



## Classes média e popular têm a maior parte do ônus fiscal

No desenvolvimento da disciplina Tipologia dos Sistemas Tributários Contemporâneos do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, conduzida de forma competente e instigante pelo Professor PhD Maurin Almeida Falcão, são realizados vários seminários sobre temas pertinentes à matéria em estudo. Os debates giram em torno de assuntos como: (a) doutrinas e ideologias do tributo; (b) a construção do Estado-Providência; (c) desenvolvimento econômico e expansão do sistema tributário; (d) sistemas tributários ótimos; (e) sistemas tributários e redistribuição: redistribuição horizontal e vertical e (f) tributação e globalização: o nomadismo fiscal.

Invariavelmente, ao longo das discussões, os mestrandos deparam-se com a enorme e crescente carga tributária brasileira. Por outro lado, consideram-se, também, as enormes carências do povo brasileiro, a insuficiência e a baixa qualidade dos serviços e políticas públicas.

Não são raras as vezes em que algumas perplexidades são explicitadas. Vejamos algumas das mais importantes: (a) como explicar as carências estruturais de serviços e políticas públicas ante a grandiosidade (crescente) da carga tributária; (b) como a “sociedade” brasileira suporta uma carga tributária tão alta e (c) os recursos públicos disponíveis seriam suficientes para “eliminar” a miséria existente.

Estas modestas linhas pretendem, a partir de singelos levantamentos nos números oficiais da receita e da despesa da União, apresentar alguns dados relevantes rumo às respostas para as questões antes postas.

Importa ressaltar uma questão metodológica. As realidades (sociais, econômicas e políticas) subjacentes às indagações suscitadas precisam ser vistas e analisadas com o olhar do cientista, com rigor de método, buscando a essência para além da mera aparência (2). Assim, certos “conceitos” e “categorias” são uniformizadores ou homogeneizadores de uma complexa e conflituosa realidade vivenciada pelos cidadãos brasileiros. Nesta linha, ao se falar ou tratar de “carga tributária”, notadamente de carga tributária elevada e crescente, não é possível perder de vista quem são os contribuintes e o peso da participação de cada segmento econômico na formação da carga tributária macroeconômica. No lado da despesa pública, não é possível considerar o gasto público como um bloco monolítico sem decompô-lo nos seus principais elementos.

### Dados relevantes da receita e da despesa da união

A carga tributária brasileira, mais precisamente a carga tributária macroeconômica, ostenta valores impressionantes. Ademais, a relação entre a arrecadação tributária e o Produto Interno Bruto (PIB) é preocupantemente crescente, particularmente nos últimos dez anos. Eis os números (3):

#### Evolução da carga tributária no Brasil

Ano Carga Ano Carga Ano Carga Ano Carga



1976 25,1 1983 27,0 1990 28,8 1997 29,60

1977 25,6 1984 24,3 1991 25,2 1998 29,74

1978 25,7 1985 24,1 1992 25,0 1999 31,77

1979 24,7 1986 26,2 1993 25,8 2000 32,48

1980 24,5 1987 23,8 1994 29,8 2001 33,84

1981 25,3 1988 22,4 1995 29,4 2002 35,86

1982 26,3 1989 24,1 1996 29,1 2003 35,68

O valor numérico da carga tributária macroeconômica não significa que todos os agentes e segmentos econômicos suportam a mesma pressão tributária. Neste sentido, a categoria “carga tributária macroeconômica” fornece uma visão homogênea sobre o fenômeno da tributação, escondendo como e quem, na heterogênea e conflituosa sociedade brasileira, arca com o ônus tributário.

