeira. As mudanças no imposto de renda não constituíram apenas ajustes técnicos na legislação tributária, mas expressaram uma redefinição da forma de financiamento do Estado brasileiro, com impactos duradouros sobre a distribuição da carga tributária entre capital e trabalho.

Parte da literatura econômica argumenta que a redução da tributação sobre rendas do capital pode estimular investimentos e crescimento econômico, ideia associada à chamada *trickle-down economics*. No entanto, evidências empíricas recentes indicam que reduções tributárias concentradas no topo da distribuição de renda tendem a produzir efeitos limitados sobre o investimento produtivo, ao mesmo tempo que ampliam a concentração de renda (Gobetti, 2019).

A partir da Lei n.º 9.249/95 (Brasil, 1995), foi possibilitado à pessoa jurídica deduzir da apuração do lucro real os juros pagos ou creditados a titular, sócios ou acionistas a título de capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio. Assim, mesmo com as reduções de alíquotas do IRPJ e da CLSS instituídas na reforma de 1996, ainda há uma alíquota nominal de 34% combinada pelos dois tributos². Entretanto, é possível às empresas reduzirem a alíquota abaixo de 20%, por meio do uso da figura dos juros sobre o capital próprio.

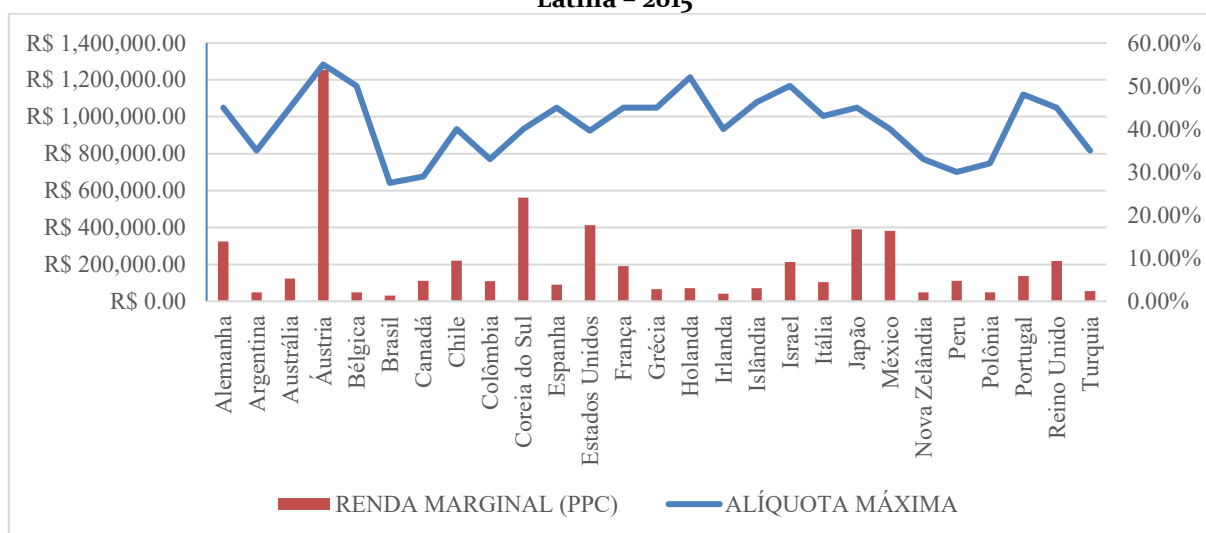
Quando se realiza a comparação internacional, o Brasil chega a ter uma alíquota nominal única ou teto do imposto de renda da pessoa jurídica maior que a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, calculada pela média ponderada, foi de 21,85 em 2019. De acordo com Hickmann *et al.* (2018), há uma tendência, desde a década de 1980, no mundo, de redução da tributação da pessoa jurídica, sendo um de seus aspectos manifestos a redução das alíquotas desse imposto. Os autores identificam uma estabilização das reduções a partir da década de 2010, com a média ponderada pelo PIB das alíquotas-teto ou única do IRPJ nos países-membros da OCDE sendo de cerca de 33%, valor inferior à alíquota nominal do combo IRPJ + CSLL no Brasil. Ocorre que, no Brasil, à diferença da quase totalidade desses países, há dois momentos de privilégio das rendas do capital que reduzem drasticamente a tributação da renda oriunda do capital. O primeiro é pela redução da base de cálculo por meio do mecanismo dos JCP; o outro é por meio da isenção dos lucros e dividendos, também posta a partir das mudanças legislativas de 1995.

² “Em síntese, atualmente, o lucro da pessoa jurídica sofre a incidência de dois tributos: o IRPJ e a CSLL. A alíquota geral de IRPJ é de 15%, e o lucro que exceder a R\$ 240.000,00 ao ano é tributado em mais 10%. A taxa da CSLL incidente sobre o lucro tributável é de 9% para as empresas em geral” (Hickmann *et al.*, 2018, p. 289).

