



OBSERVATÓRIO
BRASILEIRO
DO SISTEMA
TRIBUTÁRIO



TRIBUTAÇÃO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Estudo Técnico do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário,
uma parceria entre a Universidade Federal de Goiás e o Sindifisco Nacional.

Goiânia e Brasília
2025

EQUIPE

Francisco Mata Machado Tavares

Coordenador acadêmico

Isac Moreno Falcão Santos

Coordenador executivo

Maria Teresa Ruas Coelho

Pesquisadora sênior

Júlia Moreira Borges dos Santos

Pesquisadora júnior

Nicolas Paiva Felipe Bhering

Pesquisador júnior

O estudo do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário procurou arbitrar o seguinte paradoxo: se a história e a teoria do Estado são quase unânimes em associar o desenvolvimento, a democracia e os direitos constitucionais à tributação, como as políticas que pretendem promover esses valores tendem preferencialmente a dispor sobre a redução ou a supressão de impostos?

A pesquisa compilou dados de 73 países, com diferentes perfis econômicos e sociais, para contrapor informações sobre a tributação com indicadores como dívida pública, IDH, PIB e GINI. Os dados foram testados estatisticamente, para verificação de possíveis correlações.

O levantamento gerou uma plataforma interativa de gráficos em Power BI, que pode ser utilizada como instrumento de consulta por tributaristas, gestores públicos, jornalistas, intelectuais e todo o público interessado, [clcando-se neste link](#) ou na imagem abaixo:



O levantamento e os testes estatísticos permitem as seguintes conclusões:

Países liberais são os que mais tributam;

Países de IDH mais elevado são os que mais tributam e os que priorizam bases como renda, em lugar de consumo;

A escolha entre emissão de dívida pública ou tributação não é rival, mas complementar;

Tributos são elementos de garantia dos direitos de propriedade, antes de restrições;

Políticas públicas de fomento, incentivo e promoção do desenvolvimento ou dos direitos fundamentais não compreendem apenas gastos tributários ou favores fiscais, mas devem conferir aos tributos um preferencial papel positivo.

Estas constatações são importantes, por exemplo, para contextos como o do Brasil em 2025. Tramita no Parlamento do país o Projeto de Lei 1087/25, que exonera os menores rendimentos do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas e dispõe sobre um IRPFM (Imposto de sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo), destinado à tributação das altas rendas. Esta última medida é, frequentemente, apresentada como mera compensação pela exoneração das rendas mais baixas. Assim se expressa a própria exposição de motivos da proposta, em seu tópico 26. O que um estudo como o presente sugere é que decisões como a tributação mínima de altas rendas podem encerrar um valor constitucional e político intrínseco, em favor de direitos como igualdade. Para que este tipo de leitura tenha lugar, basta que se reconheça o que a história, a teoria e os dados agregados de 73 países informam em uníssono: tributos, democracia e desenvolvimento são pilares de um só projeto de sociedade livre e pautada em direitos fundamentais.



Tributos, Democracia e Desenvolvimento

Há uma situação paradoxal no universo da tributação e da fiscalidade. Ocorre um descompasso entre o estado da arte científico sobre a história e os fundamentos do Estado constitucional e democrático, de um lado; e as formulações de políticas públicas fiscais orientadas à promoção do desenvolvimento, da democracia e das liberdades fundamentais, de outro. Estudos históricos e teóricos são quase unânimes na identificação de uma relação de causalidade que segue desde a tributação até o desenvolvimento e a democracia. Decisões governamentais voltadas à promoção destes valores, porém, costumam operar em sentido oposto, ao prescrever exonerações fiscais e gastos tributários. Uma hermética e opaca fronteira conceitual, metodológica e teórica separa esses dois campos, sem atenção ao dado objetivo de que ambos lidam com idêntico objeto: o Estado legitimado por decisões democráticas, orientado à promoção de direitos e situado na interface com um regime econômico constituído segundo a livre iniciativa e a garantia da propriedade privada.

Este estudo do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário pretende lançar os alicerces para a construção de pontes entre essas diferentes perspectivas a respeito dos tributos e do respectivo significado social. Os dados aqui discutidos – todos públicos, extraídos de fontes secundárias e, em geral, já de amplo conhecimento entre profissionais do campo fiscal – cumprem o propósito de aproximar os consensos detectados nas teorias e reconstruções históricas sobre o Estado contemporâneo das premissas que informam a cotidiana elaboração de políticas tributárias.

O objetivo do trabalho reside em testar a adequação, no mundo atual, da tese de que a arrecadação tributária se define como motor, antes de freio, para o desenvolvimento econômico, a democratização e a conquista de direitos nas sociedades modernas. Se esta concepção – que é língua franca nos estudos sobre a origem e a consolidação das democracias constitucionais – estiver correta, então merece revisão a noção, difundida na esfera pública temática sobre fiscalidade e recorrentemente aplicada na produção de normas e políticas sobre tributos, segundo a qual estes devem ser reduzidos ou retirados para o fomento à atividade econômica e a promoção de direitos.

