



Nota Técnica 01/2025

Imposto de Renda e Democracia: uma simétrica relação

Francisco Mata Machado Tavares (professor da Faculdade de Direito da UFG e Coordenador Acadêmico do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário);

Isac Falcão (Auditor Fiscal da Receita Federal e Coordenador Executivo do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário);

Gabriel Madeira (pesquisador sênior do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário).

Os debates econômicos sobre as bases tributárias mais adequadas para o desenvolvimento de um país costumam receber uma abordagem que os diferencia dos temas políticos referentes à democracia, às liberdades civis e à superação de práticas discriminatórias. Ao aprofundar-se sobre os dados organizados em um painel lançado no mês de maio de 2025 e em linha com a literatura científico-político e historiográfica sobre processos de democratização, o Observatório Brasileiro do Sistema Tributário indica, nesta breve nota técnica, que a progressividade tributária e o fortalecimento dos regimes democráticos são aspectos mutuamente impulsionados, senão pressupostos.

Essas duas agendas traduzem um conflito político e uma relação de mútua repelência com maior profundidade e significado teórico-político, jurídico-constitucional e histórico do que uma primeira reflexão poderia sugerir. A promoção de justiça fiscal e o aumento da tributação das rendas dos mais ricos são expedientes que promovem o regime democrático. Simetricamente, a investida contra as instituições do Estado Democrático de Direito tende a enfraquecer um sistema tributário orientado à equidade tributária. A seguir, fundamenta-se este argumento, com vistas à justificação da seguinte tese: uma tributação sobre a renda mais justa promove a democracia, assim como o ataque ao regime democrático inibe a justiça fiscal.

Primeiramente, resgata-se, na esteira de estudo divulgado em maio de 2025 pelo Observatório Brasileiro do Sistema Tributário¹, um portentoso consenso entre diferentes variantes e linhagens ideológicas da historiografia, dos estudos jurídico-constitucionais e da teoria política dos últimos cinquenta anos: tributos produzem, ao longo da história do Estado Moderno, representação democrática e direitos constitucionais. A figura abaixo, extraída do referido estudo, dá tons mais claros e didáticos para esta constatação:

¹ OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO; UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS; SINDIFISCO NACIONAL. *Tributação, Democracia e Desenvolvimento*. Goiânia e Brasília: Observatório Brasileiro do Sistema Tributário, 2025. Estudo técnico. 20 p. Disponível em: https://observabr.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Tributac%CC%A7a%CC%83o_Democracia_e_Developolvimento.pdf. Acesso em: 17 de setembro de 2025.

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.

O vínculo entre tributação e democracia, contudo, não é apenas um elemento da macro-história. Robustos levantamentos empíricos mais recentes indicam uma clara correlação entre tributação e democratização. Resgata-se, apenas a título exemplificativo, a pesquisa empírica produzida por Thushyanthan Baskaran². O trabalho escrutinou 122 países entre 1981 e 2008, para concluir que, de fato, o aumento da arrecadação fiscal possui um efeito positivo moderado sobre a democratização. No mesmo tom, o cruzamento de dados realizado pelo Observatório Brasileiro do Sistema Tributário, com informações sobre 73 países entre 1990 e 2022, encontrou uma correlação positiva entre o Índice de Democracia Liberal³ medido pelo V-Dem⁴ e a parcela do PIB das nações

² BASKARAN, Thushyanthan. Taxation and democratization. *World Development*, v. 56, p. 287-301, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.011>.

³ O índice é composto pelas seguintes variáveis, agrupadas em três blocos: i) Igualdade perante a lei e índice de liberdade individual: Acesso à justiça para homens; Acesso à justiça para mulheres; Liberdade de movimento; internacional; Liberdade contra assassinatos políticos; Direitos de propriedade para homens; Direitos de propriedade para mulheres; Liberdade de religião; Liberdade contra trabalho forçado para homens; Liberdade contra trabalho forçado para mulheres; Liberdade de movimento doméstico para homens; Liberdade de movimento doméstico para mulheres; Administração pública rigorosa e imparcial; Liberdade contra tortura; Leis transparentes com aplicação previsível. II) Índice de restrições judiciais ao executivo: Executivo respeita a constituição; Cumprimento com o judiciário; Cumprimento com a suprema corte; Independência da suprema corte; Independência dos tribunais inferiores; III) Índice de restrições legislativas ao executivo: Legislativo investiga na prática; Partidos de oposição no legislativo; Fiscalização do executivo; Legislativo questiona autoridades na prática.

que corresponde à arrecadação fiscal. A pesquisa concluiu, de modo não intuitivo, que “liberais tributam mais”.