De acordo com dados apresentados por Hickmann *et al.* (2018), a alíquota efetiva da tributação sobre os rendimentos da pessoa jurídica no Brasil entre 2006 e 2009 foi de 24,1%, quando a alíquota nominal já era de 34%. Para analisarmos o segundo aspecto, a não tributação dos lucros e dividendos, é necessário caracterizarmos o imposto de renda da pessoa física (IRPF) no Brasil.

De acordo com Nóbrega (2014), a maior alíquota-teto da história do imposto de renda da pessoa física brasileira foi de 65%, cobrada durante sobre os anos-base de 1962, 1963 e 1964, chegando a 55% a partir de 1965 e depois a 50%. Uma alíquota máxima de 55% retornaria em 1983, sendo cobrada até o ano-base de 1985, quando foi novamente reduzida a 50%. Em 1989, com a reforma de Mailson da Nóbrega, inspirada em Ronald Reagan, a alíquota-teto foi reduzida a 25%, e as classes foram diminuídas de 9 para 3, sendo uma isenta. Desde 1998, a alíquota-teto é de 27,5%, com as classes de incidência sendo 4 mais uma faixa de isenção desde 2009. Para Introíni *et al.* (2018), isso coloca o Brasil como um dos países que menos utiliza o potencial progressivo do imposto de renda. Países com índices de desigualdade melhores que os do Brasil, como França, Áustria, Japão, Portugal e Itália, apresentam alíquotas mais elevadas e maior quantidade de alíquotas, o que aumenta o impacto progressivo da tributação direta sobre a renda.

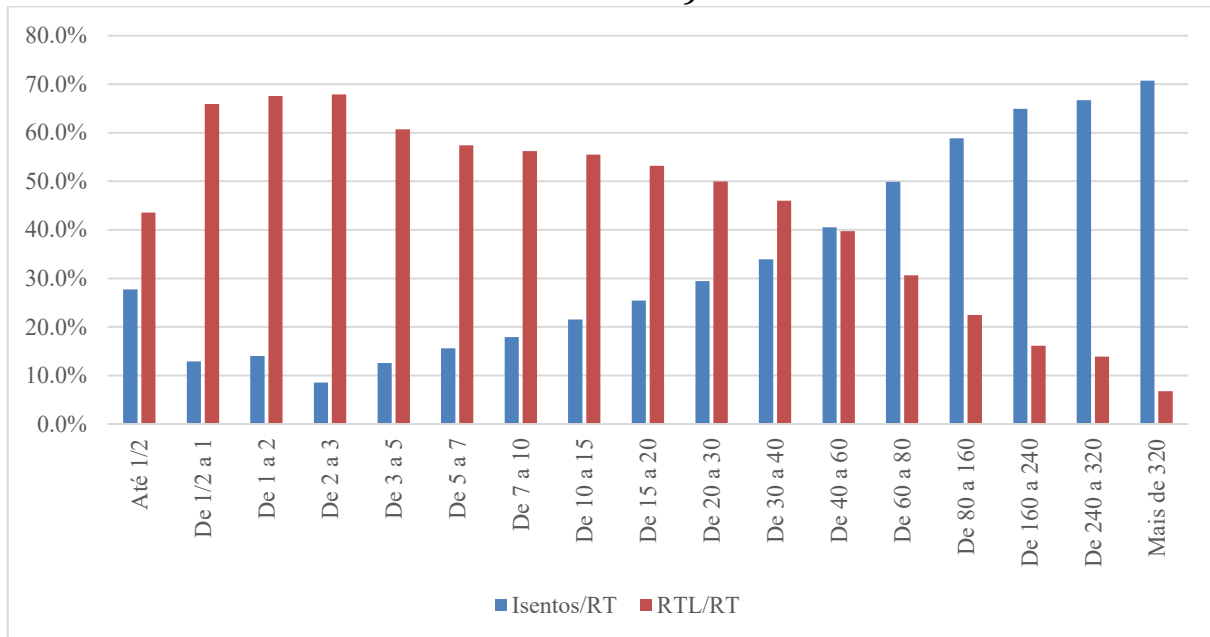
Gráfico 1 – Alíquotas máximas e renda marginal – Brasil e países selecionados da OCDE e da América Latina – 2015



Fonte: Adaptado de Introíni *et al.* (2018, p. 257).

