

## O sistema tributário constitucional

Primeiramente, é bom esclarecer, que não se pretende realizar uma imersão profunda no Direito Tributário, ou mesmo no Financeiro, mas apenas em seus aspectos incidentais. A utilização daquele ramo do Direito nesta dissertação é de caráter instrumental, ou seja, o exame do tratamento do mínimo existencial pelo Estado perpassa pela ótica financeira-tributária, porque a fruição do *status positivus libertatis* está diretamente relacionada à satisfação das condições básicas para uma vida digna, a ser realizada por meio da utilização dos recursos públicos oriundos, precipuamente, da intervenção na esfera privada do indivíduo, por meio do tributo. Essa atuação estatal interventiva é limitada, a fim de ser respeitado o *status negativus* do mínimo existencial.

Por esses motivos, há de serem invocados conceitos elementares à compreensão do tema, relativos ao funcionamento estatal na arrecadação do dinheiro extraído do cidadão, quem, verdadeiramente, provê os cofres públicos.

Para tanto, nas próximas linhas, será analisada a relação entre o tributo e a liberdade; a vinculação entre os direitos humanos e a tributação; os princípios gerais da ordem tributária, com ênfase na capacidade contributiva; a evolução da carga tributária brasileira e uma visão panorâmica das condições de vida no Brasil.

### 6.1.

#### Tributo e liberdade

Essencialmente, o tributo possui uma vinculação com a liberdade. Torres (2005a) explica que o tributo nasce da *autolimitação da liberdade*, com reservas estabelecidas pelo contrato social e garantidas por meio das imunidades, e que permite ao Estado exercer o poder tributário sobre a parcela não excluída pelo pacto constitucional, concluindo que a própria liberdade institui o tributo. Este é o preço da liberdade, por servir de instrumento para distanciar o homem do Estado e lhe permitir o desenvolvimento de suas potencialidades, no espaço público; por outro lado, é o tributo o preço pela proteção do Estado, consubstanciada em bens e

serviços públicos, de forma que ninguém pode ser privado de parcela de sua liberdade sem a contrapartida do benefício estatal.

Por outro lado, para o exercício de suas liberdades, é indispensável ao indivíduo o atendimento pelo Estado das condições mínimas que possam lhe assegurar uma vida digna. Afigura-se, portanto, um ciclo ‘virtuoso’: o Estado exerce o seu poder de polícia tributário, interferindo na liberdade individual do cidadão, que contribui, por força daquele poder, para que o Estado obtenha os recursos necessários para o atendimento das condições primárias daquele indivíduo, sem as quais não pode exercer a sua própria liberdade. Tudo isso sem olvidar que o poder estatal não nasceu do nada, mas também do resultado do exercício pelo cidadão de sua liberdade política.

O tributo se define como um dever fundamental, materializado por uma prestação pecuniária, delimitado pelas liberdades fundamentais e pelos princípios constitucionais gerais e específicos, com a finalidade de obter receitas, exigido de quem realize o fato descrito na norma, elaborada nos termos da competência específica outorgada pela Constituição (TORRES, 2006, p. 371).

Esse dever fundamental nasce do pacto constitucional e se diferencia dos demais deveres ali consagrados, em razão de se materializar por meio de prestação pecuniária ou outro valor que se possa transformar em dinheiro (artigo 3º do Código Tributário Nacional, Lei nº. 5.172/1966).

O tributo se caracteriza como uma das formas de ingresso público, no quadro das receitas derivadas e oriundas de contribuições compulsórias. Sua exigência se dá através do ato de império do Estado, ao mesmo tempo em que configura um dos aspectos da cidadania, o dever de contribuir para os gastos públicos.

Além da característica pecuniária da prestação e da sua compulsoriedade, outro traço substancial do dever de pagar tributos é a estreita relação com a legalidade de sua instituição. O tributo pode ser “opressão da liberdade, se o não contiver a legalidade” (TORRES, 2005a, p. 4). Mas, não é uma lei qualquer o instrumento do poder tributário, mas aquela emanada de quem detém, constitucionalmente, a competência para instituir e administrar. Tributo sem lei não é tributo, assim como também não o é a sanção de ato ilícito. Esta é penalidade por descumprimento de dever, mas não um dever fundamental, posto que limitada pela liberdade individual (TORRES, 2007, p. 45).

No cenário geral dos direitos fundamentais, de forma absoluta ou não, a depender da modalidade tributária, algumas liberdades recebem imunização diante do poder fiscal. Aqui interessa a imunidade relativa ao mínimo existencial, que, na realidade, trata-se das condições iniciais da liberdade, que não podem ser objeto de ingerência estatal sob nenhuma das modalidades dos tributos e, ainda, impescindem das prestações positivas. Aquelas condições são marcadas por uma pré-existência constitucional, cujo entendimento perpassa pela identificação de um vínculo de respeito do ato de tributar para com os direitos humanos.

## 6.2.

### **A tributação e os direitos humanos**

Para o tema da tributação, parte-se do pressuposto estabelecido de que o Estado existe em função da pessoa e não o contrário. Em assim sendo, a administração pública deve pautar-se através de ações que visam ao cumprimento dos fins para os quais foi criada, com observância dos valores consagrados pelos direitos humanos e fundamentalizados no texto constitucional.

Os direitos humanos, ao informarem o conteúdo valorativo concebido na Carta Maior do Estado, estabeleceram uma pré-existência relativamente ao ordenamento jurídico vigente a partir dali. Levando-se em consideração a unidade sistemática do texto constitucional, a observância dos direitos fundamentais é uma exigência em cada ato estatal e nas relações individuais, ou seja, em toda ordem de relações jurídicas. Expressos, sobretudo, através de princípios, os direitos fundamentais pairam acima da atividade fiscal, delimitando o poder impositivo do Estado e apontando os caminhos para a humanização do Direito Tributário, considerado árido, em razão do seu formalismo e de sua burocratização.

O poder de tributar dos Estados encontra limitação nos direitos fundamentais, ou seja, direta ou indiretamente, a tributação está sob as amarras daqueles direitos, instrumentalizados por meio dos princípios constitucionais.

Com a superação do modelo positivista na segunda metade do século XX e com a aproximação da ética com o direito, foi possível transmigrar, para os Direitos Financeiro e Tributário, uma coletânea de valores, até então não concebida dentro daqueles ramos do Direito. A abertura sistêmica principiológica,

feição da vigente Carta Magna, implica que o orçamento e a tributação transitem pelo cenário axiológico dos valores éticos e jurídicos.

O direito positivo não mais pode ser dissociado da ética. A idéia de justiça permeia a Constituição Brasileira, uma vez que essa expressamente propugna por uma “sociedade livre, justa e solidária”<sup>1</sup>. Para Klaus Tipke (2002, p. 28), leis fiscais sem nenhuma relação com a justiça não fundamentam nenhum Direito Tributário, criam apenas uma “coisa tributária” ou um “tumulto tributário”, que trazem, ao invés de um direito “justo, racional, compreensivo, claro e razoável”, um direito “injusto, arbitrário, particular, lacunoso, contraditório, incompreensível e complicado”.

A ordem tributária brasileira compõe-se de um sistema normatizadamente estruturado, onde nele se pode encontrar a equalização das questões, dentro mesmo da estrutura sistematizada (NOGUEIRA, 1995, p. 39). A Constituição da República Federativa do Brasil é a grande responsável pela sistematização das regras tributárias. Nela se inserem as normas supremas da ordem tributária que compõem o Sistema Tributário Nacional, interagindo com todos os demais ramos do Direito. São de égide constitucional todos os princípios informadores do Direito Tributário, a enumeração exhaustiva das pessoas com poder de tributar e das vedações atinentes a esse poder, a delimitação de suas competências, a previsão das modalidades tributárias, a participação das normas de cunho infraconstitucional na sua tarefa de criar e regulamentar cada espécie de exação.

Por meio da Constituição da República, no dizer de Vittorio Cassone (2000, p. 25), são informados “os princípios ou as regras a seguir; o CTN trata das normas gerais, e a lei ordinária, como norma, viabiliza tais princípios e regras, estabelecendo detalhadamente as obrigações e os direitos dos contribuintes”.

Erige de todo o sistema tributário constitucional a regra básica e informadora da distribuição da competência, dirigida às pessoas políticas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A competência tributária, por sua vez, é “a aptidão jurídica para criar, ‘in abstracto’, tributos” (CARRAZA, 2001, p. 26), através do processo legislativo, pois, não se cria tributos sem lei em sentido

---

<sup>1</sup> Por entender não existir um critério uniforme de justiça para todo o Direito, Klaus Tipke defende que cada ramo do Direito possua seu próprio critério, na forma de uma “justiça adequada à matéria”, ou seja, o que é adequado à matéria dependerá da finalidade para a qual houve a regulamentação de certo ramo do Direito. Para o Direito Tributário, o autor sugere o princípio da capacidade contributiva como critério justo de repartição da carga de impostos. *In: TIPKE & YAMASHITA, 2002, p. 21)*

estrito, regra advinda do Princípio da Legalidade (artigos 5º, II, e 150, I, da Constituição da República).

Sob as diretrizes constitucionais, pode o titular da competência tributária, quanto ao tributo, criá-lo ou não e, uma vez criado, pode o mesmo ser aumentado, diminuído ou tornar-se objeto de isenção. Mas, quanto à competência, jamais poderá o seu titular renunciá-la, pois é a mesma indelegável e irrenunciável (CARRAZA, 2001, p. 27). Não se pode admitir, portanto, a afirmativa de que a Constituição cria tributo, mas aquela norma atribui a competência às pessoas politicamente designadas para fazê-lo, por meio de lei.

Ainda na seara da competência, não admite o texto constitucional o seu exercício ilimitado. Ao contrário, informa às pessoas políticas a fronteira inexcedível da atuação legislativa, através das conhecidas Limitações ao Poder de Tributar (art. 150 e seguintes da carta constitucional), uma vez que estas demarcam a conduta do titular da competência tributária na criação dos tributos.

Com efeito, os postulados constitucionais são caracterizados pela existência de vários princípios, que atuam de forma a atrair para si as regras jurídicas (CARVALHO, 1991, p. 90), de modo implícito ou explícito, conforme acontece nas normas limitativas ao poder de tributar, convivendo todos sob a égide da integração.

A ordem tributária é informada pelos princípios constitucionais fundamentais e outros especificamente tributários. Estes serão apenas arrolados, a partir de agora, em uma lista não exaustiva, em seus aspectos mais diretamente relacionados ao mínimo existencial, com ênfase maior ao princípio da capacidade contributiva, sem qualquer pretensão de reduzir o conteúdo dos institutos, mas com a finalidade incidental de demonstrar a sua indispensabilidade para a compreensão do tema.

