

**TODO IMPOSTO É TRIBUTO, MAS NEM TODO TRIBUTO É IMPOSTO:
UMA ANÁLISE CONCEITUAL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO****Antônio Rosevaldo Ferreira da Silva**<http://lattes.cnpq.br/5592363106220057><https://orcid.org/0009-0004-8495-2371>E-mail: rosevaldo@uefs.brDOI-Geral: <http://dx.doi.org/10.47538/BJE-2026.V4N2>DOI-Individual: <http://dx.doi.org/10.47538/BJE-2026.V4N2-03>

RESUMO: O debate público brasileiro sobre tributação tende a ser conceitualmente reducionista, com uso frequente dos termos imposto e tributo, levando a estereótipos incorretos sobre a composição fiscal do país. O objetivo deste artigo é examinar a distinção entre tributo e imposto como categoria conceitual no sistema tributário brasileiro, levando em consideração as dimensões legal, econômica e institucional. A definição normativa de tributo no contexto do Código Tributário Nacional estabelece que tributo é a categoria legal que se aplica a várias formas de arrecadação estatal, como impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. As arrecadações de impostos são apenas um desses tipos de sistema tributário nesse sentido, o que é um exemplo de não correlação entre cobrança e prestação de serviço público. As conclusões da segunda seção esclarecem ainda mais o perfil da carga tributária brasileira, enfatizando tributos sobre impostos do tipo consumo e seus efeitos distributivos, que são tipicamente associados à regressividade fiscal. Argumenta-se que uma compreensão sólida dos vários tipos de tributos é um pré-requisito necessário para qualquer discussão sobre tributação, justiça fiscal e financiamento de políticas públicas na esfera pública. O que se entende por contraste, então, é que a diferenciação entre tributo e imposto serve não apenas a um propósito legal, mas também a um papel mais definitivo para nossa investigação da estrutura do sistema tributário brasileiro e suas consequências econômicas e sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema tributário. Tributos. Imposto. Carga tributária. Justiça fiscal.

**EVERY TAX IS A TAX, BUT NOT EVERY TAX IS A TAX: A CONCEPTUAL
ANALYSIS OF THE BRAZILIAN TAX SYSTEM**

ABSTRACT: The public debate on taxation in Brazil tends to result in conceptual simplification and interchange of tax and tribute which is often harmful with regard to the country's fiscal composition. This piece seeks to analyze how the two conceptual terms tribute and tax differ in the Brazilian tax system in terms of its impact on law, economy, and institutions. Following the normative definition developed from the National Tax Code, tribute is defined as a broader legal category encompassing different forms of state revenue, such as taxes, fees, improvement contributions, compulsory loans, and special contributions. Taxes are only one of these modalities and in this sense there exists also a difference of a direct relationship between payment and the provision of a public service to the taxpayer. It also investigates the profile of the Brazilian tax burden, stressing the strong role of consumption-based tax and its distributive effect (fiscal regressivity). The

author insists that when people know what type of tribute they are talking about, as part of their overall debate on taxation at the top: public policy issues like fiscal justice and how public funds will be spent correctly. They find that the distinction between tribute and tax offers a superior analysis of the Brazilian tax structure.

KEYWORDS: Tax system. Taxation. Taxes. Tax burden. Fiscal justice.

INTRODUÇÃO

A tributação está entre os principais e mais controversos temas no debate público brasileiro. Palavras como "alta carga tributária", "impostos excessivos" ou "um estado que arrecada muito e entrega pouco" frequentemente entram na narrativa nacional sobre como a economia funciona na política ou na cobertura da mídia, ambas criticamente.

No entanto, mesmo com a disseminação dessas afirmações, há uma grande parte das discussões públicas dominada por mal-entendidos e simplificações excessivas, que impedem a compreensão da estrutura tributária do país. Dentre esses erros, não menos importante é o tratamento indiscriminado dos termos imposto e tributo como se fossem indistinguíveis em direito (não realmente relacionados, mas a categorias diferentes).

Na descrição geral do direito brasileiro, tributo tem uma estrutura muito mais geral. Um tributo corresponde a um pagamento monetário forçado estabelecido por lei pelo Código Tributário Nacional e destina-se a financiar atividades do Estado (Brasil,1966). Com base nessa noção geral, os sistemas tributários brasileiros classificam as cobranças estatais em vários tipos, como imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuição especial (Amaro,2017).