Introíni *et al.* (2018) consideram que o **gráfico 1** evidencia a incapacidade do IRPF enquanto instrumento de justiça fiscal no Brasil, dada sua reduzida alíquota e o baixo limite de renda na qual passa incidir a taxa marginal. Quando se compara o Brasil a outros países, em valores medidos em termos da paridade do poder de compra (PPC), a possibilidade de progressividade do IRPF no Brasil é limitada pela baixa alíquota máxima e pelo baixo valor marginal a partir do qual ela passa a incidir. Atualmente, a tabela progressiva mensal é definida pela Lei n.º 13.149, de 21 de julho de 2015 (Brasil, 2015), a qual estabeleceu que a alíquota de 27,5% passa a incidir já a partir de rendimentos acima de R\$ 4.664,68. Esse valor equivalia a 4,24 salários mínimos em 2021, o que denota a baixíssima possibilidade de o IRPF realizar qualquer redistribuição de renda, especialmente de atingir de maneira diferenciada o 0,1% ou o 1% mais rico do país. Não somente o imposto de renda da pessoa física deixa de aproveitar seu potencial progressivo, como se torna regressivo no Brasil, à semelhança do que ocorre com os tributos sobre a propriedade.

Gráfico 2 – Rendimentos isentos, rendimento tributável líquido, rendimento total dos declarantes do IRPF em 2019

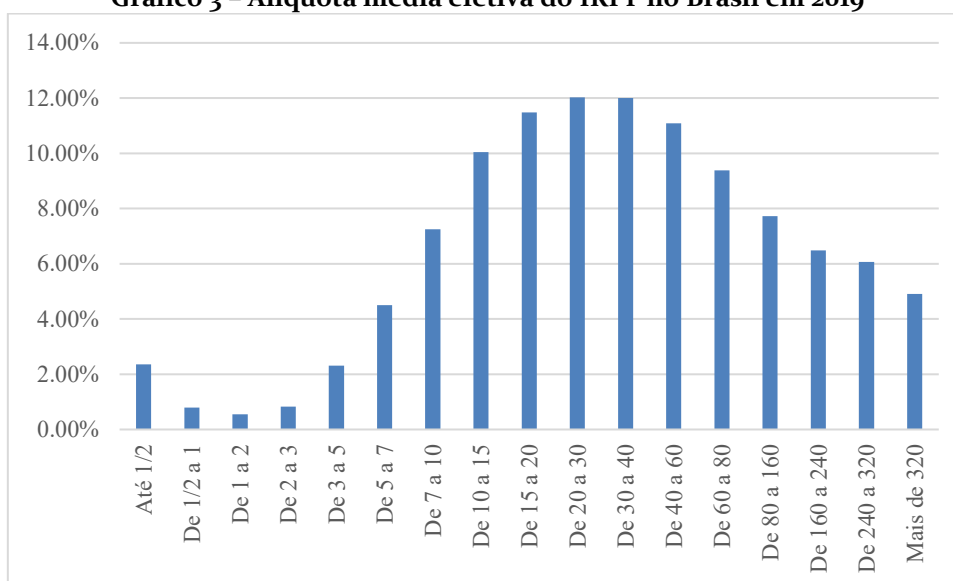


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Grandes números IRPF – ano-calendário 2019, exercício 2020 (Brasil, 2026a).

No **gráfico 2**, fica claro como a atual estrutura do IRPF brasileiro promove a regressividade. Quanto maior a faixa de rendimento total, maior o percentual da renda isenta em proporção da renda total recebida, já a partir da faixa de renda de 3 a 5 salários mínimos. Consequentemente, quanto maior a faixa de rendimento total, menor foi o rendimento líquido tributável.

A faixa de renda dos que recebem acima de 320 salários mínimos mensais, o que correspondeu a um rendimento médio de R\$ 14 milhões por 26.161 declarantes do IRPF em 2019, correspondente a 0,08% do universo de declarantes, teve 70,7% dos seus rendimentos isentos, ao mesmo tempo que seu rendimento tributável líquido foi de 6,8%. Simultaneamente, quem recebe de 1 a 2 salários mínimos teve um rendimento tributável líquido de 67,6%, com apenas 14% de rendimentos isentos. Portanto, além das poucas faixas e alíquotas de tributação, bem como do nível baixo da alíquota-teto, o sistema tributário da renda no Brasil é ainda mais regressivo pelo privilégio que recebem as formas de rendas recebidas pelos mais ricos. A alíquota efetiva média tende a cair a partir da faixa de rendimentos de 30 a 40 salários mínimos mensais, conforme demonstra o **gráfico 3**.

Gráfico 3 – Alíquota média efetiva do IRPF no Brasil em 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Grandes números IRPF – ano-calendário 2019, exercício 2020 (Brasil, 2026a).

