

# A DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA: QUEM PAGA A CONTA?

Evilásio Salvador<sup>?</sup>

## 1. Introdução

A discussão sobre quem financia o Estado passa pelo debate teórico do tamanho do Estado e da distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. As bases da atual matriz teórica que respalda a construção dos principais fundamentos das finanças públicas têm sua origem no pensamento dos economistas clássicos<sup>1</sup> e são consolidadas na vertente neoclássica.

A concepção neoclássica tem como pressuposto uma economia dominada por estruturas de mercado concorrenciais com mecanismos que corrigem automaticamente os desequilíbrios de mercado. De forma que o Estado é compreendido erroneamente como um ente estranho ao sistema, ficando-lhe reservado um papel secundário de assegurar a ordem e a segurança interna e externa e a produção de alguns bens públicos não produzidos pelo mercado. A partir da concepção de J.M.Keynes, introduzida no debate na década de 1930, o Estado passa a ocupar um papel relevante na economia, com destaque para a importância da produção pública no processo de acumulação capitalista e os efeitos da política fiscal e monetária na garantia do pleno emprego. Na teoria keynesiana ganham relevância as políticas de estabilização e as voltadas para a redução das desigualdades, incentivando e fortalecendo o Estado do bem-estar social.

Para a concepção econômica neoclássica, o sistema tributário não pode romper o equilíbrio de mercado, e os tributos devem obedecer aos princípios da “neutralidade” e da “equidade”. No primeiro caso, os impostos não devem afetar as decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos nas economias, pois afetaria a eficiência. E o princípio da equidade diz que os impostos devem ser distribuídos de forma eqüitativa entre os membros da sociedade, de forma a não alterar a estrutura de distribuição de renda, pois esta é considerada no modelo neoclássico como ótima antes de sua incidência, portanto, o sistema tributário não pode romper o “equilíbrio”.<sup>2</sup>

Um princípio consagrado por estudiosos e escrito na nossa Carta Magna é o da capacidade contributiva – requisito essencial para o critério de justiça fiscal – que, associado aos princípios da progressividade e da seletividade, tende a assegurar uma tributação proporcionalmente maior para quem auferir rendimentos mais elevados, detém maior patrimônio e consome produtos menos essenciais.<sup>3</sup> Nesse caso, os tributos diretos que incidem sobre a renda e o patrimônio são os que

---

<sup>?</sup> Economista, Mestre e Doutorando em Política Social na Universidade de Brasília (UnB). Vice-presidente do Corecon-DF e economista-coordenador de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical.

<sup>1</sup> Para compreensão da discussão e dos aportes teóricos fornecidos pelas diferentes escolas do pensamento econômico sobre a questão tributária, ver R. Santos, *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo*, São Paulo: Mandacaru, 2001.

<sup>2</sup> F. Oliveira, *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira*, Belo Horizonte, 2001.

<sup>3</sup> R. Piscitelli *et al*, *Contabilidade pública*, 7ª edição. São Paulo, Atlas, 2002.

atendem (em tese) melhor a esse requisito. Já os tributos indiretos que incidem sobre bens e serviços, independentemente da capacidade econômica de quem os adquire, acabam agravando mais pesadamente a renda de pessoas e famílias que destinam maior parcela de seus ganhos ao consumo.

A política tributária foi uma determinante importante no bojo das políticas macroeconômicas que deram sustentação ao Plano Real. A engenharia macroeconômica que assegurou o relativo controle da inflação passou pela elevação do endividamento público, que assegurou a transferência de renda do setor real da economia para os detentores de excedentes financeiros, particularmente o capital bancário. A partir de 1999, por força dos acordos com Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários. A viabilidade dessa política foi obtida por meio do aumento da arrecadação de impostos, via modificações na legislação infraconstitucional.

O aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como a Cofins e a CPMF, além do aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do Imposto de Renda (IR). A elevação da arrecadação tributária, no entanto, não se destinou para os serviços públicos, mas para cobrir - e apenas em parte - os juros e a amortização da dívida pública, que cresceu exponencialmente nos últimos dez anos.

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o Produto Interno Bruto (PIB).