A análise e as interpretações aqui apresentadas encerram um olhar possível, dentre inúmeros, sobre os dados que a pesquisa coletou e organizou. O/a leitor/a poderá propor a sua própria visão e, possivelmente, encontrar conclusões distintas ou mesmo



rivais diante daquelas que este texto sugere. Este seria um signo de êxito, antes de revés, do estudo empreendido. O escopo, afinal, reside em instigar e acender, mais do que encerrar, um debate ainda pouco frequente, que conecta a concreta e específica formulação de normas tributárias às amplas e mais intangíveis reconstruções acerca do Estado liberal-democrático, em sua gênese e em seu sentido histórico. Uma exposição preparada segundo gráficos interativos em Power BI está disponível, [por meio deste link](#), para que o/a leitor/a acesse, consulte e proponha sua própria interpretação.

O estudo partiu de uma coleta de dados secundários, em sua maioria, a partir do acervo disponibilizado pelo projeto [Our World in Data](#) e, no caso das informações relacionadas à dívida pública, do Fundo Monetário Internacional (FMI). A base adotada inclui, por exemplo, países pertencentes ao Grupo dos 20 (G20), 22 integrantes da OCDE e aqueles que são caracterizados pela persistência de altos níveis de extrema pobreza (acima de 30% da população). O período abrangido compreende os anos de 1990 a 2022. A amostra final contou 73 países. Esta delimitação se deu com o objetivo de compreender uma diversidade suficiente de observações, o que cumpre um duplo objetivo: i) evita a ocorrência de vieses e; ii) amplia os estudos comparados em tributação para além da usual predefinição dos países da OCDE como modelos únicos e referências permanentes para assuntos tributários, cingindo o mundo tributário entre os países que ditam as normas fiscais e aqueles que apenas as recebem¹.

Coletados os dados, foram feitos testes de Correlação de Spearman para medir o comportamento das variáveis PIB, IDH e dívida pública em relação à receita fiscal dos países. Para medir o comportamento do Índice de Democracia Liberal, definido pelo [V-Dem](#), em relação à receita fiscal, foi utilizado o teste de Correlação de Kendall, dado o registro de muitos valores repetidos. Como a base de dados do Índice de GINI contém muitos valores faltantes, sobretudo para os países com altos níveis de extrema pobreza, optou-se por não realizar testes estatísticos com essa variável, já que os resultados apresentariam vieses significativos. O/a leitor poderá, ainda assim, navegar pelos gráficos e tabelas em que esta informação é disponibilizada. Com o apoio destes testes, foi realizada uma análise qualitativa das informações levantadas.

Este relatório apresenta, inicialmente, uma síntese da compreensão teórica e histórica segundo a qual os tributos são variáveis causadoras de desenvolvimento e

¹ Sobre o tema, o seminal livro "Imposing Standards", de Martin Hearson, está disponibilizado pela editora da Universidade de Cornell para acesso livre, no seguinte endereço: <https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9781501755989/imposing-standards/>



democratização, antes de óbices. Em seguida, expõe-se o pensamento, recorrente na esfera pública e nas razões que orientam decisões legislativas ou governamentais, que associa a exoneração fiscal à promoção dos direitos ou ao impulsionamento da economia. Exposto o paradoxo, apresentam-se os dados compilados, de modo a se arbitrar, com a força das constatações empíricas, estas dicotômicas leituras.

Tributos como Sementes do Estado Capitalista: síntese de um amplo consenso histórico e teórico

A história e a teoria sobre o Estado democrático e constitucional são escassas em acordos entre suas diferentes correntes ideológicas, teóricas, metodológicas e disciplinares. Um raro consenso é detectado na percepção de que o capitalismo, a democracia e o constitucionalismo se enrendam em uma ópera composta com um leitmotiv tributário. O avanço da tributação é o principal fator explicativo para a divisão do poder, a autonomização dos mercados em relação ao domínio político e a construção de arranjos sociais alicerçados na representação política e no primado dos direitos.

No plano histórico, o trabalho liderado por Philip T. Hoffman e Kathryn Norberg² é tão sólido documentalmente como contraintuitivo à luz do senso comum atual. Estes historiadores lideraram uma vasta pesquisa, publicada há mais de 30 anos, que compreendeu o período de 1450 a 1789 e os Estados/Reinos de Castela/Espanha, Holanda, Inglaterra/Reino Unido e França. O trabalho apresenta incontáveis nuances quanto à diferença entre a história inglesa e a da Europa continental, reconhece suas limitações metodológicas e adota uma postura parcimoniosa quanto a generalizações. É nítido e preciso, contudo, ao constatar que verdadeiro Estado mínimo é o absolutista e que os governos representativos e liberais são os que mais tributam. Em suas notas conclusivas, os pesquisadores postulam que “a noção de que aqueles que são mais livres são os menos tributados não se sustenta sob a luz da história comparada”³. Argumentam, enfim, que as instituições representativas asseguraram não apenas mais liberdades, mas maior capacidade de arrecadação aos Estados. Se Ellen Meiksins Wood⁴, referência clássica para a historiografia da modernidade, é enfática ao constatar

2 HOFFMAN, Philip T; NORBERG, Kathryn. Fiscal Crises, Liberty and Representative Government, 1450-1789. Stanford: Stanford University Press, 1994.

3 No original: “The notion that those who are freest are taxed least does not hold up in the light of comparative history”(p. 299).

4 WOOD, E. M. Liberty and Property: A Social History of Western Political Thought from Renaissance to Enlightenment. Londres: Verso, 2012.

a pujante produtividade da economia capitalista em relação às formas que lhe antecedem, Hoffman e Norberg arrematam ao perceber que precisamente os Estados capitalistas, representativos e asseguradores de liberdades se definiram como os que mais tributaram, uma vez que “tributação e despotismo foram, afinal, incompatíveis”⁵.