A alíquota efetiva do IRPF que recaiu sobre os rendimentos do grupo das maiores rendas foi de 4,91% em 2019, menos da metade da alíquota do grupo com rendimentos de 20 a 30 salários mínimos, que teve seus rendimentos tributados em 12%. O próprio formato do gráfico demonstra como o topo das alíquotas efetivas é atingido entre os declarantes dentro das faixas de 20 a 30 e de 30 a 40 salários mínimos, ponto em que começa a regredir, tornando-se regressiva a tributação no topo dos maiores rendimentos.

Desde as reformas de 1988, já posteriores à Constituição, o Brasil tem mantido e desenvolvido um sistema tributário que privilegia as altas rendas, ao melhor modelo espírito da *trickle-down economics*, com política fiscal que privilegia os rendimentos dos mais ricos e os provenientes do capital, com justificativa ideológica típica do neoliberalismo segundo o qual se espera que as sobras de recursos se convertam em investimento produtivo. O que se tem visto é o exato oposto, com a queda da atividade econômica, reprimarização e adensamento da submissão do país enquanto plataforma de valorização financeira para o grande capital local e internacional, e recrudescimento ou estagnação da base tecnológica (Paulani, 2017).

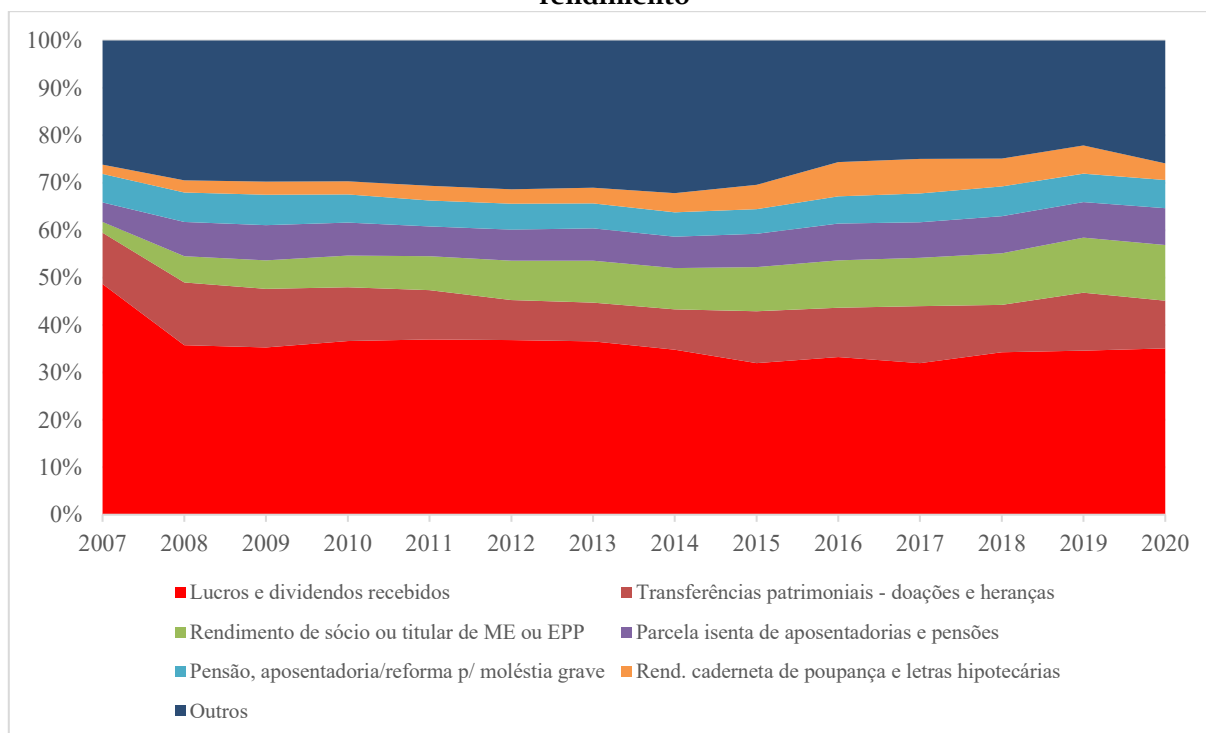
Os Grandes números do IRPF também expressam parcialmente o antagonismo essencial entre capital e trabalho, entre as classes dos capitalistas em geral e dos trabalhadores assalariados, quando analisamos qualitativamente as formas de rendas mais ou menos tributadas relativamente. Essa diferenciação entre as formas de rendimento não é apenas um resultado técnico da legislação tributária, mas expressa a própria forma de distribuição do mais-valor no capitalismo. Como destaca Rezende (2023), na esfera da circulação e da distribuição da riqueza social, salários, lucros, juros e rendas fundiárias aparecem como fontes autônomas de rendimento, como se decorressem naturalmente do capital, da terra ou do trabalho. Essa aparência encobre o fato de que tais rendimentos derivam, em última instância, do mesmo processo de produção de valor e mais-valor pela exploração da força de trabalho. É precisamente nesse nível da distribuição que a tributação opera, incidindo de maneira diferenciada sobre essas formas de rendimento e revelando, ainda que de maneira mediada, as disputas entre classes sociais pela apropriação da riqueza socialmente produzida. A diferenciação tributária entre essas formas de rendimento não é neutra, pois incide sobre

distintas posições na estrutura de classes, contribuindo para reforçar ou atenuar as desigualdades na apropriação do mais-valor socialmente produzido.