Diversos estudos revelam<sup>4</sup> que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos, saltou de 29% para 37% do PIB, no período de 1994 a 2005. De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Mas o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média, pois tem uma alta carga tributária sobre o consumo - mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços - e uma baixa tributação sobre a renda - 25% . Situação inversa é a estrutura tributária dos países da OCDE: os impostos sobre o consumo representam 32,1%, em média; o imposto sobre a renda 35,4%.<sup>5</sup>

O problema central que deve ser aprofundado não é somente o tamanho da carga tributária no Brasil. A questão-chave é quem paga essa conta, ou seja, quem financia o Estado brasileiro? Nos últimos dez anos, a despeito das dificuldades de crescimento econômico do país, da elevação do

---

<sup>4</sup> Ver nesse sentido: Secretaria da Receita Federal, *Carga Tributária 2004*, Brasília, SRF, 2005, disponível em [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br). É. Amorim e A. Khair, "Quanto e como cresceu a carga tributária em 2004", *Caderno 58*, NEPP/Unicamp, fevereiro 2005, disponível em [www.nepp.unicamp.br/img/Download5.gif](http://www.nepp.unicamp.br/img/Download5.gif).

<sup>5</sup> Dados da OCDE disponíveis em: <http://www.oecd.org>.

desemprego e da queda da renda dos trabalhadores, a arrecadação de impostos continua quebrando todos os recordes históricos e reforça a injusta estrutura tributária brasileira.

## 2. O financiamento do Estado brasileiro

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais.<sup>6</sup> Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda, “o que lhe imprime o caráter de progressividade e de justiça fiscal: arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que obtêm maiores rendimentos”.

Para compreender a regressividade e a progressividade é necessário avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Trata-se do *fetich*e do imposto<sup>7</sup>: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços. Os tributos indiretos são regressivos.

A correlação das forças sociais é importante para compreender a composição da carga tributária. A partir do momento da definição do montante de recursos que o Estado terá de contar para o desempenho de suas tarefas, que são determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição deste ônus entre os membros da sociedade. O gravame é definido na arena política:

*É neste sentido que a correlação das forças políticas e sociais atuantes no sistema encontra-se na base da determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, na composição da carga tributária. Caso essa correlação seja desfavorável aos trabalhadores, por exemplo, tenderão a predominar, na estrutura tributária, os impostos indiretos, que são caracteristicamente regressivos e instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixas incidências sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Caso a luta política se revele favorável para a atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos*

---

<sup>6</sup> Ver nesse sentido: F. Rezende, *Finanças públicas*, 2ª edição, São Paulo, Atlas, 2001 e F. Oliveira, “*Economia e política...*”, op. cit.

<sup>7</sup> Expressão cunha por F. Oliveira, “*Economia e política...*”, op. cit.

*diretos adquirirão maior importância, como comprova a experiência dos países desenvolvidos.*<sup>8</sup>

O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadadas pela União<sup>9</sup>. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida,<sup>10</sup> que acaba beneficiando os rentistas, também privilegiados pela menor tributação.

## **2.1 A regressiva carga tributária brasileira**

A tabela 1 mostra a arrecadação tributária de 2005 das três esferas de governo, por base de incidência dos tributos. Estima-se que a carga tributária do Brasil alcançou 35,4% do PIB, em 2005.<sup>11</sup> Os dados revelam que, do montante de R\$ 685,9 bilhões arrecadados no ano passado, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 402,8 bilhões, equivalentes a 59% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Como o consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda conforme ela aumenta, prejudicando mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O resultado é uma carga tributária regressiva, significando que o Estado brasileiro é financiado pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta.

Estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, de 1996, revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%.<sup>12</sup> A POF 2002/2003 mostra que essa regressividade vem aumentando: as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter uma carga

---

<sup>8</sup> Idem, p. 108.

<sup>9</sup> Conforme Unafisco Sindical, *Carga Tributária Federal aumentou em 2005*, disponível em [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2006/A9376.htm](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2006/A9376.htm).