### **6.3.**

#### **Princípios gerais tributários**

A teoria dos princípios, fortalecida após os modelos traçados no pós-positivismo, ainda não foi capaz de quebrar totalmente o exacerbado formalismo com que são tratadas as questões tributárias. De fato, uma postura aberta aos princípios não é praxe nos tribunais, quando se refere àquelas questões. Contribui

para esse quadro o fato de que a atuação da administração pública deve pautar-se através de um dos mais presentes princípios gerais constitucionais: a *legalidade*.

O princípio da estrita legalidade se afigura como um dos alicerces que sustentam a atividade tributária. Além de sua genérica enunciação, constante do artigo 5º, inciso II, a Constituição Brasileira o inseriu, expressamente, entre as limitações ao poder de tributar, no mandamento inserto no artigo 150, inciso I, asseverando a indispensabilidade da reserva legal na instituição e na majoração do tributo, embora a própria Constituição prescreva, para algumas espécies tributárias, uma ressalva<sup>2</sup> quanto às alíquotas e bases de cálculo, permitindo sua alteração pelo Poder Executivo. Decorre, também, do princípio da legalidade a imprescindível necessidade de constarem do bojo da lei os elementos que descrevem o fato jurídico e os dados descritores da relação obrigacional. Trata-se da tipicidade tributária como decorrência lógica e imediata do princípio da estrita legalidade (CARVALHO, 1991, p. 98).

O princípio da anterioridade tributária encontra-se insculpido no artigo 150, inciso III, alínea *b*, da Carta Constitucional, que proíbe a cobrança do tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou. Tal prescrição está relacionada ao princípio da segurança jurídica, a fim de evitar que o contribuinte seja surpreendido no seu planejamento fiscal. As exceções constitucionalmente previstas coincidem com aquelas pertinentes ao princípio da legalidade, por imperativo lógico, para que os atos do Executivo possam ter efeito imediato<sup>3</sup>.

O princípio da imunidade tributária vem oferecendo aos doutrinadores pátrios muitos debates, acerca da sua natureza jurídica, pois, a despeito de a Constituição da República dar-lhe tratamento de “limitação ao poder de tributar”,

---

<sup>2</sup> Cf. Conforme acentua Misabel Derzi, efetivamente não existem exceções à legalidade, uma vez que todo tributo está sujeito ao diploma legal, em seus aspectos substanciais (material, temporal, espacial, subjetivo e quantitativo). Porém, em algumas hipóteses previstas na Constituição, é quebrada a legalidade absoluta, permitindo ao legislador apenas estabelecer os limites mínimos e máximos, dentro dos quais o Poder Executivo poderá alterar quantitativamente o dever tributário. A ressalva se fundamenta na necessidade de uma política fiscal dinâmica que possa ser compatibilizada com as conjunturas econômicas internas e internacionais, como, por exemplo, os impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, sobre importação e exportação, imposto extraordinário de guerra, etc. *In*: BALEEIRO, 1999, p. 90.

<sup>3</sup> Em extensão àquele princípio, a Emenda Constitucional nº. 42/2003 trouxe a figura da noventena, que exige a observância do prazo de noventa dias, para que os tributos tenham eficácia, desde que a lei seja de publicação no ano anterior. Essa disposição constitucional veio coibir uma prática rotineira estatal em que a publicação da lei ocorria nos dias finais de dezembro e não cumpria com o objetivo de proteger o contribuinte do elemento surpresa. É, portanto, uma forma de estender os efeitos protetivos do princípio da anterioridade.

há estudiosos que discordam dessa classificação, tornando o debate bastante profícuo, mas que não interessa à presente dissertação. Na síntese elaborada por Derzi, lembrada por Pedro Lunardelli (1999, p. 105), pode-se extrair que a imunidade é regra jurídica com sede constitucional; é, no sentido negativo, delimitativa da competência dos entes políticos, obstando o exercício da atividade legislativa do ente estatal e negando-lhe a competência para criar imposição relacionados a certos fatos especiais e determinados; difere da isenção, que se dá no plano infraconstitucional da lei ordinária ou complementar.

É por meio da imunidade que a Norma Suprema estabelece o âmbito de atuação legislativa das pessoas políticas, delimita-lhes a competência, cuja extrapolação no uso dos poderes será inquinada de inconstitucional, com afrontamento à ordem pública, pois, as normas imunizadoras estão revestidas de interesse social. Têm, por escopo, a proteção das liberdades próprias do Estado Democrático de Direito, protegendo direito público subjetivo de determinadas pessoas, afastando-as da tributação, quer pela sua natureza jurídica, quer pela sua relação com certos fatos e situações específicas. O mínimo existencial é uma imunidade, embora muitas vezes a sua efetivação se dê por meio de leis isentivas.

O princípio constitucional da isonomia fiscal (artigo 150, II) decorre do corolário princípio da igualdade proclamado entre os direitos fundamentais e está formulado através da vedação do tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

O princípio da isonomia, ao proibir a distinção entre iguais, opera sobre outros princípios, como ocorre com a pessoalidade e a graduação segundo a capacidade econômica, numa forma de coibir a distinção entre aqueles que demonstrem possuir as mesmas forças econômicas. Segundo Derzi (1994, p. 199), considerando a Constituição, está o legislador proibido de distinguir: (a) entre iguais contribuintes de mesma capacidade econômica, sendo irrelevantes a raça, a cor, a origem, o sexo e quaisquer outras diferenças preconceituosas, assim como também a ocupação profissional ou a função que exercem; (b) entre todas as pessoas políticas da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Outro princípio constitucional, caracteristicamente tributário, está enunciado através da proibição de confisco (artigo 150, inciso IV), no qual a tributação

muito elevada implica na transferência da propriedade do bem ou direito do contribuinte para o patrimônio estatal. O confisco possui aspectos difíceis de serem resolvidos, que exigem do intérprete a aplicação dos princípios da capacidade contributiva, da razoabilidade e proporcionalidade (CASSONE, 2000, p. 111). Localiza-se em uma zona fronteira com o princípio da capacidade contributiva.

Outros princípios como o da uniformidade geográfica, o da não discriminação em razão da procedência ou destino dos bens, o da territorialidade, entre outros, serão aqui apenas mencionados, para evitar que se perca o enfoque da dissertação, que, neste momento, está voltado para uma região em que a intervenção estatal não pode estar presente: a *incapacidade contributiva do indivíduo*.

### 6.3.1.

#### **Princípio da capacidade contributiva e o mínimo existencial**

No aspecto relativo ao *status negativus* do mínimo existencial, a (in) capacidade contributiva serve como elemento necessário para a limitação da ingerência do Estado sobre o patrimônio do cidadão, considerando o problema da subjetividade no estabelecimento de um padrão qualitativo para as condições mínimas de dignidade e da impossibilidade de se reconhecer um referencial quantitativo para a existência digna.

A capacidade contributiva aparece expressamente na Carta Brasileira como um dos princípios gerais, concebidos pelo sistema tributário nacional (artigo 145, §1º). Em assim sendo, condiciona a atividade legislativa tributária na determinação das hipóteses de incidência, na discriminação dos limites mínimo e máximo, entre os quais, a tributação pode atuar, e na graduação dos impostos, em atendimento às condições pessoais dos sujeitos passivos (COSTA, 2003, p. 33).

Em virtude da generalidade e vagueza da expressão “capacidade contributiva”, aquele princípio sofreu críticas severas quanto à sua validade científica, considerado por alguns juristas como possuidor de conteúdo vazio e indeterminado<sup>4</sup>. Mas, conforme acentua Regina Helena Costa (2003, p. 25), a

---

<sup>4</sup> Costa ressalta o posicionamento de Alfredo Augusto Becker para quem “as palavras ‘capacidade contributiva’ não oferecem um parâmetro para determinar a prestação do contribuinte e para



linguagem jurídica possui traços reveladores de ambigüidade e imprecisão, não significando que os conceitos ou termos por ela empregados careçam de significação determinável; o cientista do direito deve buscar o delineamento dos conceitos jurídicos, independentemente do grau de indeterminação neles contido.

Bom lembrar que um dos traços característicos dos princípios, frente às regras, é a sua indeterminação. Em assim sendo, Tipke (2002, p. 32-33), em réplica às críticas acima referidas, aduz que “o conteúdo do princípio da capacidade contributiva é *indeterminado, mas não indeterminável*”, pois ele é capaz de perguntar e responder com quanto o contribuinte pode contribuir para o financiamento das tarefas do Estado, em virtude de sua renda disponível.

Para fins de sua aferição, o Estado pode identificar as situações reveladoras daquela capacidade, através da identificação dos rendimentos, patrimônio e atividades econômicas do contribuinte, mas, desde que respeitados os direitos individuais e dentro dos requisitos fixados em lei. Essa é uma faculdade dirigida à administração tributária que, no caso brasileiro, insere-se na Constituição da República, em seu artigo 145, §1º, revelando autorizada ingerência em parte da intimidade do indivíduo para fins de identificar a sua capacidade de pagar tributo.

Essa relação entre os direitos individuais e a capacidade contributiva do cidadão é intermediada pelo princípio da igualdade, que também é ínsita àqueles direitos. Ou seja, entre um princípio de justiça fiscal e a liberdade individual reside a igualdade como asseguradora das garantias constitucionais e dos princípios ligados à segurança jurídica, tais como legalidade, anterioridade, irretroatividade. (TORRES, 2006, p. 95).

A concepção pós-positivista de justiça tributária busca o fundamento do princípio da capacidade contributiva nos valores como a igualdade e não mais em uma visão tecnicamente economicista, que esteja vinculada à idéia de que o Estado deve angariar recursos para promover a garantia da justiça social. No modelo de Estado Democrático de Direito, não se trata de saber quanto o Estado necessitará para atingir o seu ideal de justiça social. À luz do princípio ora

---

adequá-la às prestações dos demais; nem dizem se existe e qual seja o limite dos tributos [...] é recipiente vazio que pode ser preenchido pelos mais diversos conteúdos”. E, ainda de forma parecida, mas sem recusar a presença de significado, aquela autora cita a manifestação de Emilio Giardina sobre a discussão: “os princípios tributários fundamentais expressos pelas Constituições modernas não seriam, em definitivo, palavras vazias, privadas de qualquer significado concreto [...] mas seriam formas litúrgicas para pronunciar-se diante do altar do mito da justiça, ao qual é oportuno elevar um pouco de incenso, mas para o qual é suficiente uma verbal oferenda”. In: COSTA, 2003, p. 23-24.

estudado, o que interessa é a cota-parte que cada cidadão pode contribuir para a realização das despesas públicas.