Em 2019, os rendimentos isentos e não tributáveis somaram R\$ 1.038,89 bilhões, sendo que os lucros e dividendos representaram o maior grupo dentro das categorias de isenção, somando o valor de R\$ 359,15 bilhões, o equivalente a 34,6% das isenções. Caso esse montante fosse tributado à alíquota de 27,5%, levantar-se-ia o valor de R\$ 98,76 bilhões, o que, segundo dados do Siga Brasil, seria mais do que suficiente para sustentar os valores pagos pela União na função assistência social em 2019 (R\$ 92,85 bilhões). Caso fossem esses valores tributados a uma alíquota de 15%, obter-se-ia o montante de R\$ 52,87 bilhões, valor quase suficiente para o custeio dos valores pagos pela União nas funções legislativa, judiciária e segurança pública em 2019 (R\$ 52,96 bilhões). Além desse caráter fiscal, revela-se o caráter classista no privilégio dado às rendas provenientes do capital em relação às rendas provenientes do trabalho. Esses dados evidenciam que a estrutura tributária brasileira opera como um mecanismo de redistribuição regressiva da renda. Ao isentar amplamente as rendas provenientes da propriedade do capital, o sistema tributário reduz significativamente sua capacidade de promover qualquer efeito redistributivo relevante. Mais do que isso, contribui para reforçar a concentração de renda ao permitir que parcelas expressivas dos rendimentos do topo da distribuição permaneçam fora do alcance da tributação.

Os lucros e dividendos foram o principal grupo de rendimentos isentos no período de 2007 a 2020, conforme demonstra o **gráfico 4**.

Gráfico 4 – Rendimentos isentos e não tributáveis – IRPF – 2007–2020 – participação por categoria de rendimento



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Grandes números do IRPF, 2008 a 2021, referentes aos anos-calendários 2007 a 2020 (Brasil, 2026a).

Não houve alterações significativas na composição dos rendimentos isentos e não tributáveis pelo IRPF de 2007 a 2020, o que demonstra a estabilidade da estrutura tributária no período, dando maior força analítica aos dados estáticos de cada ano.

Os grupos de isenção com maior destaque foram os lucros e dividendos recebidos (média de 35,9%), as doações e heranças (média de 10,6%), e os rendimentos de sócios ou titulares de microempresas optantes pelo SIMPLES (média de 8,4%). Uma forma de aproximação do grau de concentração de renda com a relação capital é calcular a relação entre os declarantes recebedores de lucros e dividendos e os declarantes totais distribuídos por faixa de rendimentos totais. Essa relação é possível de maneira aproximada por meio das tabelas 9 e 10 das tabulações dos Grandes números, em que são exibidos os resumos das declarações por faixa de rendimentos totais (em salários mínimos) e das declarações de recebedores de lucros e dividendos + rendimentos de sócios de microempresas por faixa de rendimentos totais (em salários mínimos).

Na **tabela 2**, exibimos os resultados da divisão dos quantitativos de declarantes na tabela 10 pela quantidade dos declarantes na tabela 9 dos Grandes números de 2015 a 2020, período em que esses dados se encontram disponíveis.

Tabela 2 – Relação entre a quantidade de declarações de recebedores de lucros e dividendos e a quantidade de declarações totais do IRPF – 2015–2020