<sup>10</sup> Em 2005, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida alcançou o montante de R\$ 139 bilhões, equivalendo a 23% das despesas do Governo Federal, excluindo o refinanciamento da dívida, conforme dados do Tesouro Nacional, *Relatório resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*, Brasília, dezembro de 2005.

<sup>11</sup> Não inclui o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pois no nosso entendimento, o FGTS compõe a remuneração do trabalhador. Trata-se de uma renda diferida. Ver nesse sentido: DIEESE, “Encargos sociais no Brasil”, São Paulo, *Pesquisa Dieese*, nº 12, agosto de 1997.

<sup>12</sup> De acordo S. Vianna *et al.*, “Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social”, *Tributação em Revista*, Brasília, nº 36, abril e junho de 2001.

tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos.<sup>13</sup>

Tabela 1

**Estimativa Carga tributária brasileira, por base de incidência, em 2005**

CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL (1)	em % PIB	R\$ milhões	Participação
	35,4%	685.856	Em % 2005
<b>Consumo</b>	<b>20,8%</b>	<b>402.794</b>	<b>58,7%</b>
Imposto sobre Importação	0,5%	9.086	1,3%
I.P.I.Total	1,4%	26.373	3,8%
Contribuição P/ Seguridade Social/Cofins	4,5%	87.902	12,8%
Entidades Financeiras	0,3%	6.736	1,0%
Demais Empresas	4,2%	81.166	11,8%
Contribuição para o Pis/Pasep	1,1%	22.046	3,2%
Entidades Financeiras	0,1%	1.107	0,2%
Demais Empresas	1,1%	20.938	3,1%
Cide-Combustíveis	0,4%	7.680	1,1%
CPMF	1,5%	29.230	4,3%
Imposto Sobre Operações Financeiras	0,3%	6.102	0,9%
Contribuição Previdenciária das Empresas	2,5%	48.050	
ICMS	8,0%	154.810	22,6%
ISS	0,6%	11.515	1,7%
<b>Renda</b>	<b>8,9%</b>	<b>173.122</b>	<b>25,2%</b>
Renda do Trabalho	3,4%	65.344	9,5%
I.Renda-Pessoa Física	0,4%	7.341	1,1%
I.R.R.F.Rendimentos Do Trabalho	1,8%	35.821	5,2%
Contribuição Previdenciária Dos Trabalhadores	1,1%	22.182	3,2%
Renda Do Capital	4,0%	77.452	11,3%
I.Renda-Pessoa Jurídica	2,6%	51.130	7,5%
Entidades Financeiras	0,4%	7.326	1,1%
Demais Empresas	2,3%	43.804	6,4%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	1,4%	26.323	3,8%
Entidades Financeiras	0,1%	2.525	0,4%
Demais Empresas	1,2%	23.797	3,5%
Outras Rendas	1,6%	30.326	4,4%
<b>Patrimônio</b>	<b>1,2%</b>	<b>23.606</b>	<b>3,4%</b>
Imposto Territorial Rural	0,0%	324	0,0%
IPVA	0,5%	10.497	1,5%
ITCD	0,0%	795	0,1%
IPTU (2)	0,5%	9.804	1,4%
ITBI	0,1%	2.187	0,3%
<b>Outros</b>	<b>4,5%</b>	<b>86.334</b>	<b>12,6%</b>

Fonte: SRF, STN, Confaz

Elaboração Própria

Nota:

1) Não inclui FGTS

2) Dados dos municípios com base na variação nominal da arrecadação tributária das capitais.

A partir de 1995, um conjunto de modificações na legislação tributária brasileira constituiu uma verdadeira “reforma tributária”, que concedeu privilégios tributários à renda do capital e onerou os trabalhadores e os consumidores, tal como será visto a seguir.

<sup>13</sup> M. Zockun (Coord.), *Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado*, São Paulo, FIPE, 2005.

O aumento da carga tributária indireta ocorreu, principalmente, devido às modificações ocorridas na legislação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em 1998, diante do agravamento da crise financeira no Brasil, que nos levou a firmar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo federal lançou um “pacote fiscal”, incluindo um conjunto de medidas visando a aumentar arrecadação e assegurar superávit primário fiscal, em 1999, de R\$ 31 bilhões (3,1% PIB). Entre as muitas medidas anunciadas no “pacote 51”, que permitiu ao governo assegurar as chamadas “receitas extraordinárias”, destaca-se a alteração da legislação da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e da Cofins. No governo Lula, a Lei 10.833/2004, que instituiu a não-cumulatividade e elevou a alíquota da contribuição de 3% para 7,6%.