As categorias apresentam características distintas quanto ao tipo de incidência, vinculação à prestação estatal e objetivo de arrecadação de receitas. Nesse sentido, o conhecido argumento de que todo imposto é um tributo, mas nem todo tributo é um imposto, oferece uma ideia central à disposição de uma análise pública do sistema fiscal. Os impostos são apenas um dos vários tipos existentes de tributos, que existem onde não há uma vinculação imediata da cobrança à prestação de um serviço público específico ao contribuinte.

Outros tributos têm diferentes conexões institucionais também, como aqueles vinculados a taxas por serviços a entidades públicas ou contribuições que foram projetadas para financiar políticas públicas específicas (Carvalho,2019).

A falta de separação clara dessas categorias causa uma imagem imprecisa sobre como funciona a tributação brasileira. Muitas críticas dirigidas aos "impostos" referem-se a diferentes tipos de tributos; para a maioria das discussões sobre a carga tributária, as dimensões mais estruturais da distribuição de renda têm sido ignoradas também (como a de consumo para bases de renda ou riqueza).

Assim, é de fundamental importância que compreendamos a estrutura conceitual da tributação para que o debate público sobre justiça fiscal, eficiência econômica e financiamento de políticas públicas seja de fato legítimo. O presente artigo, portanto, tenta explorar a distinção entre tributo e imposto no sistema tributário brasileiro, analisando quais implicações legais, econômicas e institucionais isso tem produzido em termos de política tributária.

Através de um estudo dessa distinção, busca-se aprofundar nosso entendimento sobre como a tributação estatal é organizada e tornar públicas as questões relativas aos debates públicos sobre a carga, progressividade fiscal e o efeito na equidade distributiva.

NOSSA CARGA TRIBUTÁRIA É ALTA? DESVENDANDO A CONFUSÃO

Já virou lugar comum, dizer que no Brasil a carga tributária é alta e que tem muitos impostos e que ninguém suporta mais pagar impostos. Mas até onde isto é verdade? Vamos desvendar aqui este mistério.

Vamos começar definindo carga tributária e pode ser assim, é o total de impostos, taxas e contribuições que os cidadãos e as empresas são obrigados a pagar ao governo (federal, estadual e municipal) em um determinado período (Giambiagi; Além, 2016). Ela representa a parcela da riqueza nacional (como renda, consumo e patrimônio) que é destinada ao financiamento de serviços públicos, como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Você entendeu até aqui? São as três esferas de governo que tributam a atividade econômica, não apenas o governo federal. Fica aqui uma falácia que deixa sempre transparecer que apenas o governo federal tributa pesado, mas esquecemos de prefeituras e governos estaduais que também cobram sua parte. Aqui a gente lembra da bíblia e a fala de Jesus em Mateus 22:21, Dai a Cesar o que é de Cesar.

Nos Evangelhos, ao narrar o episódio, a intervenção de Cristo é projetada para esclarecer a legitimidade de pagar impostos à autoridade estabelecida. Neste caso específico, os fariseus tentaram embaraçar Jesus com uma pergunta capciosa destinada a colocá-lo em uma posição politicamente delicada. Se ele declarasse que pagar impostos era ilegal, poderia ser acusado de incitar rebelião contra o poder romano; no entanto, se justificasse tal obrigação tributária, corria o risco de ser interpretado por seus interlocutores como excessivamente submisso à dominação imperial. Assim, a questão levantada pelos fariseus era uma armadilha retórica intencional, destinada a ter ramificações políticas negativas, independentemente de como alguém respondesse.

Como fato social, nos discursos públicos modernos, propostas que buscam aliviar a percepção popular como um argumento geral de que o Brasil tem uma carga tributária indevidamente alta frequentemente encontram resistência social extrema. Porque defender a teoria de que o país não tem, em termos de importância comparativa, uma carga tributária inerentemente alta ou, como um todo, uma carga tributária muito alta geralmente provoca uma reação forte, particularmente em várias situações de discurso público e midiático (Giambiagi; Além, 2016).