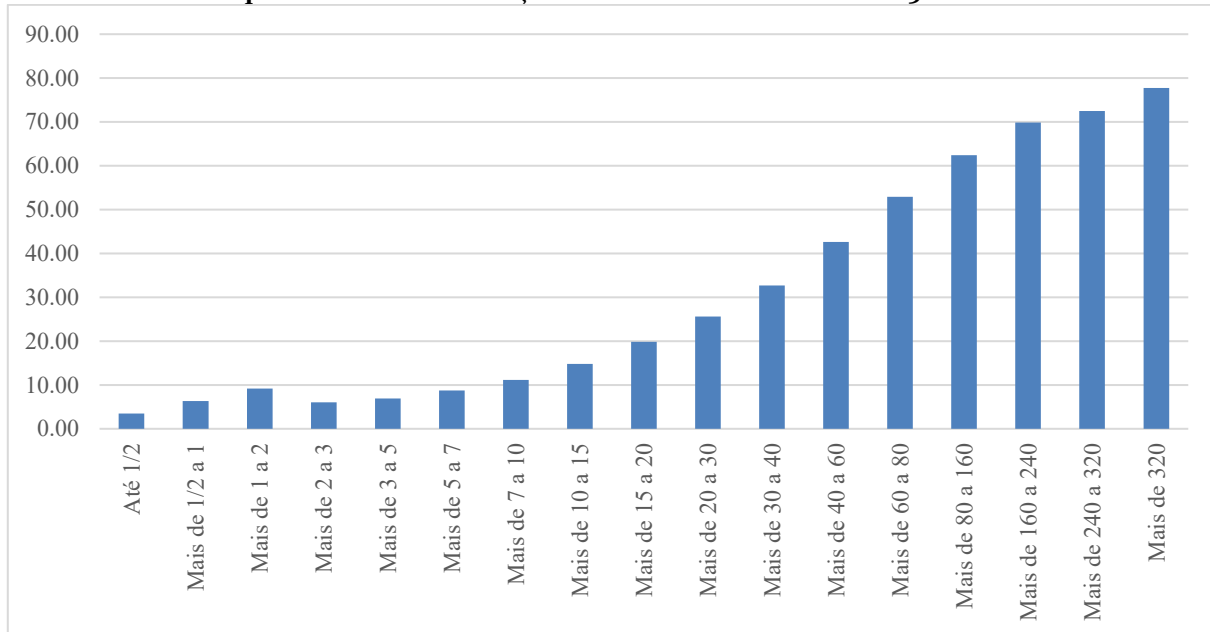
Faixa de Salário Mín. Mensal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Até 1/2	1,84	2,18	3,22	2,99	4,29	6,23	3,46
Mais de 1/2 a 1	3,45	3,93	5,28	5,08	9,06	11,10	6,32
Mais de 1 a 2	7,60	8,24	10,42	8,86	9,05	10,69	9,14
Mais de 2 a 3	4,24	4,71	6,51	5,95	6,87	8,07	6,06
Mais de 3 a 5	4,90	5,55	7,24	6,96	8,08	8,70	6,91
Mais de 5 a 7	6,43	7,07	9,15	8,71	9,97	10,98	8,72
Mais de 7 a 10	8,47	9,20	11,51	11,05	12,38	14,21	11,14
Mais de 10 a 15	11,90	12,58	15,26	14,61	16,17	18,38	14,82
Mais de 15 a 20	16,29	17,10	20,18	19,71	21,38	24,46	19,85
Mais de 20 a 30	21,89	22,21	26,07	25,58	27,18	30,57	25,58
Mais de 30 a 40	28,63	29,72	32,86	32,40	34,45	37,93	32,66
Mais de 40 a 60	37,74	38,50	43,38	43,70	44,06	48,27	42,61
Mais de 60 a 80	47,65	48,22	53,37	54,90	55,16	58,26	52,93
Mais de 80 a 160	58,57	57,93	62,71	64,20	65,07	65,87	62,39
Mais de 160 a 240	67,26	66,24	70,91	70,91	71,65	72,21	69,86
Mais de 240 a 320	70,89	69,92	73,27	72,92	73,70	73,99	72,45
Mais de 320	75,82	73,93	78,88	78,33	79,73	79,57	77,71
Total	8,82	9,11	11,10	10,62	11,82	13,07	10,76

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Grandes números do IRPF, 2016 a 2021, referentes aos anos-calendários 2015 a 2020. Brasil (2026a).

É possível observar como há uma forte relação positiva entre a maior quantidade de rendimentos recebidos e o número de declarantes que receberam lucros ou dividendos e rendimentos de microempresas. Entre o grupo de declarantes com rendimentos totais superiores a 320 salários mínimos, no período de 2015 a 2020, 77,71%, em média, receberam lucros ou dividendos ou rendimentos sociais de MEs. Para fins de comparação, entre o grupo dos declarantes com rendimentos totais na faixa de 3 a 5 salários mínimos, apenas 6,91%, em média, dos declarantes foram recebedores de lucros e dividendos ou rendimentos de sócio de ME. Ao observarmos a última linha da **tabela 3**, também se evidencia que, em média, apenas 10,76% dos declarantes, no máximo, tiveram acesso ao benefício da isenção das rendas

recebidas como lucros ou dividendos. Trata-se, portanto, de um benefício fiscal que atinge apenas um pequeno extrato privilegiado não apenas em termos de renda, mas em termos de classe social, uma vez que há uma diferença qualitativa fundamental entre os rendimentos derivados do trabalho e os rendimentos derivados do capital. Ao utilizarmos a média do período, é possível visualizar essa relação positiva no **gráfico 5**.