As alterações realizadas na legislação tributária após 1996 agravam a regressividade da carga tributária brasileira. Com isso, vem aumentando a incidência tributária sobre bens e serviços (consumo) saltando de 17,2% do PIB, em 1996, para 20,8%, em 2005 (ver tabela 2).

Tabela 2

**Evolução da Carga Tributária sobre o Consumo em % PIB**

Principais Tributos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Imposto sobre Importação	0,54%	0,59%	0,72%	0,81%	0,77%	0,76%	0,59%	0,52%	0,52%	0,47%
I.P.I Total	1,99%	1,93%	1,78%	1,69%	1,71%	1,62%	1,47%	1,26%	1,29%	1,36%
Contribuição P/ Seguridade Social/Cofins	2,30%	2,20%	2,05%	3,30%	3,62%	3,87%	3,88%	3,83%	4,34%	4,54%
Entidades Financeiras	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,21%	0,27%	0,27%	0,27%	0,35%
Demais Empresas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,65%	3,61%	3,55%	4,06%	4,19%
Contribuição para o Pis/Pasep	0,95%	0,87%	0,83%	1,01%	0,91%	0,95%	0,96%	1,11%	1,10%	1,14%
Entidades Financeiras	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,06%	0,06%	0,05%	0,06%
Demais Empresas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,90%	0,90%	1,06%	1,05%	1,08%
Cide-Combustíveis	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,54%	0,48%	0,43%	0,40%
CPMF	0,00%	0,79%	0,89%	0,82%	1,32%	1,43%	1,51%	1,48%	1,50%	1,51%
Imposto Sobre Operações Financeiras	0,37%	0,43%	0,39%	0,50%	0,28%	0,30%	0,30%	0,29%	0,30%	0,31%
Contribuição Previdenciária das Empresas	3,39%	3,17%	3,06%	2,87%	2,80%	2,91%	2,77%	2,30%	2,33%	2,48%
ICMS	7,15%	6,84%	6,66%	6,97%	7,47%	7,86%	7,75%	7,73%	7,83%	7,99%
ISS	0,51%	0,56%	0,52%	0,58%	0,60%	0,54%	0,55%	0,54%	0,59%	0,55%
<b>Total da Carga sobre Consumo</b>	<b>17,24%</b>	<b>17,35%</b>	<b>16,96%</b>	<b>18,59%</b>	<b>19,44%</b>	<b>20,25%</b>	<b>20,31%</b>	<b>19,59%</b>	<b>20,18%</b>	<b>20,79%</b>

Fonte: SRF, STN, Confaz

Elaboração própria

Enquanto o montante de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal cresceu, em termos reais, 101,62%, no período de 1996 a 2005, a Cofins evoluiu 162,09%, saindo de uma arrecadação de R\$ 34,3 bilhões, em 1996, para R\$ 89,9 bilhões, em 2005. A arrecadação da CPMF cresceu 141,7% no período de 1997 (início do recolhimento) a 2005. Os valores são deflacionados mensalmente pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços de dezembro/2005.

Importante também lembrar que nesse período foi instituída a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), por meio da Lei 9.311/1996. A CPMF, que era para ser provisória, vem sendo prorrogada constantemente. A última prorrogação ocorreu pela Emenda Constitucional 42 (reforma tributária do governo Lula), que autoriza a cobrança da CPMF até final de 2007.