O clássico Norbert Elias, em seu “O Processo Civilizador”⁶, conta história semelhante. Ao explicar a trajetória do absolutismo francês em uma história enredada por contendas entre classes proprietárias urbanas e aristocracias rurais palacianas, o texto indica, com abundante fundamentação histórica, que “o monopólio da tributação, junto ao monopólio da força física, formam a espinha dorsal do Estado”. A obra avança para constatar que o processo de queda da monarquia não significou mitigação da capacidade ou da competência tributária do Estado. Antes, o que a Revolução Francesa trouxe foi “o fim da isenção de impostos de que gozava a nobreza e, portanto, a redistribuição do ônus fiscal”. Os tributos, portanto, abrem as portas da história para aquilo que entendemos como o constitucionalismo democrático das contemporâneas sociedades capitalistas.

A literatura anglófona não destoa quanto à implicação entre tributos e o Estado liberal-democrático. O clássico Charles Tilly⁷, referência máxima na reconstrução histórica do Estado europeu em idioma inglês, conferiu à tributação papel central em sua narrativa. O autor descreve os ciclos de confronto político que são definidos por intervenção (processo que expressa o aumento da capacidade estatal)-resistência (os jurisdicionados se recusam a aceitar a reconfiguração estatal do domínio privado)-repressão (o Estado tenta vencer a resistência com meios coercitivos) – barganha (o Estado busca a aquiescência dos jurisdicionados e, frequentemente, o arranjo resulta em um constitucionalismo democrático). Em condições nas quais o Estado não produz ou pilha os meios para a sua intervenção (como ocorre, por definição, no capitalismo, para o qual Goldscheid cunhou o termo “Estado Pobre”⁸), a extração de recursos por meio da tributação é o modo mais frequente de sustentação da máquina governamental. E, nas formas de extração que não estão associadas ao direto controle da atividade econômica (como fazem Estados autoritários produtores de petróleo), é necessário o

5 No original: “Taxation and despotism were in the end incompatible” (p. 310).

6 ELIAS, Norbert. O Processo Civilizador. Vol.2. Formação do Estado e Civilização. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

7 TILLY, Charles. Extraction and Democracy. In: MARTIN, Isaac William; MEHROTRA, Ajay K; PRASAD, Monica. The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

8 GOLDSCHIED, R. A sociological approach to problems of public finance. In: R. Musgrave; A. T. Peacock (eds.). Classics in the theory of public finance. London: MacMillan, 1994.

consentimento social para que a arrecadação se mantenha. Assim, portanto, detecta-se o vínculo entre tributação, democratização e atribuição de direitos.

A literatura austríaca segue o mesmo caminho. Joseph Schumpeter⁹, que lançou as bases da sociologia fiscal, parte de uma narrativa histórica referenciada na Prússia, alcança a análise dos acontecimentos concorrentes ao período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial e oscila entre a narrativa histórica e a teoria social para propor o argumento de que aquilo que entendemos como sociedade moderna, capitalista, organizada a partir do Estado, definida pela propriedade privada e tendente à promoção de liberdades tem como causa central e elemento explicativo determinante a relação de tributação. Para este economista e teórico social, a forma política triunfante na contemporaneidade se define como Estado Tributo, tamanha a centralidade dos impostos e afins em sua constituição. Como resume Isaac Martin¹⁰ a propósito da obra schumpeteriana, “nós podemos chamá-la de ‘programa totalizante’ da sociologia fiscal”. O fim do Estado Tributo não seria, no prognóstico do austríaco, definido por alguma tendência anarcocapitalista ou de tons privatizantes. Antes, “com a empresa privada a hora ainda pertence ao Estado Tributo¹¹”. A tributação não seria um incidente sobre a propriedade privada e o capitalismo, mas o seu principal elemento constitutivo.

Com Schumpeter, na forma acima sintetizada, segue-se da história para a teoria do Estado. Este pensador austríaco desenvolveu, quando já radicado nos EUA, a mais influente e ainda hegemônica teoria sobre a democracia, em relação à qual a ciência política se organiza em campos laudatórios ou críticos, mas sempre adotando-a como centro de gravidade. É uma apreensão formal, minimalista e estritamente procedimental, que não afasta ou se despede, porém, da ideia de Estado preconizada pelo autor como emanção determinada pelas relações de tributação. Inúmeras teorias do século XX, associadas a distintos campos teóricos e tradições filosóficas, também se alicerçaram na tributação como elemento constitutivo dos regimes constitucionais e democráticos. Abaixo, apresentam-se anedóticos exemplos.

Anthony Downs, formulador da “teoria econômica da democracia”, que tenta aplicar o método e a lógica da economia neoclássica para explicar fenômenos como

9 SCHUMPETER, Joseph A. (1991), *The crisis of the tax state*. In: R. Swedberg (ed.), *Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism*. Princeton: Princeton University Press PUP, 1991.