Agora, apresentam-se novos dados e correlações, complementares àqueles estampados no estudo “Tributação, Democracia e Desenvolvimento”. A pergunta que se pretende responder, desta vez, assim é equacionada: se há uma nítida correlação positiva entre tributação e democratização, como este vínculo se comporta quanto à clivagem entre tributos sobre a renda *vis-à-vis* os incidentes sobre o consumo?

A premissa que suscitou esta pergunta reside na constatação, percebida em meio à literatura de economia das finanças públicas, de que tributos sobre o consumo se definem como irremediavelmente regressivos, ou seja, geradores de desigualdades. [Merece destaque, em especial, o trabalho de Chernick e Reschovisk⁵, que identificou as falhas metodológicas e empíricas presentes em uma minoritária literatura cujo entendimento questionaria esta estrutural regressividade.

Ao mesmo tempo, os estudos empíricos contemporâneos em ciência política não são unânimes quanto ao vínculo entre igualdade econômica e democracia, ao menos na dimensão de igualdade política que esta compreende. Há pesquisas que não detectam esse vínculo (GUNTERMAN, 2020⁶, BERMEO, 2009⁷). Trabalhos mais recentes, porém, sugerem que o mecanismo e os liames causais sejam outros: ainda que a democratização não produza ostensivos impactos sobre as desigualdades econômicas, estas últimas seriam explicações cruciais para os processos de erosão dos regimes democráticos na atualidade. (RAU & STOKES, 2024)⁸.

Esta nota técnica acrescenta um novo elemento ao debate. **Uma variável interveniente pode ajudar na evidenciação dos elos entre democracia e redução de desigualdades. Trata-se da tributação e, mais especialmente, da incidência fiscal sobre a renda.**

A pergunta que aqui se responde é se esses efeitos distintos sobre as desigualdades notados em tributos sobre a renda em relação aos que incidem sobre o consumo também podem ser observados quando a variável dependente passa a ser a democracia. A resposta, como estes novos gráficos e testes estatísticos sugerem, é positiva:

⁴ V-DEM INSTITUTE. *Structure of V-Dem Indices, Components, and Indicators*. Gothenburg: University of Gothenburg, mar. 2024. v. 14. Disponível em: <https://v-dem.net/wp.html>. Acesso em 17 de setembro de 2025.

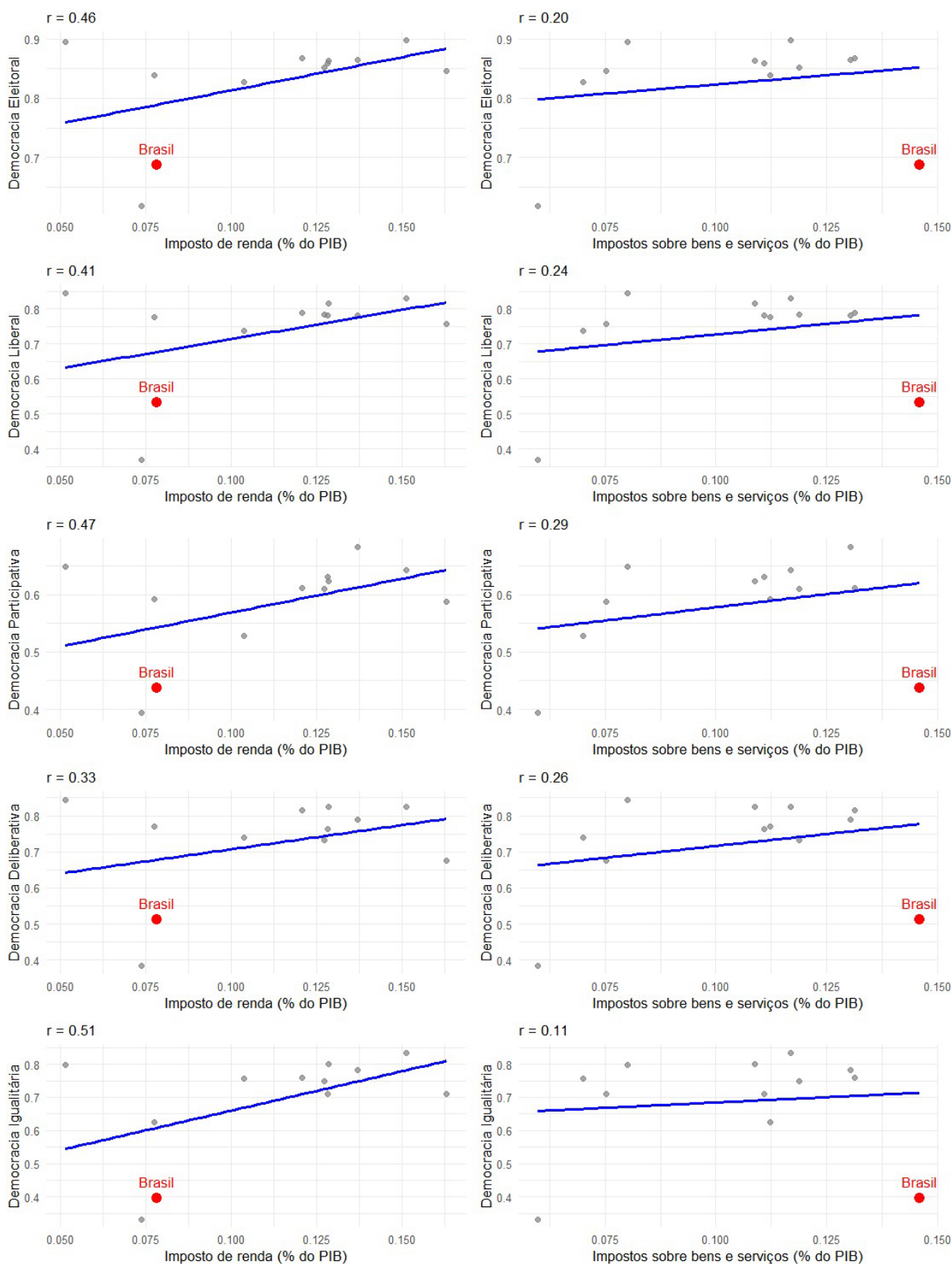
⁵ CHERNICK, Howard; RESCHOVSKY, Andrew. Yes! consumption taxes are regressive. *Challenge*, New York, v. 43, n. 5, p. 60-91, Sept./Oct. 2000. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40722031>