## 2.2 Trabalhadores pagam mais impostos que os bancos

A partir de 1996, a tabela do Imposto de Renda (IR) deixou de ser corrigida periodicamente e com isso milhares de trabalhadores de menor poder aquisitivo passaram a ser tributados na fonte. No período de 1996 a 2001, a tabela do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) ficou congelada. Desde então ocorreram as seguintes correções: 17,5%, em 2002; 10%, em 2005; e, 8% a partir de fevereiro deste ano. Esses reajustes são insuficientes para repor integralmente os efeitos da inflação no pagamento de IR, pois não refletem toda a inflação do período. A inflação de janeiro/1996 a janeiro/2006, apurada pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), foi de 104,98%. Descontando os reajustes já concedidos de 17,5% (2002), de 10% (2005) e de 8% (2006), a tabela do Imposto de Renda, ainda, precisaria ser corrigida em 46,84%, em 1º de fevereiro de 2006.<sup>14</sup>

Em 1995, o limite de isenção da tabela do Imposto de Renda era equivalente a 10,48 salários mínimos. A falta de correção da tabela acabou transformando trabalhadores com renda acima de 3,9 salários mínimos<sup>15</sup> em contribuintes do IR, ferindo o princípio da capacidade contributiva estabelecido na Constituição Federal. Além disso, os assalariados pagam em tributos diretos proporcionalmente o dobro do que pagam os empregadores. Os dados preliminares da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE revelam que, no extrato da população com renda per capita superior a R\$ 957,96 por mês, os trabalhadores pagam em impostos diretos 16% da renda, e donos das empresas pagam somente 8%.<sup>16</sup>

Os tributos cobrados diretamente sobre a renda do trabalho, incluindo a contribuição previdenciária dos trabalhadores, representam 10% da carga tributária brasileira. A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os Rendimentos do Trabalho alcançou o montante de R\$ 36 bilhões, em 2005, um aumento de 6,4% em termos reais, em relação ao ano anterior. Os trabalhadores brasileiros recolheram em imposto de renda (IRPF mais IR sobre a renda do trabalho), em 2005, 12% da receita federal (exceto previdência), equivalendo a 2,2% do PIB (ver tabela 1).<sup>17</sup>

No Brasil, a tabela do IR vem perdendo progressividade em relação ao que foi no passado. No período de 1983 a 1985, a tabela progressiva IRPF estabelecia 13 faixas de renda e alíquotas que variavam de 0% a 60%, com interstício de 5%. Em 1989, paradoxalmente ao estabelecido na Constituição Federal de 1988, ocorreu uma redução de nove faixas (alíquotas de 0% a 45%) para

---

<sup>14</sup> Ver nesse sentido site desenvolvido pelo Unafisco Sindical: [www.correcaodatabela.org.br](http://www.correcaodatabela.org.br).

<sup>15</sup> Se fossem desconsiderados os aumentos reais concedidos ao salário mínimo, no período de janeiro/1995 a abril/2005, o limite de isenção em quantidade de salários mínimos sobe para 6,65.

<sup>16</sup> B. Lima, "Empregados pagam mais tributo direto que patrões", *Folha de São Paulo*, 04/07/2005.

<sup>17</sup> No Brasil os dois principais tributos incidentes sobre a renda das pessoas físicas são o IRPF e o Imposto de Renda sobre os rendimentos trabalho. No primeiro caso se refere ao ajuste da declaração de renda feito anualmente pelas pessoas físicas junto à Receita Federal Já o Imposto de Renda sobre os rendimentos do trabalho é recolhido mensalmente na fonte, principalmente sobre a folha de pagamento. Existem outras modalidades de Imposto de Renda retido na fonte, como por exemplo, o IRRF-rendimentos de capital e o IRRF-remessas para o exterior.

apenas duas, com alíquotas de 10% e 25%. Em 1995 vigoravam três faixas com alíquotas que variavam de 15% a 35%, que foi suprimida pelo governo anterior com o falso argumento de que havia poucos contribuintes nessa faixa. Desde 1998, vigoram no país duas faixas, com alíquotas de 15% e 27,5%. Portanto, 21 anos depois a alíquota mínima triplicou de valor, passando de 5% para 15% e a máxima foi reduzida em mais da metade, de 60% para 27,5%.