Gráfico 5 - Relação entre a quantidade de declarações de recebedores de lucros e dividendos e a quantidade de declarações totais do IRPF - Média 2015-2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Grandes números do IRPF, 2016 a 2021, referentes aos anos-calendários 2015 a 2020. Brasil (2026a).

Além dos efeitos fiscais negativos para as 3 esferas da federação, dado o caráter compartilhado constitucionalmente da arrecadação do IRPF, a isenção de lucros e dividendos recebidos foi, durante um bom período, um instrumento de concentração de renda, tendo em vista o seu caráter monetário/financeiro, também com potencial de concentração de capital. De acordo com a tabulação dos rendimentos isentos e não tributáveis por faixa de salários mínimos, tabela 21A dos Grandes números referente ao ano-calendário 2019, naquele ano, do total de R\$ 359,15 bilhões, foi recebido pelo grupo com rendimentos acima de 320 salários mínimos o montante isento de R\$ 120,17 bilhões em lucros e dividendos, o equivalente a 33% do total dessa categoria de rendimentos isentos. Ao se ampliar para o grupo dos declarantes isentos acima de 60 salários mínimos, estes foram os que receberam R\$ 225,62 bilhões em lucros e dividendos, o equivalente a 62,8% dos dividendos e lucros distribuídos declarados. Por outro lado, os lucros e dividendos recebidos pelos declarantes nas faixas de rendimentos isentos e não tributáveis até 10 salários mínimos receberam R\$ 27,12 bilhões em lucros e dividendos, o equivalente a 7,6% dessa categoria de rendimentos isentos. Para fins de comparação, em relação à estratificação por rendimentos totais, as faixas de rendimento de até 10 salários mínimos responderam por 80,41% dos contribuintes.

Esses dados evidenciam que o mecanismo de isenção de lucros e dividendos opera como um dispositivo institucional de reprodução da concentração de renda no topo da estrutura social. Tal configuração expressa a forma pela qual o fundo público é apropriado pelas frações dominantes do capital. Ao excluir da base tributária uma parcela significativa dos rendimentos provenientes da propriedade do capital, o sistema tributário brasileiro reduz sua

capacidade redistributiva e contribui para reforçar a assimetria existente entre a tributação do trabalho e a tributação do capital. A política fiscal passa a desempenhar um papel ativo na dinâmica de concentração de riqueza, ao permitir que os rendimentos mais elevados permaneçam relativamente protegidos da incidência tributária. A tributação da renda constitui um dos principais mecanismos de constituição e redistribuição do fundo público, evidenciando como sua estrutura incide de forma diferenciada sobre as distintas formas de rendimento e, portanto, sobre diferentes classes sociais.

CONCLUSÃO

Os dados recentes da arrecadação do imposto de renda no Brasil revelam que os limites desse tributo para a promoção da redistribuição de renda em favor de uma justiça fiscal contra a desigualdade estão além da baixa proporção em relação ao PIB e à carga tributária total em comparação com outros países, como os membros da OCDE, dado que, no Brasil, tributa-se muito mais o consumo do que a renda e a propriedade. As poucas alíquotas, a baixa alíquota-teto e o baixo nível dos rendimentos marginais conformam um tributo que age regressivamente sobre a renda, em desfavor dos mais pobres e dos assalariados.

Na tributação sobre a renda, manifesta-se o caráter específico da estrutura tributária decorrente do modo particular de objetivação do capitalismo no Brasil. O imposto de renda favorece a redistribuição invertida da riqueza, da base para o topo, com o acento da tributação sobre a remuneração do trabalho necessário por meio dos tributos indiretos e na maior tributação direta dos rendimentos provenientes do trabalho em relação aos rendimentos provenientes da propriedade do capital, vide a comparação entre os rendimentos oriundos de salários e os oriundos de lucros e dividendos. O sistema tributário brasileiro opera como um mecanismo de redistribuição regressiva da renda, transferindo recursos da base para o topo da estrutura social por meio da baixa tributação das rendas do capital e da elevada incidência de tributos sobre o consumo e o trabalho.

A transferência monetária de recursos do fundo público para o capital e seus proprietários é muito mais relevante em termos orçamentários e sociais no Brasil. Trata-se de uma “transferência de renda” para o topo da pirâmide socioeconômica que agrava a desigualdade social e reduz as possibilidades de financiamento de políticas públicas necessárias à proteção social. Logo, entre as pautas de movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e organizações preocupadas com a desigualdade social e o empobrecimento no Brasil, sugere-se que deva ser cada vez mais levada em conta a pauta da necessidade de uma reforma tributária que altere estruturalmente o sistema tributário regressivo em vigor, baseado fundamentalmente sobre o consumo, contando com tributos diretos de alcance limitado e aquém de realizar qualquer impacto progressivo sobre redistribuição de riqueza, conforme demonstrado no caso do imposto de renda. Qualquer programa de “transferência de renda” não será suficiente para combater a desigualdade enquanto for suplantado por uma política fiscal que favorece a iniquidade.