No Brasil, a carga tributária incidente sobre o consumo é altíssima, notadamente quando comparada com outros países ou conjunto de países. Vejamos os números (4):

Tributação da base de incidência consumo

(em relação ao total da arrecadação)

Brasil 50,4

EUA 16,2

Japão 18,8

Alemanha 27,4

Reino Unido 32,6

França 26,6

Itália 27,4

Espanha 29,4

OCDE (4) 23,2

União Européia 28,8



Constata-se que o segmento mais onerado pela tributação no Brasil é o consumidor. Em outras palavras, da sociedade como um todo, as classes médias e populares e os trabalhadores arcam com a maior parte do ônus fiscal. Ademais, a excessiva tributação sobre o consumo implica em significativa oneração do produto, redução da demanda, restrição à produção, redução da oferta de empregos e prejuízo ao crescimento econômico.

Por outro lado, a tributação incidente sobre os salários (renda decorrente do trabalho) também atinge patamares alarmantes. Com efeito, a carga tributária total sobre os salários, incluindo consumo e renda (impostos e contribuições previdenciárias), varia de 40,37% a 44,81%, conforme a faixa de remuneração (5). Devem ser considerados, ainda, quatro aspectos perversos na tributação sobre o trabalho: (a) o aumento de alíquotas (como a de 25% para 27,5%); (b) o “congelamento” da tabela do Imposto de Renda; (c) os reduzidos valores para deduções, notadamente com gastos relacionados com educação e (d) a redução da participação dos salários na renda nacional.

Se não bastasse a tributação mais generosa da renda decorrente do capital e do patrimônio, em relação ao consumo e a renda decorrente do trabalho (6), identifica-se uma série de benefícios ou favores fiscais dirigidos justamente para aqueles agentes ou segmentos econômicos com maior capacidade de contribuir para o financiamento do Estado. Destacamos, com base em estudos da Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal – UNAFISCO Sindical (7), os seguintes mecanismos viabilizadores de privilégios tributários para o capital: (a) juros sobre o capital próprio (8); (b) isenção da distribuição de lucros e dividendos e da remessa de lucros para o exterior (9) e (c) tributação exclusivamente na fonte sobre ganhos de capital, renda fixa e renda variável (10). Estimam-se renúncias fiscais, para os três exemplos dados, da ordem, respectivamente, de R\$ 3,2 bilhões, R\$ 6,4 bilhões e R\$ 5,9 bilhões (11).

Recentemente, citando outro exemplo emblemático, foi editada a Lei no 10.892, de 2004, fruto da conversão da Medida Provisória no 179, de 2004, que entre outras providências, exonera a tributação relacionada com a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF nas mudanças de investimento no sistema financeiro. A exposição de motivos do referido diploma legal consagra explicitamente que “... a incidência da contribuição sobre as aplicações financeiras em geral acaba por delimitar bastante o remanejamento de posições mantidas pelos investidores, com prejuízo tanto para os mesmos, no tocante à otimização do retorno de seus investimentos, como para a eficiência do sistema financeiro, ...”. Ou seja, temos uma explícita preocupação, na forma de redução seletiva da carga tributária, com os ganhos dos investidores, que não devem ser reduzidos, e com a saúde do sistema financeiro (12).

Igualmente esclarecedor é o desdobramento do gasto público realizado pela União. Vejamos alguns dos principais dados nesta seara (13):

Despesas por órgão – 2003 (valores correntes em R\$ mil)

Identificação Total executado



Encargos Financeiros da União 149.284.052

Ministério da Previdência Social 116.289.452

Transferências Constitucionais 47.429.448

Ministério da Saúde 30.224.652

Ministério da Defesa 25.828.825

Ministério da Educação 18.117.051

Percebe-se, com clareza, que o principal componente do gasto público da União está representando pelos encargos financeiros. Da execução orçamentária total no ano de 2003, os encargos financeiros da União atingiram 29,73%, excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Sublinhe-se que as despesas com encargos financeiros foram 8,23 vezes superiores aos gastos do Ministério da Educação e 4,93 vezes superiores aos gastos do Ministério da Saúde. Significaram, ainda, 128,37% das despesas totais do Ministério da Previdência Social.