Essa maior tributação sobre os salários dos trabalhadores ocorre no período em que a renda do trabalho participa cada vez menos da distribuição da riqueza no país. A parte da renda nacional apropriada pelos salários caiu 19,69%, ou seja, de uma participação de 32% no PIB, em 1994, para 25,7%, em 2003. Por outro lado, no mesmo período, a fatia da renda nacional (PIB) conquistada pelos rendimentos do capital cresceu 11,98%.<sup>18</sup>

No período de 1999 a 2005, os bancos recolheram de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre seus lucros apenas R\$ 55,4 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 261,5 bilhões de Imposto de Renda. Em 2005, apesar do aumento expressivo dos lucros dos bancos (31%), a arrecadação de tributos desse setor permanece pequena em relação às demais empresas e às pessoas físicas, principalmente os trabalhadores assalariados. Os bancos recolheram de Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), em 2005, R\$ 10,1 bilhões, enquanto os trabalhadores pagaram R\$ 44,1 bilhões em Imposto de Renda (Imposto de Renda de Pessoa Física mais Imposto de Renda sobre rendimentos do trabalho), conforme a tabela 3. Os trabalhadores são responsáveis por 12,6% da receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), já o montante de tributos pagos pelas instituições financeiras sobre o lucro representa apenas 2,7% do montante arrecadado. Os trabalhadores pagaram no período de 1999 a 2005 quase cinco vezes mais impostos sobre a renda que todo o setor financeiro da economia.

Tabela 3  
**Tributação da Renda dos Bancos e dos Trabalhadores**  
2005 - R\$ milhões (a preço de dez/05 - IPCA)

Bancos		Trabalhadores	
IRPJ	7.517	IRPF	7.518
CSLL	2.597	IR- Rendimentos do Trabalho	36.592
<b>Total</b>	<b>10.114</b>	<b>Total</b>	<b>44.110</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal  
Elaboração própria

### 2.3 A insignificante carga tributária sobre o patrimônio

Os impostos que têm incidência sobre o patrimônio, no Brasil, apresentam uma arrecadação insignificante, apenas 3,4% do montante arrecadado (tabela 1). O único tributo sobre a propriedade de responsabilidade da União é o Imposto Territorial Rural (ITR), que acumulou uma arrecadação

<sup>18</sup> Conforme dados do Sistema de Contas Nacionais do IBGE.

de R\$ 324 milhões em 2005, representando somente 0,03% do montante dos tributos federais arrecadados pela SRF. A baixa arrecadação do ITR reflete as alterações realizadas pela Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que desonerou o patrimônio rural. Entre as modificações realizadas destacam-se: a supressão do dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30%; redução da “progressividade no tempo”, modificando a legislação anterior, com diminuição de alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos; extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm); e a substituição das três tabelas previstas na lei anterior por apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país.<sup>19</sup>

Apesar de o governo, na época, anunciar que as modificações da legislação elevariam a arrecadação do ITR para a cifra de R\$ 1,6 bilhão, o que aconteceu na prática foi a diminuição da arrecadação desse imposto. Muito aquém do previsto, a arrecadação do ITR tem uma trajetória descrente em relação à legislação anterior. Em 1996, a arrecadação do ITR somou R\$ 496 milhões, valor que se reduziu a R\$ 329 milhões em 2004. Portanto, a preços constantes – de dez/2005, com base no IPCA –, há uma variação negativa de 33,7%. O corolário de oito anos de vigência da Lei 9.393 é uma pífia arrecadação do ITR, muito abaixo do potencial, para um país de enorme concentração de terra, significando o abandono definitivo desse imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor.

#### **2.4 As renúncias tributárias a favor da renda do capital**

Ao mesmo tempo em que vem taxando mais significativamente a renda dos trabalhadores assalariados e as classes de menor poder aquisitivo, via tributação sobre o consumo, ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro vem abrindo mão de receitas tributárias importantes em favor da renda do capital.

Um das dessas renúncias fiscais é a dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do Imposto de Renda e da CSLL. A partir de 1996, a Lei 9.249/95, artigo 9º, permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real que remuneraram pessoas físicas ou jurídicas, a título de juros sobre o capital próprio, considerarem tais valores como despesas para fins de apuração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Trata-se, na verdade, de uma despesa fictícia.