Por influência do princípio da igualdade, a capacidade contributiva encerra a idéia de que todos devem contribuir na medida de suas possibilidades econômicas e, assim, as distinções somente são legítimas quando se baseiam na diferença entre as riquezas manifestadas pelos contribuintes (LODI RIBEIRO, 2006, p. 474). O tratamento desigual aos desiguais, como um dos aspectos da igualdade, pode ser estabelecido quando há um modelo de incidência, que leva em consideração as diferenças de riqueza, em evidência nas diversas situações eleitas como suporte de imposição.

Por outro lado, ainda que dois contribuintes estejam nas mesmas situações eleitas, ou seja, em situações hipoteticamente previstas, o princípio, ora estudado, não lhes impõe o mesmo tratamento, uma vez que, aqueles têm direito de sofrer a tributação na medida de sua capacidade econômica (AMARO, 2007, p. 138-139)<sup>5</sup>, numa idéia de aplicação da igualdade material e não somente formal.

Mas, como funciona efetivamente o princípio da capacidade contributiva? Para responder a essa indagação, deve-se ter em mente que, ao elaborar a lei, o legislador não é capaz de identificar, de pronto, a capacidade econômica contributiva de cada pessoa e, por isso, são eleitas situações presuntivas de riqueza, através das hipóteses de incidência (hi) dos tributos.

Relativamente aos impostos pessoais, as hipóteses de incidência estão correlacionadas com algum fenômeno revelador de renda disponível da pessoa, enquanto, nos impostos reais, a situação reveladora possui direta relação com o patrimônio, adotando a lei, como critério, a função social da propriedade, já prevista no rol dos direitos individuais constitucionais<sup>6 7</sup>. Essas incidências

---

<sup>5</sup> Cf. AMARO, 2007, p. 138. “O princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adianta abrir poço à busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas preservar a eficácia da lei de incidência (no sentido de que esta não caia no vazio, por falta de riqueza que suporte o imposto); além disso, quer-se preservar o contribuinte, buscando evitar que uma tributação excessiva (inadequada à sua capacidade contributiva) comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza sua capacidade econômica”.

<sup>6</sup> A classificação dos impostos em pessoais e reais, considerada não jurídica, mas econômico-financeira, passou a ter relevância a partir da Constituição Brasileira de 1988, em face da redação do seu artigo 145, §1º.

<sup>7</sup> Cf. ATALIBA, 1998, p. 125. “São impostos reais aqueles cujo aspecto material da h.i. limita-se a descrever um fato [...] independentemente do aspecto pessoal [...]. A h.i. é um fato objetivamente

hipotéticas encontram-se avaliadas sob o aspecto objetivo, ou seja, renda e patrimônio do sujeito passivo.

Mas, no aspecto subjetivo, a aferição da capacidade contributiva se vale da generalidade do princípio, aquela mesma abstração que levou alguns críticos a intentarem contra a sua validade científica, já aqui aludida. É nessa característica abstrata que, segundo Torres (2006, p. 94), atuam determinados critérios, considerados por ele como subprincípios, tais como a proporcionalidade, a progressividade, a personalização e a seletividade. É através desses que se abre a possibilidade de concretização do princípio da capacidade contributiva.

Explicando melhor, a *progressividade* impõe que as alíquotas do imposto sejam aumentadas na medida em que seja ampliada a base de cálculo, tal como ocorre com o imposto de renda e o IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana); a *proporcionalidade*, não prevista expressamente na Carta Constitucional, mas presente na legislação infraconstitucional, que propugna pela presença de alíquotas iguais, para quaisquer valores de base de cálculo, conforme o que ocorre com o imposto de transmissão intervivos; a *personalização*, que oferece a possibilidade de o legislador levar em consideração dados relativos à vida pessoal do contribuinte, podendo encontrar relação com o mínimo existencial, na medida em que, ao se mensurar o tributo são levadas em consideração, no exemplo do imposto de renda, as deduções de despesas médicas, de instrução e com dependentes; e, a *seletividade* que, atrelada aos impostos sobre o consumo, determina que as alíquotas sejam crescentemente graduadas na razão inversa da essencialidade dos produtos.

Dentro do tema da capacidade contributiva, a expressão “sempre que possível” oferece controvérsias, uma vez que muitos estudiosos entendem que a ressalva se refere ao caráter pessoal dos impostos, enquanto outros acreditam que está relacionada com a própria observância daquele princípio<sup>8 9 10</sup>. Quaisquer que

---

considerado, com abstração feita das condições jurídicas do eventual sujeito passivo [...]. São impostos pessoais, pelo contrário, aqueles cujo aspecto material da h.i. leva em consideração certas qualidades, juridicamente qualificadas, dos possíveis sujeitos passivos [...] para estabelecer diferenciações de tratamento legislativo, inclusive do aspecto material da h.i.”

<sup>8</sup> Cf. TORRES, 2005b, p. 309. A ressalva significa que a Constituição concedeu ao legislador alguma margem de liberdade na aferição da efetiva capacidade de pagamento do tributo pelo contribuinte, por razão de inconveniências de política fiscal ou de impossibilidades fáticas.

<sup>9</sup> Cf. BALEEIRO *apud* COSTA, 2003, p. 91. A expressão “sempre que possível” refere-se ao duplo critério de personalização e graduação pela capacidade contributiva, significando que a regra é impositiva a todos os casos, com exceção daqueles em que se depare com a impossibilidade prática de se submeter determinado tributo aos dois critérios

sejam as posições, a interpretação final deve levar em conta a análise sistemática constitucional, entendendo que, por ser um princípio dirigido em benefício do contribuinte, é nesse sentido que deve ser interpretado.

Balizando os dois entendimentos, aduz Costa (2003, p. 91-92), que a cláusula “sempre que possível” parece despicienda, uma vez que o Direito somente atua no campo da possibilidade. Para a autora, a ressalva refere-se aos dois aspectos do princípio: no primeiro, relativo ao caráter pessoal, a expressão “sempre que possível” quer dizer que “sempre que a estrutura do aspecto material da hipótese de incidência tributária o comporte”, ou seja, a personalização dos impostos está condicionada à viabilidade jurídica de se considerar a situação individual do sujeito passivo; no segundo, relativo ao aspecto da graduação, a ressalva orienta o legislador para a adoção de critério na definição da base de cálculo e da alíquota relacionados aos fatos reveladores de riqueza.

O princípio da capacidade contributiva do cidadão implica no estabelecimento de um patamar mínimo, uma faixa inicial, a partir da qual há possibilidade da intervenção do poder de tributar e, no outro extremo, uma zona limítrofe que indica até onde a ingerência estatal tributária pode ir. As condições básicas necessárias a uma vida digna estão compreendidas abaixo da linha inicial, ou seja, aquém do extremo sul da capacidade contributiva, enquanto, acima do extremo norte, a ingerência estatal, se ocorrer, será considerada excessiva ou confiscatória<sup>11</sup>.

A relação da capacidade contributiva com o mínimo existencial é de exclusão, ou seja, ela não está onde aquele se encontra. Devem ser identificadas, primeiro, as condições necessárias para uma vida digna, o seu conteúdo qualitativo, as margens de sua segurança e a sua realização. Somente após, encontra-se o Estado autorizado a intervir, por meio da atuação tributária. Dessa forma, o mínimo existencial pode ser encontrado na faixa de incapacidade contributiva, região onde não há qualquer revelação de riqueza justificadora da imposição tributária.

---

<sup>10</sup> Cf. YAMASHITA *apud* TIPKE & YAMASHITA, 2002, p. 53. A expressão “sempre que possível” para a questão da personalização e, quanto à eficácia do princípio, entende que “só quando impossível é que o legislador pode deixar de atender à capacidade contributiva.

<sup>11</sup> Cf. TORRES, 2005b, p. 304. A capacidade contributiva está sujeita às seguintes limitações constitucionais: (a) quantitativas, que atuam no plano vertical, repelindo a tributação excessiva e o mínimo existencial; e, (b) qualitativas, que agindo no plano horizontal, asseguram ao contribuinte a garantia contra as discriminações arbitrárias e os privilégios odiosos concedidos a terceiros.

Ressalte-se, no entanto, que, muito embora possa o cidadão encontrar-se em uma situação intributável, essa condição não lhe dispensa das obrigações que não estejam relacionadas ao pagamento do tributo. Essas obrigações<sup>12 13</sup> se constituem por formalidades, entre as quais consta o dever procedimental do contribuinte de informar ao fisco as suas atividades econômicas, o seu patrimônio, as movimentações financeiras, ou seja, tudo quanto for passível de revelação de riqueza, exigências essas que variam, a depender da modalidade tributária<sup>14</sup>. A condição de incapacidade contributiva do cidadão não impede e não deslegitima a atuação fiscalizadora do Estado, desde que haja respeito aos direitos fundamentais. As informações colhidas sobre as atividades econômicas e laborais ou a falta destas são um grande instrumento para o Estado identificar as situações que permitem concluir pela existência ou não de capacidade contributiva do cidadão, no sentido da aplicação material daquele princípio.

Alfredo A. Becker (1972, p. 452-455) adverte que a capacidade contributiva sofre restrições ao seu conceito. A primeira delas reside no fato de ser excluída a noção de capacidade contributiva global, que é o montante da riqueza (renda e capital) de alguém em relação à totalidade dos tributos, pois, no mundo jurídico, a relação entre a carga tributária suportada pelo contribuinte e o montante de sua riqueza é sempre avaliada, levando-se em consideração cada tributo isoladamente; a segunda constrição é o fato de que a riqueza do contribuinte que está sendo relacionada ao tributo singular não é a totalidade dela, mas um fato-signo presuntivo de renda ou capital; a terceira constrição para o autor refere-se aos elementos presuntivos de renda e capital acima do mínimo indispensável. Essa presunção leva o legislador a criar isenções tributárias para o resguardo do mínimo existencial, já que a hipótese de incidência, por si só, não faz presumir renda ou capital acima daquele mínimo indispensável.

---

<sup>12</sup> Segundo o artigo 113 do Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172/1966), a obrigação tributária é principal ou acessória. A principal tem por objeto o pagamento do tributo ou penalidade pecuniária; na acessória, o objeto são as prestações, positivas ou negativas, previstas por lei, no interesse da arrecadação ou fiscalização dos tributos. Para conferir a imprecisão técnica da expressão “obrigação acessória”, recomenda-se consultar: CARVALHO, 1991, p. 194.

<sup>13</sup> Cf. DERZI *apud* BALEEIRO, 1999, p. 702. A obrigação acessória do direito tributário difere da do direito civil. No direito tributário, a obrigação acessória possui independência em relação à principal, nascendo de hipótese própria e somente se extingue nos casos previstos em lei.