O enfrentamento da regressividade do sistema tributário brasileiro requer a adoção de medidas que ampliem o caráter progressivo da tributação da renda e do patrimônio. Entre as alternativas frequentemente discutidas na literatura especializada, destacam-se a retomada da tributação sobre lucros e dividendos distribuídos, atualmente isentos no país; a ampliação do número de faixas e das alíquotas marginais do imposto de renda da pessoa física, de modo a elevar sua capacidade redistributiva; a revisão de mecanismos de dedução que beneficiam

desproporcionalmente contribuintes de maior renda; e o fortalecimento da tributação sobre patrimônio e heranças. Tais medidas não constituem soluções isoladas, mas indicam caminhos possíveis para reduzir as distorções distributivas presentes na estrutura tributária brasileira e ampliar a capacidade do Estado de financiar políticas públicas voltadas à proteção social.

O sistema tributário brasileiro revela-se não apenas insuficiente para combater a desigualdade, mas também um elemento ativo na sua reprodução, ao estruturar mecanismos fiscais que favorecem a apropriação do fundo público pelas frações dominantes do capital. O que os dados revelam é que a chamada “transferência de renda” frequentemente mobilizada no debate público não representa o principal fluxo redistributivo operado pelo Estado brasileiro. A transferência mais significativa ocorre no sentido inverso: da base da estrutura social para o topo, mediada por um sistema tributário que preserva e reforça os privilégios fiscais associados à renda e à propriedade do capital.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. **Serviço Social & Sociedade** [online], São Paulo, n. 140, pp. 66-83, jan. /abr. 2021. Disponível em: Doi: 10.1590/0101-6628.238. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?lang=pt>. Acesso em: 24 abr. 2026.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. “Transferência de renda”, teto de gastos e oportunismo: para uma crítica de esquerda. **Esquerda online**, Rio de Janeiro, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/08/18/transferencia-de-renda-teto-de-gastos-e-oportunismo-para-uma-critica-de-esquerda/>. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília (DF), 27 dez. 1995. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9249.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015. Altera as Leis nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a contribuição previdenciária sobre a receita bruta, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília (DF), 22 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13149.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021. Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília (DF), 28 abr. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2019-2022/2021/Mpv/mpv1045.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; e revoga dispositivos da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília (DF), 30 dez. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas – Grandes Números DIRPF – 2007 a 2025**. Atualizado em 30 de março de 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/imposto-de-renda/estudos-por-ano/grandes-numeros-do-IRPF-2008-a-2025>. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **SIGA Brasil**: Sistema de Informações sobre Orçamento Público Federal. Brasília (DF): Senado Federal, 2026b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 24 abr. 2026.

GOBETTI, S. W. Tributação do capital: teoria e prática (e o caso brasileiro). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 761–789, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8658156>. Acesso em: 11 fev. 2026.

HICKMANN, C. M; SANTOS, D. R. P; SIQUEIRA, M. L; INTROÍNI, P. G. H; MACHADO, L. T. M; TORRENTE, W. Tributação da renda da pessoa jurídica: instrumento da guerra fiscal internacional ou do desenvolvimento. In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. 1. ed. Brasília (DF), São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018.

INTROÍNI, P; SANTOS, D; SIQUEIRA, M; CHIEZA, R; TORRENTE, W; LOEBENS, J; FARIAS, F; HICKMANN, C. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. In: FAGNANI, E (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

NÓBREGA, C. B. **História do imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física**: (1922-2013). Brasília (DF): Receita Federal, 2014.

PAULANI, L. M. Não há saída sem a reversão da financeirização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, p. 29-35, 2017.

REZENDE, T. D. H. **Sistema tributário brasileiro**: fundamentos socioeconômicos. 1. ed. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2023.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

Thiago Dutra Hollanda de REZENDE

Doutor e mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB), graduado em Serviço Social pela UnB e em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com especialização em Gestão Financeira pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atua como consultor técnico-legislativo na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e como docente na Universidade do Distrito Federal (UnDF). Desenvolve pesquisas nas áreas de fundo público, orçamento, tributação e política social, com ênfase na crítica da economia política.

Agência financiadora

Não se aplica.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação

Não se aplica.

Conflito de interesses

Não há nenhum conflito de interesses.

Consentimento para publicação

O autor permite a publicação do presente trabalho.

Histórico:

Submetido em: 29.06.2026

Aceito em: 18.03.2026

Publicado em: 30.04.2026

Editoras responsáveis

Silvia Neves Salazar – Editora-chefe

Ana Targina Rodrigues Ferraz – Editora



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.