O pagamento de juros sobre capital próprio vem sendo mecanismo de redução na arrecadação do IRPJ e da CSLL. De acordo com o jornal *Valor Econômico* (18/08/2005), enquanto o resultado

---

<sup>19</sup> Conforme F. Farias *et al*, “A Receita do Brasil II – da análise ao projeto de reformulação”, Rio de Janeiro, *anais do VII Congresso Nacional dos Auditores-Fiscais - Conaf*, 17 a 18 novembro de 2000, p. 45-51.

antes do imposto de renda de 216 empresas de capital aberto saltou de R\$ 3,99 bilhões, em 2002, para R\$ 49,72 bilhões (2004), ou seja, um crescimento de 12 vezes, as provisões de IR e CSLL aumentaram apenas seis vezes (de R\$ 2,19 bilhões para R\$ 12,28 bilhões). O jornal destaca que “o motivo mais comum que contribui para a redução do volume de tributos pagos sobre o lucro foram os juros sobre capital próprio, alternativa adotada pelas empresas hoje para a distribuição de lucros”.

Somente, em 2005, a distribuição de juros sobre capital próprio implicou uma renúncia tributária de R\$ 3,7 bilhões. Esse mecanismo permitiu, por exemplo, que os cinco maiores bancos do sistema financeiro nacional – que apresentaram um lucro histórico em 2005 - pagassem a título de juros sobre capital próprio aos seus acionistas um montante de R\$ 6 bilhões. O valor distribuído de Juros sobre Capital Próprio proporcionou uma redução nas despesas com encargos tributários desses bancos no montante de R\$ 2,1 bilhões, implicando uma renúncia tributária do Estado a favor dos bancos no total de R\$ 1,2 bilhão.

Entre os privilégios tributários concedidos ao grande capital, especialmente os bancos, está a isenção de imposto de renda da remessa de lucros e dividendos ao exterior (art. 10, Lei 9.249/1995). De acordo com os dados do Banco Central, as remessas líquidas de lucros e dividendos de multinacionais bateram recorde em 2005, atingindo US\$ 12,7 bilhões, maior montante desde 1947.<sup>20</sup> Essa situação só é possível em função da alta rentabilidade com os juros reais, o câmbio apreciado e a isenção de imposto de renda sobre remessas para o exterior e a isenção de lucros e dividendos distribuídos. Convertendo o valor de US\$ 12,7 bilhões à taxa de câmbio de R\$ 2,34 (30/12/2005), chega-se ao montante de R\$ 29,7 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% (que vigorou até 1996) possibilitaria uma arrecadação tributária de R\$ 4,5 bilhões<sup>21</sup>.

Desde janeiro de 1996, a distribuição de lucros e dividendos é isenta de IR. Uma estimativa com base no Relatório Consolidado das principais fichas da Declaração de Informações Econômico-Fiscais das Pessoas Jurídicas (DIPJ) de 2000 (último divulgado pela Secretaria da Receita Federal) permite apurar que, caso a distribuição de lucros e dividendos fosse tributada na tabela do Imposto de Renda a uma alíquota média efetiva de 25%, o Estado arrecadaria R\$ 5,2 bilhões em 2005.

Recentemente o governo editou a MP 281 (15/02/2006), reduzindo a zero as alíquotas de IR e de CPMF para investidores estrangeiros no Brasil. As operações beneficiadas pela MP são cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não-residentes, que possuam no mínimo 98% de títulos públicos federais. Novamente, os grandes beneficiados pela benevolência tributária do

---

<sup>20</sup> Gazeta Mercantil, 20/01/2006.

<sup>21</sup> Ver nesse sentido, a análise da arrecadação federal feita pelo Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical, *Arrecadação de Janeiro/2006: Renúncia Tributária favorece o grande Capital*, disponível em [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/index.htm](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/index.htm).

Estado brasileiro são os bancos. Após a MP 281 vem crescendo o interesse dos bancos estrangeiros com filiais no Brasil em emitir bônus indexados em reais no exterior. Eles emitem títulos em reais fora do país pagando juros abaixo do Depósito Interfinanceiro (DI) e depois ingressam com esses recursos como investidores estrangeiros no Brasil, comprando títulos públicos que pagam DI. Assim, ganham a diferença realizando uma operação de arbitragem.<sup>22</sup>

A atual legislação tributária já trata de forma benevolente a renda do capital comparativamente à dos trabalhadores, ferindo a isonomia tributária entre as diferentes espécies de renda, conforme a Constituição Federal. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores aos demais rendimentos.<sup>23</sup>

### **3. Alternativas para uma tributação justa**

A política tributária deve ser, antes de tudo, um instrumento de distribuição de renda e indutora do desenvolvimento econômico e social do país. Deve ser buscado um modelo tributário que assegure a sustentação do Estado que priorize as políticas sociais.