Em um caso em um programa de rádio, a questão de saber se o Brasil tem ou não uma carga tributária excessivamente alta ou uma quantidade excessiva de impostos foi recebida com uma reação extremamente exagerada do entrevistador, que refletiu como os assuntos tendem a ser emocionalmente carregados na imaginação pública. Muito dessa controvérsia reside na contínua confusão conceitual entre “imposto” e “tributo.”

Um par de termos de senso comum usado para se referir a imposto e tributo, mas eles não significam exatamente a mesma coisa no nível legal (IPEA, 2017). Não existe um único tipo de imposto, e todo imposto é um tipo de tributo em um sentido técnico, mas nem todo tributo se enquadra na categoria de imposto como uma categoria particular de tributo. A distinção de classe entre as duas categorias é fundamental para uma

compreensão adequada dos sistemas tributários brasileiros. O quadro legal do tributo é, portanto, estipulado pelo Código Tributário Nacional (CTN), um documento normativo que organiza o sistema tributário da nação. O artigo 3 deste instrumento legal define tributo como “qualquer pagamento monetário compulsório, em moeda ou cujo valor possa ser expresso nela, que não constitua sanção por ato ilícito, instituído por lei.” Esta formulação indica que o tributo é uma forma de arrecadação fiscal mais ampla do que os impostos e abrange taxas fiscais, contribuições de melhoria e modalidades incorporadas na legislação brasileira. É importante discernir essa distinção conceitual para uma compreensão adequada da estrutura e dinâmica da tributação no Brasil.

É somente quando a definição legal de um imposto é dada que é possível apreciar plenamente a organização dos sistemas tributários no Brasil. No que diz respeito aos impostos, em geral, a ordem constitucional brasileira permite uma quantidade muito restritiva de impostos. O sistema tributário nacional possui um total de treze impostos propostos de acordo com a alocação de poderes introduzida pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988), um dos quais ainda não foi regulamentado e não está em vigor.

A Constituição distribui a competência para cobrar impostos entre os três níveis de governo: União, estados e municípios, criando os impostos subsequentes. Impostos Federais (Artigo 153 da Constituição Federal). IR – Imposto de Renda (pessoa física e jurídica). IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados. IOF – Imposto sobre Operações Financeiras. ITR — Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. II – Imposto de Importação. IE – Imposto de Exportação. Impostos Estaduais (Artigo 155 da Constituição Federal). ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação. Impostos Municipais (Artigo 156 da Constituição Federal). ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis. Imposto previsto, mas não regulamentado. IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas (Artigo 153 da Constituição Federal). A identificação deste conjunto revela que o escopo dos impostos no Brasil é relativamente pequeno, em termos do quadro constitucional do

sistema de impostos. A percepção de alta complexidade é amplamente influenciada pelo fato de haver múltiplas formas de tributos, que não são impostos.

De acordo com a classificação de tributos no Código Tributário Nacional Brasileiro, entre estes estão impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. As taxas são dadas em conexão com a prestação de certos serviços públicos ou em conexão com o exercício do poder de polícia administrativa, como nos casos de cobranças por coleta de lixo, iluminação pública ou emissão de certos documentos.

As contribuições de melhoria, por sua vez, estão vinculadas a ganhos em imóveis devido a obras públicas. Empréstimos compulsórios são um meio excepcional de financiamento estatal; sua instituição depende de condições extraordinárias descritas em lei complementar. Contribuições especiais cobrem um campo expansivo de tributos que financiam a seguridade social e várias políticas públicas, com INSS, PIS/PASEP, COFINS, CSLL e outras contribuições especiais de destaque. É crucial distinguir esses diferentes tipos de tributos para uma análise abrangente do sistema fiscal brasileiro, pois a percepção de alta tributação pode não ser determinada apenas em termos do número de impostos, mas também pelas inúmeras ferramentas de tributação atualmente em uso pelo Estado para financiar suas ações (Receita Federal Do Brasil, 2023)

No âmbito do setor público, a carga tributária é geralmente medida como a proporção da arrecadação total de impostos em relação à renda nacional de um país. Simplificando, é uma medida do percentual de arrecadação de impostos na renda nacional ao longo de um período de tempo. Em outras palavras, se, por exemplo, uma economia gera R\$ 10 trilhões em produto interno bruto e arrecada cerca de R\$ 3,3 trilhões em impostos, a taxa de imposto seria aproximadamente 33 por cento do PIB.