10 MARTIN, I. W. *The Political Sociology of Public Finance and the Fiscal Sociology of Politics*. In: JANOSKI, T. et al. (Eds.). *The New Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

11 No original: “with private enterprise the hour also belongs to the tax State”.



comportamento eleitoral e escolhas governamentais, ancorou-se nos processos eleitorais, ao pressupor que “o governo existe em uma sociedade democrática em que se façam eleições periódicas, que seu objetivo principal é a reeleição, e que a eleição é o objetivo daqueles partidos agora aliados do poder”¹². Poucos anos após formular esta referencial teoria, Downs definiu eleições em um artigo científico¹³. Ali, esclareceu que “cada eleição nacional pode ser considerada uma disputa entre dois orçamentos de governo prospectivos, (com) medidas de gastos e tributação sobre as quais há forte consenso majoritário”¹⁴. Tributos, portanto, seriam um incontornável elemento constitutivo das democracias. O cientista político prossegue e argumenta que, sob um cenário de informação incompleta, os cidadãos tendem a perceber de modo mais claro os tributos (ainda que os indiretos) do que a atuação do Estado. Em um contrafactual quadro de informação completa, portanto, a racionalidade apontaria para mais dispêndios governamentais e, conseqüentemente, maior tributação. A teoria política alicerçada na economia política neoclássica, portanto, entende que o Estado tributa e gasta menos do que uma racionalidade baseada em plena informação permitiria.

No lado oposto do espectro teórico-ideológico, as teorias da crise lançadas nos anos 1970 prosseguem na atribuição de centralidade para a tributação no Estado capitalista e democrático. Habermas, por exemplo, entende que a contenção das graves crises experimentadas pelo capitalismo e a estabilização social-democrática vislumbrada nos trente glorieuses exige uma dupla tarefa do Estado: i) arrecadar tributos de modo eficiente e suficiente para evitar as crises próprias ao crescimento da economia e; ii) fazê-lo de modo suficientemente legítimo, com escolhas e seletividades que atendam aos anseios das massas. A falha em “i” levaria a crises de racionalidade, enquanto a falha em “ii” comportaria crises de legitimação¹⁵. Em qualquer caso, o funcionamento do arranjo social-democrático que permitiu o formidável crescimento econômico posterior à Segunda Guerra Mundial na Europa estaria atado a um papel positivo e relevante dos tributos.

Os exemplos aqui apresentados são anedóticos e poderiam ser complementados por uma miríade de referências adicionais. Sua abrangência disciplinar, a diversidade de origens geográficas dos autores e a multiplicidade de premissas

12 DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. Tradução de Sandra Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999.

13 DOWNS, Anthony. Why The Government Budget Is Too Small in a Democracy. *World Politics*, v. 12, n. 4, p. 541-563, jul. 1960.

14 No original: “each national election can be considered a contest between two prospective government budgets. These budgets differ from each other in both quality and quantity, but each contains any spending and taxing measures about which there is strong majority consensus”.

15 HABERMAS, Jürgen. Tradução de José Etcheverry. *Problemas de Legitimación em El Capitalismo Tardío*. Madrid: Cátedra, 1999.

teórico-ideológicas são suficientes, porém, para fundamentar o argumento de que democracia, capitalismo e desenvolvimento têm na tributação uma força propulsora, ao menos segundo as versões mais aceitas na história e na teoria do Estado. A tabela abaixo resume este ponto.

O consenso teórico e histórico não ressoa, contudo, até o universo da elaboração de políticas públicas fiscais. Em geral, quando se trata de estímulo ao desenvolvimento

Autor/a	Disciplina	País	Argumento
Philip Hoffman e Kathryn Norberg	História	EUA (trabalho sobre Reino Unido, Holanda, Espanha e França)	As liberdades civis e os governos representativos coincidem com maior tributação.
Norbert Elias	História e Teoria Social	Alemanha (trabalho sobre França)	O monopólio da tributação, somado ao monopólio da força física, formam a espinha dorsal do Estado.
Charles Tilly	História e Teoria Social	EUA (trabalho sobre toda a Europa)	Vínculo entre o Estado que depende de tributos e as concessões aos cidadãos correspondentes à democracia e aos direitos.
Joseph Schumpeter	História, Teoria Social e Teoria Econômica	Áustria	Teoria "totalizante" sobre a implicação entre tributos e modernidade, além de acoplamento indissolúvel entre Estado Tributo e Capitalismo.
Anthony Downs	Teoria Política	EUA	Teoria da democracia centrada nos processos eleitorais e conceito de eleição atado à disputa entre diferentes projetos fiscais. Teoria da racionalidade que prevê maior tributação sob um contrafactual cenário de informação completa.
Jürgen Habermas	Filosofia Social	Alemanha	Diagnóstico das crises do Estado Social baseado na centralidade de problemas atinentes à arrecadação tributária, cujo aumento seria necessário para o êxito do constitucionalismo democrático posterior à Segunda Guerra Mundial.

ou promoção de direitos, a linguagem predominante é a da redução dos tributos. Impostos e afins, com efeito, são entendidos, expressa ou tacitamente, como entraves à promoção de metas como crescimento econômico, respeito à livre iniciativa ou promoção das liberdades individuais. É o que se discute a seguir.