⁶ GUNTERMAN, E. Does economic inequality undermine political equality? Testing two common assumptions. *Electoral Studies*, p. 102202, ago. 2020.

⁷ BERMEO, N. Does Electoral Democracy Boost Economic Equality? *Journal of Democracy*, v. 20, n. 4, p. 21–35, 2009.

⁸ RAU, Eli G.; STOKES, Susan. Income inequality and the erosion of democracy in the twenty-first century. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 122, n. 1, e2422543121, 7 jan. 2025. DOI: 10.1073/pnas.2422543121.

Figura 1. Impostos e democracia no Brasil e nos países da OCDE (2021)



Nota: O eixo vertical de cada uma das figuras mostra um índice de democracia (0 a 1) e o eixo horizontal da primeira coluna o imposto sobre a renda e a segunda coluna o imposto sobre bens e serviços (ambos ajustados para uma escala de 0 a 1).

As maiores correlações entre democracia e tributação observadas no Brasil e nos países da OCDE são detectadas sobre o imposto de renda, antes daqueles incidentes em operações com bens ou serviços. Ainda mais notável é a detecção de que a maior correlação se encontra entre a chamada dimensão igualitária da democracia e o Imposto de Renda. E, antes que se acuse eventual endogenia neste caso, destaca-se que o índice de democracia igualitária é composto por uma cesta de variáveis assaz mais ampla do que apenas concentração de renda e riqueza⁹. Salienta-se, também, que a eventual endogenia já seria uma refutação de argumentos, inspirados na Curva de Laffer¹⁰, para os quais as desigualdades não cederiam na medida em que aumenta o imposto de renda. O Brasil, aliás, como se lê nos gráficos acima, tributa a renda em níveis consideravelmente inferiores aos da OCDE, o que indicaria margem para expansão, mesmo que se admitisse alguma trade off entre elevação de alíquotas e disponibilidade de fatos geradores de tributos.

O que se diagnostica, portanto, é que **mais tributação sobre a renda significa mais democracia, em especial na necessária dimensão de igualdade que os regimes democráticos devem pressupor.**

⁹ O índice é assim composto: 1) Índice de proteção igualitária: Igualdade de classe social no respeito às liberdades civis; População com liberdades civis mais frágeis; Igualdade de grupo social no respeito às liberdades civis. 2) Índice de acesso igualitário: Poder distribuído por gênero; Poder distribuído por posição socioeconômica; Poder distribuído por grupo social; 3) Índice de distribuição igualitária de recursos: Bens particularistas ou públicos; Política focalizada (means-tested) vs. Universalista; Igualdade educacional; Igualdade em saúde. Confira em: V-DEM INSTITUTE. *Structure of V-Dem Indices, Components, and Indicators*. Gothenburg: University of Gothenburg, mar. 2024. v. 14. Disponível em: <https://v-dem.net/wp.html>. Acesso em 17 de setembro de 2025.

¹⁰ Como é o caso deste texto de opinião: PRATES, Cleveland. Que justiça tributária é essa proposta pelo governo? *Folha de São Paulo*, São Paulo, opinião, 11/09/2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/09/que-justica-tributaria-e-essa-proposta-pelo-governo.shtml>. Acesso em: 17 set. 2025.