<sup>14</sup> No imposto de renda, por exemplo, até os isentos do seu pagamento devem apresentar declaração daquela sua condição, sob pena de cancelamento de sua inscrição no cadastro das pessoas físicas da Receita Federal.

Esse posicionamento de Becker não faz concluir que a existência de um mínimo existencial esteja condicionada à previsão legal de situações presumidas de incapacidade contributiva, já que aquele é pré-existente à atividade legislativa. O que se deve entender das lições daquele autor, expressas ainda antes da vigente Constituição Brasileira, é que a lei instituidora do tributo será inconstitucional, se não prever faixas de isenções, para que sejam resguardadas as condições mínimas, indispensáveis à vivência com dignidade<sup>15</sup>. A omissão do legislador ordinário “acarretará a inconstitucionalidade de lei tributária, se a hipótese de incidência do tributo, por si mesma, não constituir fatos-signos presuntivos de renda ou de capital acima do mínimo indispensável” (BECKER, 1972, p. 455).

Muito ainda haveria de se dizer sobre o princípio da capacidade contributiva, que não se esgota em pequenas linhas, mas privilegiou-se a sua correlação (ou falta dela) com o mínimo existencial, para atender à finalidade da presente dissertação. De outro modo, porém, o assunto não está encerrado, uma vez que voltará a ser mencionado, quando do exame das espécies tributárias específicas, nas quais se depara com a efetivação do mínimo existencial, em casos de revelada incapacidade contributiva tributária, que pode ser afrontada por uma desproporcional carga tributária.

#### 6.4.

#### **A evolução da carga tributária brasileira**

A análise da evolução da carga tributária brasileira serve ao propósito de demonstrar como vem funcionando a política arrecadatória e sua incursão na parcela referente ao mínimo existencial. Em outras palavras, através do desempenho da carga tributária, poder-se-á verificar uma das hipóteses da presente pesquisa, que é a insurgência estatal na parcela de incapacidade contributiva do cidadão, como uma forma de desrespeito ao *status negativus* do indivíduo. Essa interferência do Estado pode dar-se, não somente através de uma

---

<sup>15</sup> É importante ter cuidado com as denominações, pois tecnicamente isenção e imunidade tributárias não são expressões sinônimas e não advêm da mesma fonte normativa. A isenção está assentada na lei em sentido estrito; as imunidades possuem sede constitucional. Porém, embora o mínimo existencial esteja axiologicamente vinculada aos direitos fundamentais, a sua garantia por vezes vem descrita na lei ordinária ou complementar, como orientações legislativas à atuação da administração pública, através de isenções ou outras formas desonerativas, não significando que isso desvirtue a natureza de suas raízes.

elevação da carga tributária, mas também através da forma não isonômica de sua distribuição.

Outro aspecto a ser considerado é a questão da utilização dos recursos, advindos da arrecadação tributária, pois, quanto mais eficiente for a aplicação do dinheiro público, tanto menos precisará o cidadão de utilizar de seus próprios recursos para atender às suas necessidades e às de sua família, como educação, saúde e, assim, uma carga tributária poderá não ser considerada elevada, se cumpridos os fins precípuos da cobrança tributária.

Certamente, há de ser levado em conta o fato que, cada país possui um padrão de renda próprio e um nível diferente de acessibilidade aos serviços públicos, pois, existem sociedades nas quais a preocupação imediata reside na simples subsistência do cidadão, enquanto outras estão no estágio de promoção das garantias de vida digna e, ainda, algumas que já ultrapassaram essas faixas mínimas e revelam um grau de aprimoramento das condições humanas e de maximização dos direitos sociais.

Assim, o nível da carga tributária não pode ser entendido como um conceito absoluto, pois, o percentual encontrado entre a relação do Produto Interno Bruto (PIB) com a arrecadação pode ser considerado alto em uma sociedade e baixo em outra, a depender das provisões públicas de bens e das capacidades de contribuir, existentes em cada realidade.

Nesse ponto, poder-se-ia perquirir sobre qual é a relação existente entre a carga tributária e as condições de vida digna do indivíduo. E, mais além, como é realizada a medida dessa relação.

Aqui, já se teve oportunidade de afirmar que o mínimo existencial não se expressa quantitativamente, mas, ao contrário, qualitativamente. Portanto, esse é o critério que será utilizado para avaliar: (1º) a relação entre a carga tributária e as condições de vida digna da pessoa; (2º) a medida na qual se dá essa relação. O tratamento, que o Estado está oferecendo ao mínimo existencial, nos aspectos positivo e negativo, pode ser apontado através da relação entre a força do dispêndio e do sacrifício do cidadão, de um lado, e a contraprestação em serviços essenciais, de outro.

Dessa forma, vale ressaltar os pressupostos elementares e justificadores da tributação e, eventualmente, de uma carga tributária racionalmente elevada. Em primeiro lugar, o Estado não possui fim em si mesmo, mas existe em função da

pessoa; em segundo lugar, o Estado, através de suas instituições, deve respeito aos princípios constitucionais, figurando a dignidade da pessoa humana como princípio-fundamento; em terceiro lugar, entre os vários objetivos da República Federativa do Brasil, está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; em quarto lugar, a justiça e a solidariedade também são aspectos que devem permear a tributação; em quinto lugar, uma tributação justa e solidária pressupõe a igualdade no tratamento fiscal e a colaboração de todos, na medida de sua capacidade contributiva; e, em sexto e derradeiro lugar, os recursos, advindos da tributação, devem ser racionalmente utilizados em prol do cidadão, preferencialmente na manutenção das condições essenciais básicas para uma vida digna.

Será possível a aceitação de uma elevada e crescente carga tributária, desde que esta venha acompanhada dos pressupostos acima citados e desde que caminhe no mesmo sentido da maximização dos direitos a prestações. O que não é admissível, dentro do modelo constitucional brasileiro adotado, é que a elevação da carga tributária se dê em sentido inverso ao rumo tomado pelas políticas sociais prestacionais, numa desproporção entre o sacrifício do contribuinte e a contraprestação dos serviços públicos essenciais.

Assim, o exame do comportamento da carga tributária nos últimos anos no Brasil será confrontado com a medida de capacidade contributiva do cidadão em face dos indicadores sociais que apontam para uma menor ou maior qualidade de vida de sua população.

A forma utilizada para a identificação da carga tributária de uma economia é feita através da relação direta entre a arrecadação oriunda dos tributos e a riqueza total produzida no país, essa conhecida como PIB – Produto Interno Bruto.

Desde meados do século passado, a carga tributária apresentou tendência à elevação. Em 1950, a carga tributária brasileira era de 14,4% (quatorze vírgula quatro por cento) do PIB; em 1960, de 17,4% (dezessete vírgula quatro por cento); em 1970, de 26,0% (vinte e seis por cento); em 1980, de 24,5% (vinte e quatro vírgula cinco por cento); em 1990, de 28,8% (vinte e oito vírgula oito por cento); de 34,1% (trinta e quatro vírgula um por cento) em 2001 (Tabela nº. 1).<sup>16</sup> As cargas tributárias para os anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, são

---

<sup>16</sup> Cf. AFONSO, 2002, p. 2. Dados levantados por integrantes da equipe da Área de Assuntos Fiscais e de Emprego (AFE) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).



respectivamente, 35,86% (trinta e cinco vírgula oitenta e seis por cento), 34,88% (trinta e quatro vírgula oitenta e oito por cento), 35,91% (trinta e cinco vírgula noventa e um por cento) e de 37,37% (trinta e sete vírgula trinta e sete por cento) do PIB.<sup>17 18</sup>

Tabela nº. 1: Evolução da carga tributária global – 1947/2001

Ano	Carga	Ano	Carga	Ano	Carga	Ano	Carga
<b>1947</b>	13,8	<b>1961</b>	16,4	<b>1975</b>	25,2	<b>1989</b>	24,1
<b>1948</b>	14,0	<b>1962</b>	15,8	<b>1976</b>	25,1	<b>1990</b>	28,8
<b>1949</b>	14,4	<b>1963</b>	16,1	<b>1977</b>	25,6	<b>1991</b>	25,2
<b>1950</b>	14,4	<b>1964</b>	17,0	<b>1978</b>	25,7	<b>1992</b>	25,0
<b>1951</b>	15,7	<b>1965</b>	19,0	<b>1979</b>	24,7	<b>1993</b>	25,8
<b>1952</b>	15,4	<b>1966</b>	20,9	<b>1980</b>	24,5	<b>1994</b>	29,8
<b>1953</b>	15,2	<b>1967</b>	20,5	<b>1981</b>	25,3	<b>1995</b>	29,4
<b>1954</b>	15,8	<b>1968</b>	23,3	<b>1982</b>	26,3	<b>1996</b>	29,1
<b>1955</b>	15,0	<b>1969</b>	24,9	<b>1983</b>	27,0	<b>1997</b>	29,6
<b>1956</b>	16,4	<b>1970</b>	26,0	<b>1984</b>	24,3	<b>1998</b>	29,6
<b>1957</b>	16,7	<b>1971</b>	25,3	<b>1985</b>	24,1	<b>1999</b>	31,7
<b>1958</b>	18,7	<b>1972</b>	26,0	<b>1986</b>	26,2	<b>2000</b>	32,7
<b>1959</b>	17,9	<b>1973</b>	25,0	<b>1987</b>	23,8	<b>2001</b>	34,1
<b>1960</b>	17,4	<b>1974</b>	25,1	<b>1988</b>	22,4		

Fonte: Afonso et alli (1998), com atualização dos dados para os anos de 1997 a 2001, cujo cálculo foi realizado pela AFE/BNDES. (AFONSO, 2002)

A crescente escalada da carga tributária, porém, não é a questão mais grave. Preocupa, sobretudo, o modo como vem sendo distribuído o seu ônus e, principalmente, como a estrutura tributária afeta o mínimo existencial, através da incidência sobre o consumo e a renda do contribuinte.

Assim, nas próximas linhas, será visualizada a forma como cada uma dessas duas incidências está impactando a (in) capacidade contributiva do cidadão, com ênfase apenas aos tributos que possam mais diretamente afetar aquela sua condição, desprezando os demais, para não perder o foco sobre o mínimo existencial. Antes, vale explicar que a carga tributária sobre o patrimônio não será

<sup>17</sup> Dados levantados pela Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.receita.federal.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2008.