O Discurso do Incentivo: exoneração fiscal como língua franca das políticas tributárias

Políticas tributárias não são produzidas por teóricos, filósofos e historiadores. As decisões sobre quem paga os tributos, como o faz e sob qual valor são proferidas em parlamentos, na sua interface com as gestões executivas. Uma miríade de lobbies setoriais tenta influenciar os processos decisórios e, quando se trata de lançar mão da expertise para adequação técnica das medidas, os chamados “tributaristas” são recrutados entre profissionais do direito e das ciências contábeis, complementados, em menor medida, por economistas. Este campo, em sentido bourdieusiano, estrutura-se com base em um consenso diametralmente oposto àquele sugerido pela produção estritamente acadêmica¹⁶ que pesquisa o Estado em sua interface com a economia capitalista, tal como orquestrada pela relação jurídico-política da tributação.

O incentivo ao desenvolvimento, à promoção de direitos e à legitimidade política do Estado têm como premissa, quando se trata da formulação de políticas tributárias, a supressão dos tributos. Ali onde um imposto é reduzido ou afastado, entende-se que um direito fundamental fora promovido ou que o impulso a alguma atividade capitalista fora alcançado. Tributos são entendidos como “um preço a se pagar pela civilização”, na célebre frase de Oliver Holmes que está gravada sobre a sede da receita federal dos EUA. As normas de incidência, portanto, são entendidas como entraves, ainda que necessários, à livre iniciativa. Versões mais extremas e anarcocapitalistas deste entendimento (que não são raras, apesar do extremismo) chegam a acreditar que a imposição tributária é uma restrição ao direito fundamental de propriedade, de modo que a norma de incidência deveria seguir a rigores e limites análogos àquelas que compõem o direito penal. Não importa se Schumpeter condicionou a existência da empresa privada à tributação ou se, mais recentemente, Liam Murphy e Thomas Nagel¹⁷ fundamentaram a impossibilidade fática e lógica de algo como uma propriedade pré-tributária. A premissa, sempre, é de que os tributos obstruem o caminho em direção às liberdades individuais e ao florescimento dos empreendimentos econômicos. A sua

16 Como sugere o estudo “Quem foi Quem na Reforma Tributária”, elaborado pelo Observatório Brasileiro do Sistema Tributário, não parece existir um campo exclusivamente científico quando se trata dos profissionais de tributos. Intelectuais, em geral, exercem este ofício paralelamente à atuação como profissionais liberais ou empregados de empresas privadas. Um artigo científico sobre este recorrente conflito de interesses pode ser lido aqui: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1045235421001131?via%3Dihub>.

17 MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *The Myth of Ownership: taxes and justice*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

retirada passa a ser chamada de incentivo, fomento, benefício, vantagem ou impulso.

Esse consenso, assim como no caso dos aportes históricos e teóricos, não parece encontrar fronteiras ideológicas entre formuladores e demandantes de políticas tributárias. O modo como circulam os fluxos comunicativos na esfera pública temática tributária brasileira entre os anos 2023 e 2025 parece suficiente para atestar este argumento. Neste período, realizou-se a maior alteração no sistema tributário do País desde a promulgação da Constituição de 1988, na forma da [Emenda Constitucional 132/2023](#) e da legislação que a regulamenta, como a [Lei Complementar 124/2025](#) e o [PLP 108/2024](#) (este ainda em tramitação). É também o contexto sócio-histórico em que a insuficiente progressividade da tributação sobre a renda passa a ser discutida de modo mais enfático, ensejando o envio de um [projeto](#) para a exoneração dos ganhos mais baixos e fixação de um patamar mínimo de tributação sobre os estratos mais ricos. Em todos estes casos, o chamado discurso do incentivo se revela preponderante.

O estudo "[Quem foi Quem na Reforma Tributária](#)", produzido pelo Observatório Brasileiro do Sistema Tributário, conseguiu detectar a prevalência do discurso do incentivo de modo muito nítido. As inúmeras controvérsias durante a tramitação da reforma poderiam se resumir, em sua quase totalidade, à busca por redução de tributos em favor de algum setor ou interesse entendido como "essencial", "fundamental" ou "estratégico". O direito à alimentação seria promovido com a supressão do IBS/CBS nas atividades de pecuaristas. A paridade de gênero e a mitigação extrafiscal do patriarcado teriam em alíquotas reduzidas para determinados produtos um central elemento de apoio. O acesso à saúde, à justiça e a todo tipo de serviço "essencial" prestado por profissionais liberais organizados em autarquias corporativas seria impulsionado com uma tributação igualmente minorada para estas atividades. A justiça climática teria na redução de alíquotas de IBS/CBS em operações com materiais recicláveis uma importante ferramenta para a respectiva promoção. O desenvolvimento regional pressuporia uma zona tributária especial no estado do Amazonas, além da criação de dois fundos, destinados, respectivamente, a estados e empresas supostamente prejudicados com o fim de guerras fiscais relacionadas ao regime de cobrança de tributos indiretos na origem das operações¹⁸.

Esses exemplos são parte de uma regra em matéria de política tributária. O incentivo à indústria, à inovação, ao [agronegócio](#), aos [pequenos empresários](#), à [expressão cultural](#), ao [meio ambiente](#), à [liberdade religiosa](#) e a todo direito fundamental

¹⁸ A única exceção residiu no debate sobre o Imposto Seletivo, quando a relação entre imposição fiscal e promoção de direitos, por via de precificação de atividades nocivas, emergiu às interlocuções e adquiriu ressonância na legislação aprovada.

ou objetivo econômico coletivamente apreciado, desde legislações que se denominam como “[do bem](#)”, até complexos sistemas de exoneração seletiva em favor de [setores do grande capital](#), são as perguntas para uma única resposta: reduzir ou suprimir tributos.