Não custa destacar que a meta de superávit primário para o setor público foi aumentada pelo Governo Federal em relação ao valor definido pelo Fundo Monetário Internacional – FMI e vem sendo cumprida com sobras. Tal postura, assim como a condução da política econômica de uma forma mais ampla, não é possível deixar de registrar, contraria toda uma expectativa criada junto aos setores democráticos e populares da sociedade brasileira. Entretanto, sinaliza e realiza efetivamente todo um esforço de cumprimento de compromissos financeiros nacionais e internacionais por parte do Tesouro (14).

Uma das perguntas formuladas na introdução deste trabalho possui importância social insuperável. Afinal, existem condições financeiras de erradicar a miséria no Brasil? A pergunta ganha coloridos jurídicos especiais na medida em que a Constituição inscreve como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (15).

Diante dos números da receita e da despesa da União podemos formular uma resposta “simples” (16): SIM. Se os R\$ 150 bilhões de reais comprometidos no ano de 2003 com os encargos financeiros da União fossem distribuídos com os 50 milhões de brasileiros mais pobres (17) teríamos a disponibilidade, por cada um deles, de R\$ 3 mil ao longo do ano ou R\$ 250 por mês.

A arrecação tributária no Brasil é altíssima. Por outro lado, a carga tributária não é suportada de forma socialmente justa. O ônus fiscal experimentado pelos consumidores, classes médias e populares e trabalhadores é majoritário em relação à carga tributária incidente sobre a renda decorrente do capital e o patrimônio. Ademais, são várias as renúncias fiscais instituídas em favor do capital.

O gigantesco esforço fiscal exigido preponderantemente dos setores mais despossuídos finda por



financiar, de forma significativa, os compromissos financeiros do Poder Público para com credores do sistema financeiro nacional e internacional.

Em suma, o modelo financeiro-tributário construído no Brasil viabiliza a transferência de enormes quantidades de riquezas dos setores mais desvalidos da sociedade para os segmentos econômicos mais privilegiados (18).

### Notas de rodapé:

(1) Estudo realizado para subsidiar os debates nos seminários da disciplina Tipologia dos Sistema Tributários Contemporâneos, ministrada pelo Professor PhD Maurin Almeida Falcão no Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília.

(2) Conforme a pertinente e salutar insistência do Professor PhD Manoel Moacir Costa Macêdo, responsável pela disciplina Metodologia da Pesquisa em Direito Comparado no Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília.

(3) Dados até o ano de 1997: Justiça Fiscal e Social para Reconstruir o Brasil. Publicação do Fórum Brasil Cidadão. Pág. 10. Dados de 1998 até 2003: site da Secretaria da Receita Federal (Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTribuario/cargafiscal/CTB2002.pdf>.

Acesso em: 10 jul. 2004). Dado de 2003: Folha Online (Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u85371.shtml>.

Acesso em: 26 jul. 2004).

(4) Dado para o Brasil em 1996: site da Secretaria da Receita Federal. Texto “A Adaptação dos Sistemas Tributários à Globalização” (Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/>

PalestrasCIAT/1998/Portugues/adaptacao.htm. Acesso em: 20 jul. 2004). Dados para os EUA, Japão, OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e União Européia em 1998: Texto da OCDE “A Comparative Assessment of OECD Countries” (Indicação em: <http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/232001121P1>).

(5) Justiça Fiscal e Social para Reconstruir o Brasil. Publicação do Fórum Brasil Cidadão. Pág. 11.