É uma medida agregada de todos os tipos de impostos, desde a tributação de itens essenciais no sistema fiscal, ou seja, dos mais relevantes, como o imposto de renda, até as taxas administrativas associadas à prestação de serviços públicos específicos. Embora amplamente utilizada em comparações entre fronteiras nacionais, essa referência tem suas desvantagens analíticas críticas.

No entanto, também é enganoso generalizar para múltiplos países, que possuem sistemas tributários divergentes com diferentes estruturas e bases de incidência, simplesmente comparando níveis de cargas tributárias. O caso brasileiro é um bom exemplo disso: a tributação é relativamente mais concentrada na produção de bens e serviços, bem como no consumo, enquanto a incidência sobre a renda e a riqueza é proporcionalmente menor em comparação com a estrutura tributária dominante em economias desenvolvidas selecionadas (World Bank, 2017).

Tal configuração tem recebido considerável atenção econômica pública, focando em suas implicações distributivas regressivas. Quando os impostos indiretos sobre o consumo compõem uma grande parte da receita, o ônus econômico recai sobre todos com menos recursos, de modo que as pessoas de baixa renda carregam a maior parte do imposto porque gastam mais em commodities essenciais. Por outro lado, a tributação muito baixa de certos ativos de riqueza ou rendas pode atenuar a progressividade geral do sistema fiscal.

Essa situação deixa claro que o cerne da disputa tributária brasileira não envolve necessariamente o custo da carga tributária como um todo, mas sim a distribuição da carga tributária entre bases de incidência e classes sociais. Sistemas tributários mais equitativos podem, na prática, incluir tributação sobre o consumo e poderosas ferramentas de tributação sobre renda e riqueza, conforme observado na literatura especializada, a fim de aumentar a progressividade fiscal.

Neste ponto, o discurso de "reforma" de um sistema tributário não se trata tanto de reformar o código tributário, mas de reformar o sistema para evitar a existência de distorções distributivas e promover um grau de eficiência econômica. Uma das regras frequentemente implementadas refere-se à extensão do princípio da capacidade contributiva, onde os contribuintes devem ajudar a financiar o Estado de acordo com sua situação econômica. O princípio é constitucional e está ancorado na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil, e prevê o desenho de sistemas tributários que buscam um processo mais progressivo e fiscalmente justo (Brasil, 1988).

Também se observa, em nível comparativo, que, em países de renda mais alta, os sistemas tributários tendem a ser mais fortemente voltados para impostos sobre renda ou

riqueza e menos sobre sistemas de impostos indiretos sobre produção e consumo do que em nações em desenvolvimento.

A distinção estrutural tem implicações baseadas na distribuição de renda, consumo e até mesmo na capacidade do regime tributário de servir como uma ferramenta para reduzir a desigualdade social. Portanto, se for analisada na prática, a carga tributária no Brasil deve considerar não apenas sua escala, a estrutura, as consequências distributivas e o conteúdo normativo dentro do qual seu arcabouço institucional opera. Assim, o debate atual sobre a reforma tributária é uma das várias discussões sobre o equilíbrio entre eficiência econômica, a capacidade do Estado de gerar receita e justiça distributiva no sistema fiscal brasileiro.

No debate público brasileiro, poucas expressões despertam reações tão imediatas quanto a palavra *imposto*. Independentemente de diferenças de renda, região ou orientação ideológica, a menção à tributação costuma provocar manifestações de desconforto e críticas recorrentes à carga tributária, à qualidade dos serviços públicos e à percepção generalizada de que o montante pago ao Estado não encontra correspondência adequada na provisão de bens coletivos. Contudo, a noção popular de “imposto” frequentemente simplifica uma realidade institucional mais ampla e complexa: o sistema de tributos que estrutura o financiamento das atividades estatais (Machado, 2019).

Nesse contexto, assume particular relevância a conhecida formulação segundo a qual todo imposto constitui um tributo, mas nem todo tributo pode ser classificado como imposto. Embora à primeira vista essa proposição possa parecer meramente retórica, ela expressa uma distinção conceitual fundamental para a compreensão do sistema tributário brasileiro. Do ponto de vista jurídico, o conceito de tributo possui alcance mais abrangente e engloba diferentes modalidades de arrecadação estatal, cada qual com características e finalidades específicas.