Chama a atenção o fato de que a imediata associação entre a redução de tributos e a promoção de objetivos coletivamente pretendidos não encontra suficiente evidência empírica, ao menos na experiência brasileira. Em regra, não existem avaliações de impacto e monitoramento sobre gastos tributários que consigam comprovar os efeitos almejados, em que pese a profusão de disposições que o exigem, inclusive na [Constituição da República](#). Ao contrário, o que paira é a opacidade quanto às informações sobre essas reduções de tributos, como indicou um [estudo](#) concentrado em todos os estados da federação, realizado por Muryel Hey e Francisco Tavares.

Não é possível arbitrar a discrepância entre as narrativas históricas sobre o Estado e as razões que informam políticas tributárias na atualidade sem um recurso aos dados empíricos agregados. Ainda que uma coleção de casos específicos de exonerações fiscais indicasse resultados positivos para o desenvolvimento e a democracia (o que não parece ser o caso de países como o Brasil), seria importante verificar a relação global entre essas variáveis. Se os tributos permanecem positivamente correlacionados ao crescimento da economia capitalista e à consolidação do Estado liberal-democrático, então o debate sobre políticas tributárias deve ser, quando menos, complementado por propostas e iniciativas que disponham positivamente sobre o exercício da arrecadação. A simples associação entre incentivo econômico ou promoção de direitos com exoneração fiscal, portanto, não faria sentido, mesmo que em exemplos pontuais ela se manifestasse empiricamente.

Esta é a contribuição do estudo aqui apresentado. Ao navegar pelos [gráficos](#) apresentados por meio do aplicativo Power BI, o leitor poderá conhecer, de forma interativa, o modo como se comportam 73 países, entre 1990 e 2022, quanto a uma gama de relações entre variáveis que permitem checar se menor tributação possui implicação com melhor democracia liberal, menos desigualdades ou maior crescimento econômico. Os gráficos disponíveis podem ser acessados pelo/a leitor ao clicar sobre os respectivos ícones, que serão assim encontrados:



Figura 1. Relação de Gráficos. Elaboração Própria.

É possível, ainda, ter acesso à [planilha](#) com os dados, para que o próprio leitor os manuseie segundo seus propósitos. A seguir, são expostos, resumidamente, algumas das correlações mais interessantes para a superação do paradoxo que impulsiona este estudo.

Tributos, Democracia e Desenvolvimento

no mundo Atual: síntese dos achados

A análise das informações coletadas permitiu a confirmação de que, na atualidade, a tributação, o desenvolvimento e a democracia liberal seguem caminhos comuns. Ainda mais, ficou nítido que o aumento da relação entre tributos e PIB coincide com maiores níveis de atividade econômica e liberalismo democrático. A seguir, expõem-se alguns dos achados que podem ser inferidos a partir dos [dados organizados interativamente no aplicativo Power BI](#).

Tributação x PIB

De partida, a percepção muito propagada de que a cobrança de impostos seria um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento econômicos de um país não se observa na análise comparada. Países ricos, isto é, que ocupam o topo da hierarquia de valores do Produto Interno Bruto (PIB), apresentam também maiores níveis de receita fiscal, existindo uma correlação positiva de 0,43.

Tributação x Desenvolvimento Humano

É sabido que a medida do PIB, quando tomada de forma individual, deixa muito a desejar se pretendemos acessar a efetiva realidade econômico-social de um país. Ela não nos informa como a riqueza socialmente produzida é distribuída, de modo que o crescimento puramente econômico não necessariamente significa desenvolvimento e um maior nível de bem-estar social da população. Por isso, consideramos também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede três dimensões básicas: saúde, educação e renda. A correlação existente entre a receita fiscal e o IDH é ainda mais forte do que em relação ao PIB, apresentando o valor de 0.65. Países com maior IDH são os que apresentam as maiores receitas fiscais.

Tributação Regressiva, Liberalismo e Desenvolvimento

Há um consenso na literatura de que o tipo de tributo, antes da própria gradação de alíquotas, influencia sobre a potencialidade da fiscalidade para a produção de efeitos progressivos ou mitigadores de desigualdades. Sobre o caráter estruturalmente regressivo de impostos incidentes no consumo e as possibilidades para mitigação deste problema na realidade brasileira, há um [recente estudo](#) apresentado pelo Observatório Brasileiro do Sistema Tributário. Em regra, a opção por bases tributárias focadas na renda tende a ser mais eficaz para fins redistributivos do que a escolha em favor de operações com bens e serviços.

Essa premissa parece explicar a resistência dos mais abastados à tributação sobre a renda. A luta contra a simples existência de um imposto de renda informa, nos EUA, uma longa trajetória de revoltas, protestos e emprego de táticas de ação direta por aquilo que Isaac Martin definiu como “movimentos de pessoas ricas”¹⁹. Estas revoltas são justificadas pela faceta libertária do pensamento liberal, que sustenta as desigualdades como força propulsora do avanço e do progresso para todos, como sintetiza a célebre frase hayekiana²⁰: “até os mais pobres de hoje devem o seu bem-estar material relativo aos resultados da desigualdade do passado”.²¹ Talvez, com base neste tipo de entendimento, haja uma percepção de que países liberais tributariam menos a renda e seriam menos enfáticos em regimes tributários de fôlego redistributivo.