<sup>18</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizou ajustes no cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) e modificou a metodologia do cálculo da arrecadação tributária, impossibilitando, assim, uma análise comparativa entre a carga tributária daquele ano com a série elaborada nos anos anteriores. Em razão, portanto, da incomparabilidade das análises, o índice de 2006 não será considerado nesta dissertação. Por sua vez, a informação relativa ao ano de 2007 não foi consolidada até o momento por nenhum instituto econômico nacional e, assim, não se tem conhecimento de sua relação com o PIB e da metodologia a ser utilizada para o seu cálculo.

objeto de análise, em razão de sua pequena participação na arrecadação tributária ao nível nacional e da descentralização das legislações estaduais e municipais, referentes aos impostos sobre o patrimônio de suas competências<sup>19</sup>.

#### 6.4.1.

##### **Sobre o consumo**

Mensurar a tributação sobre o consumo não é tarefa fácil, uma vez que a estrutura tributária brasileira, naquela incidência, compreende não somente os impostos sobre o valor agregado, mas os demais tributos cumulativos, que, praticamente, inviabilizam o conhecimento da parcela do preço do produto, que foi efetivamente tributada, ao fim do processo produtivo (RODRIGUES, 1998, p. 10).

A incidência sobre o consumo acaba por sacrificar as classes menos favorecidas e os trabalhadores. Do estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa do Orçamento Familiar (POF) (1995-1996)<sup>20</sup>, pode-se constatar que as pessoas que receberam até dois salários mínimos mensais em 1996 gastaram 26,5% (vinte e seis vírgula cinco por cento) de sua renda apenas com tributos indiretos, enquanto, pela mesma incidência, as que perceberam mais de trinta salários mínimos no mesmo período consumiram 7,3% (sete vírgula três por cento) de sua renda.

---

<sup>19</sup> Conf. Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco, o imposto territorial rural – ITR foi responsável por uma pífia arrecadação, no período posterior a 1996, com uma variação negativa de 33,7% (trinta e três vírgula sete por cento) até dezembro de 2005, muito abaixo do potencial para um país de grande concentração de terra, ocorrendo um abandono do imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor. Disponível em: <[http://unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>20</sup> A POF é uma pesquisa domiciliar por amostragem, que investiga informações sobre características de domicílios, famílias, moradores e principalmente seus respectivos orçamentos, isto é, suas despesas e recebimentos. Busca mensurar, a partir de amostras representativas de uma determinada população, a estrutura de gastos (despesas), os recebimentos (receitas) e as poupanças desta população. Entre os objetivos da pesquisa estão: atualizar as estruturas de ponderações dos índices de preços ao consumidor, produzidos pelo IBGE e outras instituições; traçar os perfis de consumos das famílias; atender às demandas relacionadas ao cálculo do Produto Interno Bruto, no que diz respeito ao consumo das famílias e ao planejamento econômico e social. A realização da pesquisa tem duração de doze meses de coleta no campo. As duas últimas POF's compreenderam os períodos de 1995-1996 e 2002-2003. A abrangência geográfica das pesquisas deu-se no perímetro urbano das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia e Distrito Federal. Outras informações disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/Pof/default.shtm>>. Acesso em: 15 dez.2007.

A atualização das informações feitas pela FIPE (Fundação do Instituto de Pesquisas Econômicas), com dados da POF de 2002-2003, demonstra que as pessoas que perceberam até dois salários mínimos tiveram 45,8% (quarenta e cinco vírgula oito por cento) de sua renda, comprometida com os tributos indiretos, enquanto aquelas que receberam trinta salários mínimos gastaram 16,4% (dezesesseis vírgula quatro por cento) de sua renda (tabela nº. 2).

Tabela nº. 2: Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e em 2004

Renda Mensal familiar	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et alli (2000); SRF "A progressividade no Consumo Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

\*Tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, Cofins (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA (diretos); ISS, M. Zockun (Coord.), Simplicando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado, São Paulo, Fipec, 2005.

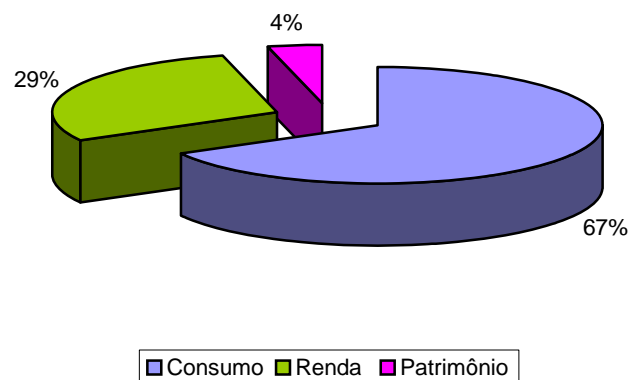
Fonte: UNAFISCO.

Disponível em: < [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

No Brasil, a tributação sobre o consumo representa mais de 2/3 (dois terços) da carga tributária, o que representa um percentual de 67% (sessenta por cento), que, agregando à tributação sobre a renda de 10,9% (dez vírgula nove por cento),

totaliza 78,1% (setenta e oito vírgula um por cento) dos tributos pagos pelos consumidores e trabalhadores assalariados (gráfico nº. 1).

Gráfico nº. 1: Carga tributária por bases de incidência



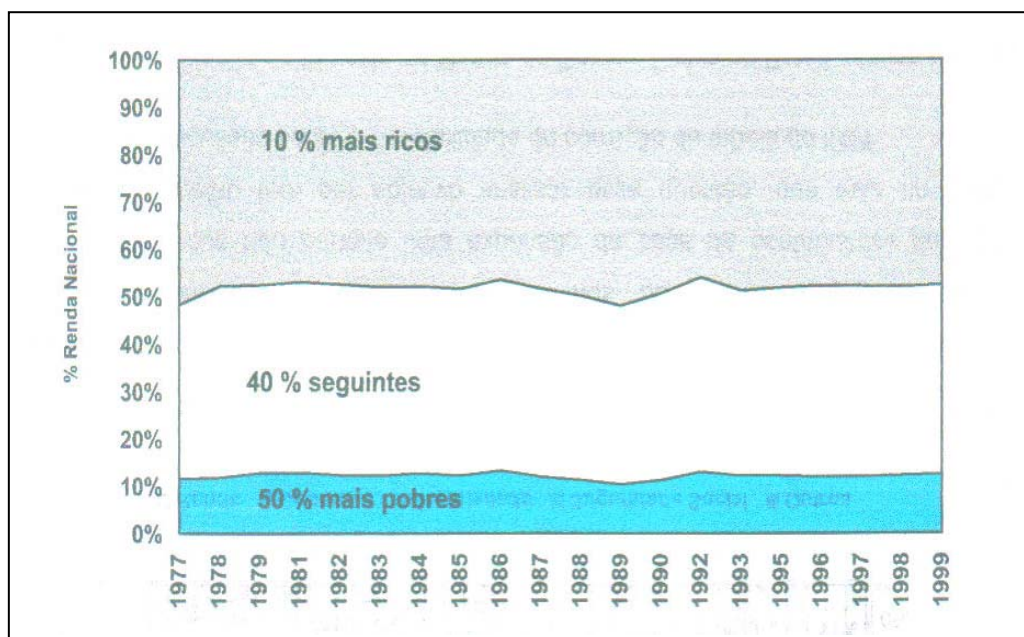
Fonte: Confaz, IBGE, SRF, STN

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical<sup>21</sup>

Uma carga tributária, que possui como alvo primordial o consumo, torna-se perversa com a camada mais pobre da sociedade. A tributação sobre o consumo onera o produto, desestimula a produção, reduz a oferta de emprego, concentra a renda e, como efeito colateral de tudo isso, prejudica o crescimento econômico do país, irradiando a pobreza. Quando isso acontece, a capacidade de consumo das pessoas de média e baixa renda é atingida, acabando tudo em um grande círculo vicioso. Nesse cenário, a tributação no Brasil tem prestado serviço a uma grande concentração de renda, onde mais de 50% (cinquenta por cento) desta, em âmbito nacional, encontra-se nas mãos de apenas 10% (dez por cento) de mais ricos (gráfico nº. 2).

<sup>21</sup> Cf. Unafisco. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008

Gráfico nº. 2: Brasil – distribuição da renda por faixas – 1977-1999



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical.<sup>22</sup>

O tributo indireto é caracteristicamente regressivo. Essa regressividade causa maior impacto sobre a pobreza, através da tributação do ICMS, PIS e COFINS<sup>23</sup> nos produtos alimentícios da cesta de consumo. Pela análise da POF (1995-1996), considerando a incidência daqueles tributos indiretos na cesta elaborada pela Comissão Econômica para a América Central e o Caribe (CEPAL)<sup>24</sup>, o gasto com alimentação dos produtos selecionados correspondeu, na média das capitais brasileiras, a mais de 70% (setenta por cento) do total do gasto das famílias com alimentação. Além disso, o valor médio da carga tributária daqueles tributos indiretos sobre os produtos da cesta foi de 14,1% (quatorze

<sup>22</sup> Cf. Unafisco. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>23</sup> ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, de competência estadual); PIS (Programa de Integração Social, de competência federal); COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, de competência federal).

<sup>24</sup> Cf. MAGALHÃES, 2001. Entre os trinta e nove grupos de alimentos da lista da CEPAL, trinta e dois foram considerados para estimação da carga tributária, quais sejam: açúcar, arroz, banana, batata, café e similares, carne, carne de porco, cebola, couve e repolho, embutidos e enlatados, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, frango e galinha, gordura de porco, laranja e limão, leite fresco, leite industrializado, macarrão, mandioca, margarina, milho, óleos e azeites, outras carnes, outras frutas, outras hortaliças, ovos, pão e biscoitos, peixe, queijo e similares, temperos e tomate. A CEPAL é uma das comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU), criada para coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si, como com as demais nações do mundo.

vírgula um por cento) no conjunto dos domínios urbanos pesquisados, sendo: 18,2% (dezoito vírgula dois por cento) em Fortaleza; 17,1% (dezessete vírgula um por cento) em Brasília; 13,3% (treze vírgula três por cento) em Belo Horizonte; 14% (quatorze por cento) em Belém; e, 11% (onze por cento) em São Paulo. (gráfico nº. 3 - anexo).

Evidencia-se um considerável caráter regressivo da tributação indireta sobre o consumo alimentar, em relação à renda, pois, os tributos indiretos pagos nos produtos da cesta são sempre superiores a 7% (sete por cento) do rendimento “per capita” para as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e menor do que 2% (dois por cento) para as famílias com renda média entre dez e quinze salários mínimos (gráfico nº. 4 - anexo).

Portanto, a incidência tributária sobre a alimentação é onerosa para as classes de renda mais baixa, atuando de forma regressiva sobre a população pobre, o que dificulta a melhoria do perfil distributivo do país (MAGALHÃES, 2001, p. 15). Não tendo havido mudança na estrutura tributária do Brasil, essa é uma situação instalada, até os dias de hoje.