(6) “Constata-se, ainda, um tratamento desigual no Brasil entre a tributação dos rendimentos do trabalho e a do capital, com nítido privilégio desse em relação àquele, fazendo-se uma comparação com as sete maiores economias do mundo que compõem a Organização dos Países Desenvolvidos para a Cooperação Econômica (OCDE), em relação à tributação do consumo, do trabalho e do capital.” (QUEIROZ, Mary Elbe. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 371). A autora, logo em seguida ao trecho transcrito, apresenta uma tabela com dados da alíquota média de tributação sobre o consumo, o trabalho e o capital. Nos países da OCDE os números são, respectivamente: 12,65%; 32,83% e 38,43%. No Brasil, os valores são, respectivamente: 22,41%; 25,21% e 11,77%. “Tal fato enseja a conclusão de que, na verdade, a classe assalariada é quem arca com o maior ônus tributário, tanto como contribuinte como consumidora dos produtos no final da cadeia



---

produtiva.” (QUEIROZ, Mary Elbe. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 366).

(7) <http://www.unafisco.org.br>.

(8) “É isso mesmo, o paraíso fiscal do capital é no Brasil. Aqui os rendimentos sobre o capital são menos taxados que o trabalho. Quem paga a conta é o trabalhador. É o caso, por exemplo, dos rendimentos de juros sobre o capital próprio, auferidos pelos sócios ou acionistas das pessoas jurídicas, que pagam somente 15% de imposto de renda, enquanto que os demais mortais são tributados em até 27,5%.” (Disponível em: [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/estudo\\_paraíso\\_fiscal.htm](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/estudo_paraíso_fiscal.htm).

Acesso: 7 jun. 2004)

(9) “No Brasil, os rendimentos de capital são privilegiados pela legislação do Imposto de Renda. Pagam menos imposto que os rendimentos do trabalho, enquanto que nos países do OCDE acontece exatamente o contrário. (...) Isso significa que os rendimentos das pessoas físicas, provenientes de lucros ou dividendos, não são tributáveis, nem na fonte e nem na declaração. São informados na declaração anual de rendimentos como isentos. (...) Esta renúncia fiscal permite que sejam efetuados planejamentos tributários diversos visando a elisão fiscal, bem como dá um tratamento extremamente desigual e injusto a contribuintes que possuem igual capacidade tributária, isto é, contribuintes que percebem a mesma renda têm tratamento tributário distinto. Enquanto os lucros e dividendos estão isentos, os rendimentos do trabalho são tributados à alíquota de 27,5%.” (Disponível em: [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/estudo\\_privilegio\\_rendimentos.htm](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/estudo_privilegio_rendimentos.htm).

Acesso em: 7 jun. 2004)

(10) “A distorção na tributação que ofende a igualdade exsurge, também, na distinção entre o tratamento adotado na incidência do imposto entre ‘rendas’ ou ‘proventos’ que são submetidos a uma pretensa tabela progressiva e aquele dado aos rendimentos ou ganhos tributados exclusivamente na fonte e ganhos de capital e ganhos líquidos em renda variável./Tais rendimentos são submetidos à tributação por meio de alíquotas fixas e menores (por exemplo, 15% – ganho de capital, ou 20% – aplicações financeiras de renda fixa e no mercado de renda variável) que aquelas da tabela progressiva (15% ou 27%), bem assim tais rendimentos não mais são submetidos à incidência no cômputo do ajuste anual, para fins de serem alcançados pela progressividade e universalidade do IR./Cumprir destacar que ainda existem algumas isenções, com relação a esses ganhos tributados em definitivo e em separado dos demais rendimentos, não incidindo a tributação sobre: isenção para o ganho de capital quando o valor de alienação for inferior a R\$ 20.000,00, considerando como bem de pequeno valor; isenção para o valor de aplicações no mercado de renda variável para o conjunto de operações igual ou inferior a R\$ 4.143,50./Essa distinção na incidência do imposto distorce a própria distribuição do ônus da carga tributária entre contribuintes que percebem os mesmos valores de fontes diferentes, como, por exemplo, quando se tratar de rendimentos submetidos à tabela progressiva e acima de R\$ 2.115,01, que serão tributados a uma alíquota de 27,5%. Caso a mesma quantia tivesse origem em ganho líquido obtido no mercado de renda variável (mercado de risco), sobre o citado valor haveria a incidência do imposto a uma alíquota de, apenas, 20%./Do ponto de vista meramente tributário, é inegável que há um privilégio na tributação do capital em detrimento do trabalho. Sem se adentrar nos motivos extrajurídicos que o