A construção de uma tributação mais justa no país passa pelo resgate e reafirmação de diversos princípios tributários, já existentes na Constituição brasileira e que nos últimos anos não vêm sendo observados. Entre eles, destacam-se o princípio da capacidade contributiva e o não-confisco do mínimo existencial.<sup>24</sup> O Estado não pode cobrar imposto sobre uma parcela da renda que as pessoas destinam às necessidades vitais (proteção à família, educação, saúde, moradia e previdência social), pois só existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna do contribuinte e de sua família. Essas despesas não devem estar disponíveis para o pagamento de impostos.<sup>25</sup>

A política tributária não pode conceder tratamento privilegiado à renda dos capitalistas, de forma que todos os rendimentos tributáveis da pessoa física devem ser feitos obrigatoriamente na tabela progressiva do IR e sujeitos ao ajuste anual.

Nesse sentido, é necessário revogar algumas das alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, após 1996, que sepultaram a isonomia tributária no Brasil com o favorecimento da renda do capital em detrimento da renda do trabalho. Entre essas mudanças destacam-se: a redução da alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros, a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL,

---

<sup>22</sup> Conforme Lucchessi, “Isenção de IR estimula captação em real”, *Valor Econômico*, 15/05/2006, p. C1..

<sup>23</sup> Conforme C. Hickmann (2002), “*Quem Paga A Conta? Privilégio de Rentistas: Imposto de Renda Exclusivo na Fonte*”, Belo Horizonte, *anais do VIII Congresso Nacional dos Auditores-Fiscais - Conaf*, 13 a 19 de outubro de 2002.

<sup>24</sup> C. Hickmann *et al*, “Princípios para uma reforma tributária cidadã”, *Tributação em Revista*, Brasília, nº 39, janeiro a março de 2002, p. 16-21.

<sup>25</sup> Ver nesse sentido estudo do Unafisco Sindical, *O Imposto de Renda na Reforma Tributária*, Brasília abril de 2003, disponível em [http://www.unafisco.org.br/campanhas/ir/ir\\_2.htm](http://www.unafisco.org.br/campanhas/ir/ir_2.htm).

a isenção de IR na distribuição dos lucros e dividendos, na remessa de lucros e dividendos ao exterior e nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil.

O pilar do sistema tributário deve ser o imposto de renda, pois é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do imposto de renda será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. O imposto de renda é um instrumento fundamental para redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por intermédio dele será possível aplicar a máxima “igualdade é tratar desigualmente os desiguais”<sup>26</sup> no ordenamento tributário do país. Portanto, dever ser ampliado o número de faixas e de intervalos da tabela do IR, estabelecendo alíquotas iniciais inferiores às vigentes hoje e com correção periódica da tabela.

As modificações propostas são passos importantes para a construção de uma estrutura tributária mais progressiva e, portanto, mais justa. Com isso, as classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus tributário, permitindo na prática uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo. A desoneração da tributação sobre bens e serviços seria um forte incentivo aos investimentos produtivos, contribuindo para a retomada do crescimento econômico. Os donos do capital financeiro seriam chamados a contribuir com uma maior parcela do financiamento do Estado brasileiro e não simplesmente o seu maior beneficiário. Por outro lado, não haveria tratamento desigual da renda, a partir do momento em que todos os rendimentos fossem tributados pela tabela progressiva do imposto de renda, já recuperada de novas alíquotas e maior número de faixas de contribuição. O resultado esperado das propostas apresentadas é uma inversão na distribuição da carga tributária que passaria a ser concentrada em tributos diretos, ou seja, sobre a renda e o patrimônio.

---

<sup>26</sup> Idem.