Em se tratando de condições básicas de alimentação do indivíduo, a regressividade dos impostos indiretos é uma forma de incursão no mínimo existencial, que deveria estar alijado da tributação, a fim de garantir o “*status negativus*” que lhe é próprio.

#### **6.4.2.**

#### **Sobre a renda**

A renda do trabalhador é basicamente tributada pelo imposto de renda, contribuições para a seguridade social e Fundo de Garantia Tempo de Serviço (FGTS). Esses dois últimos não preocupam muito para o tema da evolução da carga tributária, tendo em vista a invariabilidade de seu impacto junto à renda do trabalhador.

O contrário, porém, se dá com o Imposto de Renda, pois, ao longo das últimas décadas, a estrutura desse imposto não vem privilegiando os trabalhadores, mas apenas os detentores de capital. Ademais, a correlação desse imposto com a (in) capacidade contributiva do cidadão é mais facilmente sentida, não somente por sua incidência direta sobre a renda do trabalhador, mas em face

da eleição dos parâmetros estabelecidos para os limites de isenção e descontos referentes às despesas médicas, de instrução e com dependentes.

No exercício de 1986, havia doze faixas que previam alíquotas progressivas variáveis de 5% (cinco por cento) a 60% (sessenta por cento). Em 1997, o modelo foi modificado para duas faixas, cuja alíquota mínima subiu para 15% (quinze por cento) e a máxima decresceu a 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento)<sup>25</sup>. A mudança trouxe alívio para a camada mais rica da população, ao mesmo tempo em que onerou mais profundamente os contribuintes de menor renda.

Estima-se que, no período de 1996 a 2002, a carga tributária do imposto de renda sobre o trabalho tenha crescido 16% (dezesseis por cento). Por outro lado, a tributação sobre o capital, oriunda do imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e sobre a contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) das empresas, evoluiu 10% (dez por cento).

As políticas tributárias relativas ao imposto de renda caminham afrontando o mínimo existencial durante um bom tempo e persistem até o momento. Trata-se do congelamento da tabela do imposto no período compreendido entre 1996 a 2001. As correções realizadas a partir daquele ano foram parciais, uma vez que não consideraram a inflação ocorrida em todo o período, causando uma defasagem ainda não recuperada pelo cidadão.

O congelamento da tabela de isenção do imposto de renda é uma forma de se incluir em mais pessoas dentro do universo de contribuintes daquele tributo, que estariam isentas, se houvesse a compensação dos índices inflacionários. O limite de isenção em 1995 correspondia a 10,48 (dez vírgula quarenta e oito) salários mínimos. Já em 2005, quem percebeu mais de 3,88 (três vírgula oitenta e oito) salários mínimos, se tornou um contribuinte do imposto de renda, em virtude da política de congelamento praticada pelo governo federal<sup>26</sup> (tabela nº. 3 - anexo). Da mesma maneira ocorre com a não atualização monetária das parcelas

---

<sup>25</sup> Conf. dados divulgados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Unafisco. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>26</sup> Cf. Unafisco, além de todas essas distorções referentes à tributação da renda do trabalhador, a legislação infraconstitucional favoreceu fortemente a renda do capital. Exemplos: redução da alíquota do IRPJ de 25% (vinte e cinco por cento) para 15% (quinze por cento) e do adicional sobre os lucros; autorização para as empresas remunerarem com juros o seu capital próprio, com redução do imposto de renda e a contribuição sobre o lucro líquido; isenção de imposto de renda na distribuição dos lucros e dividendos das empresas; isenção da tributação na remessa de lucros e dividendos ao exterior. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

referentes às deduções do imposto, referentes à educação, saúde e com dependentes, que configura uma forma indireta de aumento da carga tributária sobre o cidadão.

A parcela de isenção do imposto de renda, bem como as relativas às deduções, existe para a proteção do mínimo indispensável à sobrevivência do indivíduo, em atendimento ao princípio da (in) capacidade contributiva. Quando não há a correção daquelas parcelas, ocorre a intervenção estatal no “*status negativus*” do cidadão, revelando um desrespeito ao mínimo existencial.

Enquanto perdurar aquela situação de defasagem, causada pelos efeitos da inflação, que ocorreu no período de congelamento da tabela do imposto de renda e de suas deduções, encontra-se a União, que detém a competência tributária para a instituição do imposto de renda, na posição de infratora das normas constitucionais que amparam o mínimo existencial.

#### **6.4.3.**

#### **Carga tributária de outros países: análise comparativa inviável**

Uma pesquisa mais atenta aponta para uma natural dificuldade de se realizar uma comparação entre a carga tributária global entre os países, sem que se incorra em erro quanto às conclusões, uma vez que a mensuração da carga tributária, conforme já se teve oportunidade de afirmar, não é absoluta, mas relativa às condições políticas, econômicas, sociais, históricas, que caracterizam cada sociedade. Melhor dizendo, uma carga tributária superior em um país não importa necessariamente em que, naquela sociedade, a carga tributária seja alta.

Ademais, uma elevada carga tributária, por mais contraditório que pareça, não significa uma alta arrecadação, considerando que, em países nos quais não se conta com uma eficiente máquina administrativa fiscalizadora, um insuportável índice de sonegação fiscal pode comprometer a eficácia da arrecadação.

Por esses motivos, optou-se por não praticar uma análise comparativa entre as cargas tributárias do Brasil com os outros países, mas se ater, tão somente, e de forma concisa, à demonstração da estrutura tributária em algumas sociedades, no que tange à sua base de incidência.

No Brasil, conforme já verificado, o grosso da arrecadação advém dos tributos incidentes sobre o consumo, revelando uma forte regressividade em sua



estrutura tributária. Nos países mais desenvolvidos, a tributação sobre o consumo não é a primordial. Analisando-se a composição da carga tributária do Brasil, México, Reino Unido, França, Japão e Estados Unidos, pode-se traçar comparações, acerca de como o desenvolvimento do país possui relação direta com a sua base tributária (gráfico nº. 5 – anexo).

Enquanto no Brasil e no México, o consumo é responsável, respectivamente, por 48% (quarenta e oito por cento) e 52% (cinquenta e dois por cento) de toda a arrecadação, nos Estados Unidos e no Japão, aquela incidência implica em 16% (dezesesseis por cento) e 19% (dezenove por cento), respectivamente.

Por outro lado, a incidência tributária sobre a renda é a maior responsável pela arrecadação, tanto nos Estados Unidos, 49% (quarenta e nove por cento), quanto no Reino Unido, 38% (trinta e oito por cento).

Esse fato pode ser explicado pela imensa concentração da renda, existente nos países em desenvolvimento, como o Brasil e o México, restringindo a base tributável a uma pequena parcela da população, ao contrário do que ocorre com a tributação sobre o consumo, de característica regressiva. As evidências empíricas demonstram que os países desenvolvidos já abandonaram a idéia de manter sua estrutura tributária, condicionada primordialmente à incidência sobre o consumo, contrariamente ao que se tem promovido no Brasil.

O modo como a tributação está alicerçada neste país se apresenta como um fator de agravamento dos níveis de desigualdade social, presentes na realidade brasileira, o que faz concluir pela existência de uma correlação entre a estrutura tributária e os índices de pobreza empiricamente verificáveis na sociedade.

## **6.5.**

### **Uma fotografia da realidade social brasileira**

Após a avaliação dos números relacionados à carga tributária nacional, apresenta-se relevante uma visão fotográfica da realidade brasileira, no tocante aos indicadores sociais.

A pobreza e a desigualdade figuram entre os maiores problemas enfrentados pela população, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. A segurança representa um grande entrave à tranquilidade do cidadão; o analfabetismo ainda

está longe de ser solucionado; a mortalidade infantil encontra-se em índices inaceitáveis; e, as condições dignas de moradia permanecem apenas como promessas de campanhas eleitorais.

Esse cenário revela um Brasil cheio de contrastes, pois, o país possui riquezas naturais incomparáveis, com uma estratégica localização geográfica, possuindo imensas terras cultiváveis, clima propício a diversas culturas, manancial de água consumível, além de estar perto de alcançar autonomia petrolífera e energética. Mas, por outro lado, a população menos abastada não se beneficia dessas condições, muito embora possa ser identificada alguma evolução nos indicadores sociais.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>27</sup> levou ao conhecimento público um ‘radar social’<sup>28</sup>, editado no ano de 2006, que consiste em um relatório das dificuldades encontradas pelos cidadãos brasileiros, nos anos de 2001 a 2004, nos quesitos: trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança. Aquele recente relatório traz índices reveladores de como se encontram as condições de vida do país naqueles aspectos, a seguir examinados.

### **6.5.1.**

#### **Trabalho**

No mercado de trabalho brasileiro, os principais problemas enfrentados pela população são o desemprego, a informalidade, a desproteção previdenciária, a baixa renda média real, a discriminação por sexo, idade e raça e o trabalho infantil.

A taxa de desemprego, considerada ainda muito elevada, encontra-se no patamar de 9% (nove por cento), apresentando diferenciações entre os sexos e raça, sendo que as mulheres e os negros estão entre os maiores desempregados.

A taxa de desemprego aumentou em alguns estados do Nordeste, do Norte e no Distrito Federal, sendo que os maiores percentuais de desemprego são identificados nos estados de grandes regiões metropolitanas, como São Paulo, Rio

---

<sup>27</sup> O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, na formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento, através de pesquisas e estudos sociais e econômicos.

<sup>28</sup> O “radar social” pode ser conferido no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/radar2006>>.

de Janeiro e Distrito Federal. O nível de renda média dos trabalhadores é considerado baixo, embora o ano de 2004 tenha encerrado um período de sete anos consecutivos (1995/2003) de queda nos rendimentos reais (tabela nº. 4 – anexo).

A informalidade, composta pelo total dos trabalhadores assalariados sem carteira assinada e pelos trabalhadores autônomos, apresenta o índice de 47% (quarenta e sete por cento) da mão-de-obra ocupada, o que ocasiona uma considerável desproteção previdenciária.

A renda média dos trabalhadores ocupados, entre eles os assalariados com e sem carteira assinada e os trabalhadores autônomos, era de R\$675,80 (seiscentos e setenta e cinco Reais e oitenta centavos) em 2004, com taxas variáveis entre os estados. Alagoas é o estado que apresenta a menor renda média dos trabalhadores ocupados, enquanto o Distrito Federal ocupa o primeiro lugar, com o dobro da renda média nacional.