---

justificam (como a captação de investimentos em bolsas ou a tentativa de evitar a fuga de capitais), ou na injustiça de tal opção político-econômica do Estado.” (QUEIROZ, Mary Elbe. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Barueri, SP: Manole, 2004, pp. 368 e 369)

(11) Justiça Fiscal e Social para Reconstruir o Brasil. Publicação do Fórum Brasil Cidadão. Págs. 14 e 15.

(12) Disponível em: . Acesso: 9 jun. 2004.

(13) Dados disponíveis em:

[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/sof/orcamento\\_2004/Quadros\\_](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2004/Quadros_)

[Consolidados\\_04\\_com\\_historico.ZIP](#). Acesso em: 2 jul. 2004.

Foram apresentados os itens (órgãos) mais significativos em ordem decrescente. Não foi registrado o item correspondente ao refinanciamento da dívida pública (autorização legislativa para a emissão de títulos).

(14) “As iniciativas do governo federal nos planos fiscal, monetário e institucional têm repercutido positivamente no ânimo dos investidores e nos índices de risco do País. A meta de superávit primário para todo o setor público em 2003, aumentada de 3,75% para 4,25% do Produto Interno Bruto até pelo menos 2007, vem sendo atingida com folga.” Nota Técnica Conjunta no 7/2003. Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/notas%20conjuntas/NTC%2007-03%20LOA%202004-Cen%20E1rios%20Macroecon%20F4mico.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2004.

(15) Art. 3o, inciso III.

(16) A resposta é simples por várias razões, entre outras: (a) desconsidera unidades familiares; (b) desconsidera os gastos já realizados em inúmeros programas sociais; (c) desconsidera os gastos dos Governos estaduais e municipais; (d) desconsidera os custos de administração de uma transferência de renda desta magnitude e (e) desconsidera os marcos institucionais e legais que obrigam o “pagamento” das dívidas públicas, mesmo a custa da fome e da miséria do povo. A proposta, além de uma sandice, soa como uma heresia para os donos e os “aliados” do capital. Afinal, trata-se de um absurdo deixar de remunerar o capital e pagar dívidas para alimentar seres humanos e tirá-los da condição não-humana de miseráveis. Insisto na tese, mesmo correndo o sério risco da excomunhão da prospera, para bolsos, não para almas, religião do Deus Mercado.

(17) “Há no Brasil 53 milhões de pobres – cerca de 34% da população -, que vivem com uma renda insuficiente para atender às suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, habitação e transporte. Nessa massa de pobres há um subconjunto de 22 milhões de indigentes – cerca de 14% da população -, que não têm sequer como comprar os alimentos que lhes garantam o consumo mínimo calórico vital.” (FURTADO, Celso. Em Busca de Novo Modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz



---

e Terra, 2002. p. 11).

(18) Teotônio Vilela, o Pai, já afirmava: “O nível da dívida interna é de tal ordem que os papéis do Governo, tradicionalmente atrativos pela sua segurança, hoje só atraem pelo nível particularmente elevado da remuneração que oferecem no mercado aberto. Se a dívida interna é paga em última análise pelos assalariados, quem dela se beneficia, no entanto, são os banqueiros e especuladores. (...) Em resumo, a dívida interna revela um mecanismo sofisticado e seguro de transferência maciça de recursos dos bolsos de todos os brasileiros para os grandes conglomerados financeiros, com o aval e participação do Governo Federal. Não é por coincidência que os condutores da política econômica federal desde 1964 são empresários do setor financeiro ou tecnocratas com um currículo a serviço desse setor.” (Projeto Emergência. Rio de Janeiro: CODECRI, 1983. pp. 6 e 23).

**Date Created**

30/08/2004