19 MARTIN, Isaac William. Rich People’s Movements: grassroots campaigns to untax the one percent. Oxford: Oxford University Press, 2013.

20 HAYEK, F. The Constitution of Liberty. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1960.

21 No original: “Even the poorest today owe their relative material well-being to the results of past inequality.”



Não é o que os dados sugerem. Tomem-se as 19 maiores economias do mundo, no ano de 2019, como a imagem abaixo, extraída dos [gráficos interativos](#) preparados para este estudo, pode confirmar.

Ano	País	PIB	IDH	Dívida do Governo Geral	Receita fiscal como % do PIB	Impostos sobre bens e serviços como % do PIB	Impostos sobre a renda como % do PIB	Coefficiente de GINI	Índice de Democracia Liberal
2019	Argentina	\$991.875.931.195	0,85		28,18%	14,13%	5,06%		0,63
2019	Nigeria	\$1.032.048.476.470	0,54	29,17%		0,80%			0,36
2019	Australia	\$1.252.070.926.358	0,94	46,66%	27,56%	7,28%	16,31%		0,78
2019	Saudi Arabia	\$1.684.765.372.101	0,86			3,50%			0,05
2019	Canada	\$1.848.819.479.308	0,93	90,21%	33,04%	7,69%	16,09%	0,32	0,78
2019	South Korea	\$2.213.390.819.401	0,92		27,23%	8,35%	9,05%	0,33	0,78
2019	Turkey	\$2.351.588.522.308	0,84		23,14%	9,34%	5,60%	0,44	0,11
2019	Italy	\$2.552.764.174.037	0,90	133,82%	42,54%	12,87%	13,35%	0,35	0,78
2019	Mexico	\$2.570.997.785.177	0,78		13,14%	5,77%	6,93%		0,43
2019	France	\$3.094.645.337.796	0,91	97,89%	46,88%	13,11%	11,57%	0,31	0,80
2019	Brazil	\$3.110.058.648.864	0,76	87,12%	32,54%	14,26%	7,28%	0,54	0,54
2019	United Kingdom	\$3.135.230.411.487	0,93	85,66%	34,05%	11,21%	11,25%	0,33	0,79
2019	Indonesia	\$3.196.656.916.889	0,72	30,56%	9,76%	3,37%	4,49%	0,35	0,46
2019	Russia	\$4.000.008.095.018	0,84					0,38	0,11
2019	Germany	\$4.477.412.343.898	0,95	58,56%	39,98%	10,60%	12,57%	0,32	0,84
2019	Japan	\$5.274.812.506.894	0,92	236,38%	31,44%	6,29%	9,68%		0,76
2019	India	\$9.152.232.057.232	0,64	75,04%	16,98%			0,34	0,33
2019	United States	\$20.511.077.482.157	0,93	108,45%	25,74%	4,12%	11,61%	0,42	0,74
2019	China	\$22.492.617.140.169	0,78		23,33%	10,51%	4,81%	0,38	0,05

Figura 2. Dados das Maiores Economias em 2019. Fonte: Our World in Data e FMI. Elaboração própria.

Das nações acima arroladas, apenas 9 pontuam acima de 0,7 no índice de democracia liberal²² do V-Dem. Com a única exceção da França (que, ainda assim, percebe uma diferença de apenas 1,54 ponto percentual em relação à porção do PIB tributada por bens e serviços em relação à renda), todas recolhem mais recursos com tributos sobre a renda do que sobre bens e serviços.

Quando se trata de desenvolvimento humano, a situação é a mesma. Dos 9 países entre as 19 maiores economias do mundo que, em 2019, pontuavam acima de 0,9 no IDH, apenas a França, novamente, tributa mais os bens e serviços do que a renda.

Um contraponto auxilia na visualização do que esses dados podem sugerir. Quando tomados, no mesmo ano de 2019, os países com pior performance no IDH, o que se encontra é um cenário de baixíssima relação tributos/PIB, associado a uma recorrente preferência por cobranças sobre bens e serviços. A figura abaixo, também gerada na tabela disponível em Power BI, ilustra este ponto.

22 O índice combina dados sobre democracia eleitoral com elementos típicos do liberalismo, a exemplo de controles do executivo pelos demais poderes, primado do direito e respeito às liberdades civis. Maiores informações podem ser conhecidas em <https://v-dem.net/>