A discriminação no mercado de trabalho demonstra uma situação desprivilegiada para as mulheres e os negros, em termos de probabilidade de ocupação e de remuneração. Os homens, em 2004, auferiram em média uma remuneração 60% (sessenta por cento) maior que as mulheres, enquanto os brancos apresentaram uma média remuneratória 100% (cem por cento) maior que os negros.

O trabalho infantil é por demais elevado no país. Em 2004, um milhão e setecentas mil crianças entre dez e quatorze anos trabalhavam e outras cento e oitenta e uma mil estavam à procura de trabalho, apresentando uma tendência de queda nacional, exceto nas regiões Centro-oeste, Norte e alguns estados do Nordeste.

### **6.5.2.**

#### **Renda**

A pobreza e a desigualdade entre os indivíduos diminuíram no período compreendido entre 2001 e 2004, mas ainda revela uma situação preocupante. A análise compreende dois patamares: a indigência e a pobreza. A primeira é definida como uma situação de extrema pobreza, referindo-se à parcela da população que sobrevive com menos de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo

domiciliar mensal *per capita*. Já a pobreza, propriamente dita, está relacionada às condições daqueles que vivem com rendimentos entre  $\frac{1}{4}$  (um quarto) e  $\frac{1}{2}$  (um meio) do salário-mínimo.

No final do ano de 2004, a taxa de indigentes era de 11,3% (onze vírgula três por cento) da população, o que correspondia a 19,8 (dezenove vírgula oito) milhões de pessoas. Os pobres contavam 52,5 (cinquenta e dois vírgula cinco) milhões, representando 30,1% (trinta vírgula um por cento) da população.

As maiores taxas de pobreza encontram-se no campo, em todos os estados da Federação. Em 2004, a taxa de pobreza era de 54,8% (cinquenta e quatro vírgula oito por cento) para o campo e de 25,6% (vinte e cinco vírgula seis por cento) para a cidade. Entre os estados brasileiros, Santa Catarina foi o que apresentou a menor taxa de pobreza, ou seja, 11,4% (onze vírgula quatro por cento) e Alagoas a maior taxa com 60,3% (sessenta vírgula três por cento) de pobres. Ainda naquele ano, a população pobre do país chegava a 52.458.197 pessoas, sendo: 648.709 em Santa Catarina; 6.818.430 na Bahia; 5.988.165 em São Paulo; 2.361.260 no Rio de Janeiro; 476.544 no Distrito Federal. A relação de todos os estados e o número de pessoas em condição de pobreza pode ser conferida na tabela nº. 5 – anexo.

### 6.5.3.

#### Educação

A população brasileira possui uma baixa escolaridade média. Esse dado coloca em cheque a falta de qualidade da educação básica do país.

Entre os problemas atinentes à educação, o analfabetismo se destaca como um grande vilão. No final do ano de 2004, registrou-se o número de 14,6 (quatorze vírgula seis) milhões de analfabetos no Brasil, correspondendo a uma taxa de 11,2% (onze vírgula dois por cento), índice esse muito alto se comparado com outros países da América Latina, como a Argentina (2,8% em 2001) e Chile (4,3% em 2002).

O meio rural conta com uma maior incidência de analfabetos, correspondendo a 26,2% (vinte e seis vírgula dois por cento) da população entre quinze anos ou mais, número esse que corresponde a uma proporção cinco vezes maior que da área urbana metropolitana, figurando a região Nordeste como a que

representa a maior taxa de analfabetismo, 22,4% (vinte e dois vírgula quatro por cento), ou seja, mais que o triplo da taxa de 6,3% (seis vírgula três por cento) da região Sul. E mais, alguns estados da região Nordeste apresentam taxas de analfabetismo próximas de 30% (trinta por cento), como Alagoas e Piauí.

A desigualdade educacional, também, está ligada à raça, pois, entre os negros, a taxa do analfabetismo é de 16% (dezesesseis por cento), mais do que o dobro da taxa encontrada entre os brancos, de 7,1% (sete vírgula um por cento).

Uma boa notícia é que o acesso ao ensino fundamental está quase universalizado. Isso explica a diferença do analfabetismo entre os jovens de faixa etária de quinze a vinte e quatro anos, representados por 3% (três por cento), e os adultos que contam mais de quarenta anos, cuja taxa chega a 19,3% (dezenove vírgula três por cento) de analfabetos naquelas categorias.

Entre o contingente de crianças situadas fora do ensino fundamental estão aquelas envolvidas com a mendicância, crime organizado ou prostituição, bem como os moradores de rua e as crianças portadoras de alguma deficiência. Na educação infantil, o atendimento ainda é baixo. Em 2004, apenas 13,7% (treze vírgula sete por cento) das crianças entre zero e seis anos freqüentaram creches.

Também a qualidade da educação básica deixa a desejar. Os resultados da avaliação feita pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 2003 revelaram que 55,4% (cinquenta e cinco vírgula quatro por cento) dos alunos da quarta série estão nos estágios “crítico” ou “muito crítico” em língua portuguesa, demonstrando a deficiência na alfabetização infantil.

Entre os fatores que contribuem para a precária qualidade do ensino no país estão: uma deficiente infra-estrutura física; professores mal-remunerados, desestimulados e pouco qualificados; o trabalho infantil, responsável pela complementação da renda familiar; falta de suporte educacional dos pais e de acesso aos meios de comunicação e veiculação do conhecimento.

#### **6.5.4.**

#### **Saúde**

Os problemas de saúde da população são identificados, segundo o IPEA, sob os enfoques das condições de morbidade (de que as pessoas adoecem) e de mortalidade (de que as pessoas morrem). No radar social daquele instituto, a

análise centrou-se nas alterações da mortalidade, ocorridas entre os anos de 2001 e 2004.

A mortalidade infantil diminuiu de ritmo, passando de 25,6 (vinte e cinco vírgula seis) pessoas por mil nascidos vivos em 2001, para 22,5 (vinte e dois vírgula cinco) em 2004. A redução da mortalidade ocorreu mais intensamente na região Nordeste, embora haja ali estados cujas taxas representam duas a três vezes mais que nos estados das regiões Sul e Sudeste, numa demonstração das desigualdades sócio-econômicas entre as unidades da federação (tabela nº. 6 – anexo). A maior taxa de mortalidade infantil no ano de 2004 foi encontrada no estado de Alagoas, com 47,1 (quarenta e sete vírgula um) óbitos por mil nascidos vivos, enquanto que a menor daquelas taxas ficou com Santa Catarina, com 13,6 (treze vírgula seis) óbitos por mil nascidos vivos.

As crianças menores de cinco anos de idade são vítimas freqüentes de morte por doença diarréica aguda. É um relevante problema de saúde pública no país, que revela a desigualdade das condições sócio-econômicas, relativas ao saneamento básico e assistência à saúde, principalmente na região Norte, cuja taxa de mortalidade, por fatores ligados à diarreia aguda, é de 6,1% (seis vírgula um por cento) contra 1,9% (um vírgula nove por cento) apresentada no Sudeste.

A mortalidade materna não apresenta indicadores suficientes, em razão do sub-registro de suas causas. Mas, o “radar social” confirma que alguns estudos demonstram que mais de 90% (noventa por cento) das causas de mortalidade materna podem ser evitadas, se a mulher tiver acesso a serviços de saúde de qualidade, assistência adequada à gravidez, ao parto, ao puerpério e aos problemas decorrentes de aborto.

A mortalidade por doenças não transmissíveis, como neoplasias, aumentou nesta década, passando de 14,9% (quatorze vírgula nove por cento) no ano de 2000, para 15,7 % (quinze vírgula sete por cento) em 2004, assim como as doenças do trato respiratório, que cresceram de 10,9% (dez vírgula nove por cento) para 11% (onze por cento) no mesmo período. As causas se devem ao estilo de vida e às condições de trabalho das pessoas.

Quanto às doenças infecciosas e parasitárias, são elas responsáveis por uma taxa de 5,1% (cinco vírgula um por cento) de mortalidade, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde se encontram as piores condições de insalubridade da população brasileira.

### 6.5.5.

#### Moradia

O acesso à moradia está diretamente relacionado às condições de vida digna da população e, para isso, não de ser considerados: o espaço adequado ao tamanho das famílias, a disponibilidade dos serviços de fornecimento de água, esgoto, coleta de lixo (saneamento básico), segurança da posse e os ônus com a habitação, como os aluguéis.

O quadro revela que 14,8 (quatorze vírgula oito) milhões de pessoas vivem em situação de adensamento excessivo (superlotação domiciliar, ou seja, mais de três indivíduos por cômodo que sirva de dormitório), 7,2 (sete vírgula dois) milhões com irregularidades fundiárias (edificação em terreno alheio ou ocupação oriunda de invasão), 5,3 (cinco vírgula três) milhões de pessoas sofrendo com o comprometimento de mais de 30% (trinta por cento) de sua renda com aluguel, e, 43,4 (quarenta e três vírgula quatro) milhões de cidadãos sem acesso a saneamento básico (água canalizada em pelo menos um cômodo do domicílio, oriunda de rede geral de abastecimento, esgoto sanitário por rede geral ou fossa séptica, coleta direta ou indireta dos resíduos sólidos das residências)<sup>29</sup>.

A falta de saneamento básico é uma das maiores causas de doenças e mortalidade, principalmente em crianças. O Brasil conta com 28,7% (vinte e oito vírgula sete por cento) de sua população sem acesso simultâneo à água, esgoto e coleta de lixo (dados do ano de 2004).

O nível de cobertura dessas necessidades primárias é menor nas regiões Norte e Centro-oeste. Os índices são alarmantes para os Estados do Amapá, que conta com 89,3% (oitenta e nove vírgula três por cento) das pessoas sem saneamento básico adequado, Mato Grosso do Sul com 88,4% (oitenta e oito vírgula quatro por cento) e Alagoas, com 83,7% (oitenta e três vírgula sete por cento). As maiores coberturas estão localizadas no Distrito Federal e no Estado de São Paulo, ambos com 7,5% (sete vírgula cinco por cento), Minas Gerais com

---

<sup>29</sup> A Organização das Nações Unidas (ONU) escolheu o ano de 2008 como o Ano Internacional do Saneamento para acelerar o avanço nos objetivos de desenvolvimento do milênio. Estima-se que 42 mil pessoas morrem todas as semanas de doenças relacionadas à baixa qualidade de água e à ausência de saneamento no mundo. A ONU estima que morre uma criança a cada vinte segundos por falta de saneamento. Segundo aquele órgão, um estudo recente da Organização Mundial de Saúde aponta que, cada dólar gasto, em melhoria das condições sanitárias no mundo, gera um benefício econômico de sete dólares. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/saneamento/reports/index.php?id01=2868&say=san>>. Acesso em: 03 fev. 2008.

14,8% (quatorze vírgula oito por cento) e Roraima com 16,1% (dezesesseis vírgula um por cento), conforme tabela nº. 7 – anexo.

#### **6.5.6.**

#### **Segurança**

A questão da segurança está relacionada, genericamente, com a proteção da vida, da integridade física e dos bens do cidadão.

Os dados referentes às regiões metropolitanas no ano de 2004 indicam que os jovens negros do sexo masculino são os mais vulneráveis aos homicídios, seguidos dos homossexuais, mulheres, trabalhadores rurais, policiais, prostitutas e presidiários.

Os problemas são vários na área de segurança: crime organizado, com todos os seus múltiplos efeitos; corrupção de atores do sistema de justiça criminal e do Estado, tráfico de entorpecentes, domínio de áreas urbanas por quadrilhas, aliciamento de crianças e adolescentes, mortes de policiais e de moradores comuns e muito mais.

O sistema de justiça penal encontra-se em crise com altas taxas de sub-notificação de crimes, grande quantidade de boletins de ocorrência sem investigação, inquéritos arquivados por falta de levantamento de indícios, denúncias sem provas, superlotação de prisões e distritos policiais, condições indignas para os presidiários, excesso de violência por parte de autoridades policiais e agentes de segurança, morosidade da justiça e impunidade, entre outros.

As maiores taxas de homicídio verificadas por unidade da federação estão compreendidas nos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, ambos com 49,3 (quarenta e nove vírgula três) homicídios por cem mil habitantes; Espírito Santo com 48,6 (quarenta e oito vírgula seis) e Rondônia com 37,3 (trinta e sete vírgula três). A menor taxa foi encontrada no Estado de Santa Catarina, com 11,1 (onze vírgula um). Os dados de 2004 confirmam o Brasil com uma taxa de 26,7 (vinte e seis vírgula sete), ressaltando que no período de 2001 a 2004, alguns estados elevaram consideravelmente os seus índices de homicídios, entre eles Minas Gerais, que passou de 12,8 (doze vírgula oito) para 22,3 (vinte e dois vírgula três) com variação de 74,2% (setenta e quatro vírgula dois por cento) e Pará, que



elevou de 14,9 (quatorze vírgula nove) para 22,3 (vinte e dois vírgula três) homicídios por cem mil habitantes, representando uma variação de 49,7% (quarenta e nove vírgula sete por cento) no período.

Esses são os pontos do “radar social” do IPEA que foram selecionados para constar da presente dissertação. Porém, muitos outros indicadores demonstram a situação de desigualdade em que se encontra o país, nos aspectos mencionados.

O Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em 2007, concluiu que o Brasil caiu no *ranking* de pobreza humana<sup>30</sup>, apesar de apresentar melhoras nesse indicador. Com um percentual de 9,7% (nove vírgula sete por cento), está colocado no vigésimo terceiro lugar, em uma posição inferior a de 2004. Também no índice de desenvolvimento humano – IDH<sup>31</sup>, o Brasil não evoluiu, caindo três posições no *ranking*, passando do sexagésimo sétimo para o septuagésimo lugar. Encontra-se em desvantagem em relação aos seus vizinhos da América Latina, como Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela, apenas não perdendo para a Bolívia e o Peru<sup>32</sup>.

O cenário acima revelado muitas vezes encontra justificativas políticas na insuficiência de recursos públicos. O discurso político dos sucessivos governos coloca a questão da pobreza e suas faces na incapacidade financeira do Estado e na necessidade de observância da chamada “reserva do possível”. Mas, diante de uma carga tributária regressiva, que onera mais o cidadão pobre, será de fato que o dinheiro arrecadado não é suficiente para a garantia das suas condições mínimas para uma vida digna? O que de fato possui prioridade no gasto do dinheiro público? Quais os poderes que a administração pública possui na eleição dos serviços a serem prestados e na rejeição de outros deveres públicos? Não será uma questão de falta de eficiência nos gastos do dinheiro? As respostas a essas interrogativas contemplam a compreensão dos limites discricionários das atividades legislativa e administrativa, na gerência dos recursos públicos, diante

---

<sup>30</sup> O índice de pobreza humana mede as carências quanto ao desenvolvimento humano básico nas dimensões do IDH. As variáveis utilizadas são: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a quarenta anos; percentual de adultos analfabetos; percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde e água potável; e, pelo percentual de crianças menores de cinco anos com insuficiência de peso.

<sup>31</sup> O IDH avalia a probabilidade ao nascer de se chegar aos quarenta anos; o acesso à alfabetização e à água tratada; a incidência de crianças com peso abaixo do recomendado para a sua idade e de adultos vivendo em pobreza extrema. Nesse indicador, a renda não é o mais importante.

<sup>32</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

do dever constitucional de garantia das condições mínimas de vida digna do cidadão.

## 6.6.

### **Mínimo existencial e reserva do possível**

De origem alemã, a teoria da reserva do possível surgiu após o Tribunal Constitucional da Alemanha ter rejeitado a tese da universalização das vagas nas universidades, sob o argumento de que não há exigibilidade dos direitos à prestação estatal, sem que estejam disponíveis os recursos orçamentários para implementação das despesas decorrentes (SILVA, 2007, p. 183).

Esse entendimento avançou pela doutrina brasileira, onde podem ser encontrados diversos autores que afirmam não caber ao Judiciário a análise das pretensões calcadas em direitos sociais, uma vez que a realização destes depende da disponibilidade orçamentária, matéria de competência dos poderes Legislativo e Executivo.

Aquela teoria encerra a idéia de que a execução das atividades governamentais está sujeita à possibilidade econômica e financeira do Estado, ou seja, nenhuma despesa pública pode ultrapassar as forças das verbas orçamentárias e, assim, as prestações materiais relacionadas aos direitos sociais dependem da riqueza nacional.

De fato, há para os poderes públicos o dever de observância da vinculação entre as despesas e suas respectivas dotações orçamentárias. Trata-se de imposição, advinda de norma constitucional, mais especificamente tratada em seu artigo 167, inserido no capítulo reservado às finanças públicas. Esse é um obstáculo imposto ao gestor do dinheiro público como limite à atividade administrativa arbitrária ou irresponsável, pois, se assim não fosse, o gasto do dinheiro público ficaria ao alvedrio do poder político dominante e, desta forma, sujeito às flutuações de seu humor, sem qualquer racionalização ou comprometimento com a implementação das ações prestacionais futuras.

A existência de limites orçamentários é uma questão que não se discute, pois, não há como buscar dinheiro onde ele não existe. Porém, o que se coloca à discussão são as prioridades dos gastos públicos, ou seja, a decisão sobre o que será primeiramente atendido.

A Administração Pública necessita otimizar com eficiência os recursos disponíveis, além de atuar no combate ao desvio do dinheiro público. A corrupção é uma forma abusiva do poder, decorrente da inatividade fiscalizadora. Ademais, a ineficiência da máquina pública serve de “anteparo limitador às exigências tributárias. Incentiva a elisão e a evasão fiscal, funciona como fator de insatisfação popular para com a Administração Pública”, favorecendo à desconfiança dos contribuintes no que concerne ao retorno do que pagam em forma de tributos (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 55).

Deve-se buscar na Carta Constitucional a solução do impasse representado pela escassez de recursos *versus* direitos a prestações materiais, que não são poucos, mas, ao contrário, inesgotáveis.

A Constituição Brasileira, ao estabelecer os objetivos fundamentais da República (construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos, sem discriminações), determina que a máquina governamental se volte para a consecução desses objetivos, através de um planejamento estatal, considerado determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (artigo 174). Esse planejamento compreende a instrumentalização em três dimensões das leis de cunho orçamentário,<sup>33</sup> que se complementam. Essas normas devem manter pertinência entre si e com os objetivos fundamentais, traçados pela Carta Constitucional. Em assim sendo, não existe para o legislador e para o administrador uma absoluta liberdade ou uma ilimitada discricionariedade para dispor dos recursos públicos, uma vez que, tanto a atividade legislativa, quanto a administrativa, deve operar em conformidade com a supremacia da Constituição (SCAFF, 2005, p. 220).

Há um aparente conflito: por um lado, existe a impossibilidade da realização completa dos direitos sociais, em razão da escassez de recursos; e, por outro, não é concebível deixar totalmente nas mãos governamentais o poder discricionário sobre a definição do que será ou não objeto de prestações positivas. Se de fato os recursos disponíveis não são capazes de atender a toda demanda das prestações

---

<sup>33</sup> Referidas leis são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujos conteúdos estão expressos no artigo 165 da Constituição Brasileira, não sendo o caso de esmiuçá-los nesta dissertação.

positivas, mais uma razão para se priorizar aquilo que é mais sagrado ao sistema constitucional e que é o próprio sentido do Estado: o ser humano em sua necessidade de vida digna, seja, respeitando a zona de sua incapacidade contributiva, seja na prestação dos recursos necessários para manutenção das condições mínimas de uma vida com dignidade.

Entre os dois extremos (escassez de recursos e demanda de direitos sociais programáticos), o mínimo existencial ocupa lugar meridiano, pois, ao mesmo tempo em que não desfaz a força da exigência de recursos orçamentários para o atendimento das prestações relativas aos direitos sociais, permite ao cidadão exercer o seu *status positivus*, no que concerne ao direito de pleitear judicialmente o oferecimento estatal das condições mínimas para sua existência digna, por ser uma prioridade que deflui de todo o assentamento constitucional.

Essa compatibilização entre a reserva do possível e o respeito aos direitos fundamentais sociais mínimos abre a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar as políticas públicas<sup>34</sup>, quando verificar a ocorrência de violação ao mínimo existencial e reconhecer uma pretensão com base em um direito subjetivo a ele vinculado. Nesse caso, bom frisar, não se trata de judicializar a política, mas de aplicar a lei conforme a Constituição, que, possuindo conteúdo analítico, oferece ao intérprete um exercício exegético que possibilita alcançar um maior grau de justiça social (SCAFF, 2005, p. 225).

A partir do desenvolvimento teórico do mínimo existencial, assiste-se a uma flexibilização da chamada reserva do possível, ao ponto de estabelecer para os poderes públicos o dever prioritário de atendimento às condições mínimas de vida digna do cidadão, por meio das prestações de caráter positivo e da não ingerência tributária na zona de sua incapacidade contributiva. Esse é o verdadeiro alcance dos objetivos estabelecidos pela ordem constitucional, a realização concreta do princípio da dignidade humana.

---

<sup>34</sup> Recentemente, em uma decisão monocrática (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº. 45), ponderou o Ministro Celso de Mello, acerca dos limites da teoria da Reserva do Possível: “a cláusula da ‘reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente auferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”.