Ano	País	PIB	IDH	Dívida do Governo Geral	Receita fiscal como % do PIB	Impostos sobre bens e serviços como % do PIB	Impostos sobre a renda como % do PIB	Coefficiente de GINI	Índice de Democracia Liberal
2019	Niger	\$28.540.819.586	0,39		9,83%	4,99%	2,28%		0,40
2019	Central African Republic	\$4.489.222.415	0,39		7,78%	4,07%			0,22
2019	Chad	\$25.190.111.030	0,40						0,09
2019	Burundi	\$8.664.576.038	0,42		16,57%	10,64%	4,17%		0,05
2019	Burkina Faso	\$44.124.909.692	0,45		15,23%	8,30%	4,75%		0,48
2019	Mozambique	\$39.073.487.774	0,47		26,95%	8,81%	15,03%	0,50	0,25
2019	Democratic Republic of Congo	\$95.291.603.461	0,48		6,73%	2,40%	3,19%		0,15
2019	Afghanistan	\$78.557.606.648	0,49		8,36%	2,43%	3,13%		0,18
2019	Madagascar	\$43.653.003.423	0,50		10,98%	6,30%	2,82%		0,26
2019	Benin	\$38.794.033.859	0,51						0,34
2019	Malawi	\$28.635.017.162	0,51		12,00%	5,32%	5,61%	0,39	0,41
2019	Lesotho	\$5.420.221.633	0,53		32,01%	15,15%	11,54%		0,49
2019	Cote d'Ivoire	\$134.198.162.934	0,53		11,98%				0,33
2019	Rwanda	\$28.115.923.656	0,53		16,29%	7,50%	6,88%		0,12
2019	Tanzania	\$149.751.108.288	0,53	40,44%	11,03%	5,09%	3,65%		0,34
2019	Nigeria	\$1.032.048.476.470	0,54	29,17%		0,80%			0,36
2019	Haiti	\$34.734.585.907	0,56		5,90%				0,23
2019	Zimbabwe	\$33.832.294.271	0,56		10,64%	4,74%	3,01%	0,50	0,20

Figura 3. Dados dos países com IDH mais baixo em 2019. Fonte: Our World in Data e FMI. Elaboração própria.

O Brasil é a nação mais desigual, dentre as 19 maiores economias do mundo. É, também, a segunda com a maior diferença percentual em favor de maior tributação sobre o consumo, vis a vis PIB, alcançando o valor de 6,28. A escolha de política tributária, portanto, parece não ser muito difícil: o país pretende ser mais próximo à lista da figura 2 ou à da figura 3, dentre as que acima foram apresentadas?

Desenvolvimento e liberalismo não se divorciam de um sistema tributário que priorize o imposto de renda ou, quando menos, tenha uma relação equilibrada entre as bases de arrecadação, além de possuir na relação tributos/PIB mais elevada.

Dívida Pública x Receita Fiscal

Quanto ao comportamento associado entre as variáveis dívida pública e receita fiscal, não emerge, como se poderia pressupor, uma relação de concorrência. Maiores receitas fiscais não incorrem em menor endividamento estatal. Ao contrário, é possível observar uma correlação positiva, de valor 0,37. Isto sugere que o custeio da máquina estatal, na experiência observada, não parece obedecer a uma escolha rival entre endividamento ou tributação.

Liberais Tributam Mais

Finalmente, a hipótese de que liberalismo e tributação seriam antípodas, também muito propagada no debate público, foi testada. Para isso, foi utilizado o Índice de Democracia Liberal, que é medido e definido pelo [V-Dem](#) como um indicador da



“proteção dos direitos individuais e de minorias contra a tirania do Estado e a tirania da maioria”. Organizando o ranking de países com maiores valores nesse índice, percebemos também maiores receitas fiscais, havendo uma correlação positiva de 0,41.

Conclusões

Os dados que o estudo compilou, organizou, lançou em plataforma interativa e testou estatisticamente permitem a nítida conclusão de que, entre os estudos sobre a história e a teoria do Estado e os argumentos de advogados, contabilistas, lobistas e afins para incidirem sobre o processos legislativos em nome dos seus clientes, a ciência parece estar ao lado daqueles.

É inquestionável que benefícios, incentivos e favores fiscais podem, pontualmente, apresentar resultados constitucional ou economicamente desejáveis. O que, porém, não possui fundamentação empírica é a direta associação entre redução de tributos com promoção de direitos ou de estímulo econômico. É chegado o momento, como se viu no pontual caso das lutas sociais em favor do Imposto Seletivo sobre produtos nocivos no Brasil, entender-se que, em regra, é a criação ou elevação, antes da supressão ou redução de tributos o que promove democracia, capitalismo e constitucionalismo.

A elaboração de políticas tributárias tem muito a avançar acaso adote as seguintes premissas antes de chegar aos desenhos de normas e ações governamentais:

Países liberais são os que mais tributam;

Países de IDH mais elevado são os que mais tributam e os que priorizam bases como renda, em lugar de consumo;

A escolha entre emissão de dívida pública ou tributação não é rival, mas complementar;

Tributos são elementos de garantia dos direitos de propriedade, antes de restrições;

Políticas públicas de fomento, incentivo e promoção do desenvolvimento ou dos direitos fundamentais não compreendem apenas gastos tributários ou favores fiscais, mas devem conferir aos tributos um preferencial papel positivo.

Estas premissas são importantes, por exemplo, para contextos como o do Brasil em 2025. Tramita no Parlamento do país o Projeto de Lei 1087/25, que, dentre outras medidas, exonera os menores rendimentos do imposto sobre a renda das pessoas físicas e dispõe sobre um IRPFM (Imposto de sobre a Renda das Pessoas Físicas Mínimo), destinado à tributação das altas rendas. Esta última medida é, frequentemente, apresentada como mera compensação pela exoneração das rendas mais baixas. Assim se expressa a própria exposição de motivos da proposta, em seu tópico 26. O que um estudo como o presente sugere é que decisões como a tributação mínima de altas rendas podem encerrar um valor constitucional e político intrínseco, em favor de direitos como igualdade. Para que este tipo de leitura tenha lugar, basta que se reconheça o que a história, a teoria e os dados agregados de 73 países informam em uníssono: tributos, democracia e desenvolvimento são pilares de um só projeto de sociedade livre e pautada em direitos fundamentais.