A definição normativa de tributo encontra-se estabelecida no Código Tributário Nacional, que o caracteriza como uma prestação pecuniária compulsória instituída por lei e destinada ao financiamento das atividades públicas. A partir desse conceito geral, o ordenamento jurídico brasileiro organiza o sistema tributário em diferentes espécies, entre as quais se destacam impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos

compulsórios e contribuições especiais. Cada uma dessas modalidades apresenta critérios próprios de incidência, vinculação e destinação (Brasil,1988).

Os impostos, por exemplo, constituem tributos cuja cobrança não está diretamente vinculada à prestação específica de um serviço público ao contribuinte. Sua arrecadação destina-se ao financiamento geral das atividades estatais, sendo instituídos pela União, pelos estados e pelos municípios conforme a repartição de competências estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Já as taxas estão associadas à prestação de serviços públicos específicos ou ao exercício do poder de polícia administrativa. As contribuições de melhoria, por sua vez, relacionam-se à valorização imobiliária decorrente de obras públicas realizadas pelo Estado.

Essa distinção conceitual possui relevância não apenas do ponto de vista jurídico, mas também para a análise econômica da tributação. A compreensão adequada das diferentes espécies tributárias permite avaliar com maior precisão a estrutura de financiamento do setor público, os mecanismos de distribuição da carga fiscal e os efeitos que determinadas formas de tributação podem exercer sobre a atividade econômica e sobre a equidade social.

Assim, a proposição segundo a qual todo imposto é tributo, mas nem todo tributo é imposto não constitui apenas um exercício terminológico. Trata-se, na realidade, de uma síntese conceitual que revela a complexidade institucional do sistema fiscal brasileiro e que contribui para qualificar o debate público acerca da tributação, do papel do Estado e dos princípios que devem orientar a construção de um sistema tributário mais eficiente e socialmente equitativo (Machado, 2019).

Para obter uma compreensão adequada da configuração da tributação no Brasil, é necessário começar definindo o conceito mais amplo que organiza o sistema fiscal: tributo. Em contraste com a visão atual discutida no debate público, esse conceito não vem de fórmulas retóricas ou discursos políticos, mas está firmemente enraizado legalmente na legislação normativa brasileira.

O Código Tributário Nacional descreve tributo como um pagamento monetário compulsório, estabelecido por lei, arrecadado por meio de atividade administrativa

totalmente vinculada, e que não constitui sanção por ato ilícito. Esta explicação foca em algumas características básicas.

Primeiro, que a contribuição é obrigatória; não é, segundo a vontade do contribuinte, em si mesma, uma que não convoca a vontade do contribuinte. Segundo, deve também ser legalmente estabelecida, fortalecendo o princípio da legalidade tributária. Terceiro, é separada de multas ou penalidades, com a arrecadação de tais valores não ocorrendo por uma atividade ilícita, mas como resultado da inserção de um indivíduo em um sistema econômico e social organizado.

Ou seja, a obrigação tributária está relacionada à participação das pessoas em empreendimentos econômicos, como o recebimento de salários, consumo de bens e serviços e posse de bens, em uma instituição econômica onde é necessário pagar um tributo. Assim, o tributo pode ser definido como um gênero jurídico, ou seja, abrange múltiplas classes de exações estatais. Impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios foram incluídos na arrecadação sob este conceito.

Cada um desses grupos tem suas próprias definições legais únicas, tipos de incidência e funções por parte do sistema fiscal. Desses entes, os impostos parecem ser a modalidade mais típica e contestada. No quadro estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os impostos são tributos cuja arrecadação não está vinculada à prestação de um serviço público fixo a um contribuinte. Sua arrecadação, ao contrário de outras espécies tributárias, é geralmente para o financiamento das atividades do estado. Assim, a existência dos impostos origina-se essencialmente na expressão da capacidade contributiva, manifestada como, por exemplo, recebimento de renda, posse de bens ou uso de bens e serviços.

A falta de uma contraprestação distinta e personalizada muitas vezes cria uma percepção social de um hiato entre o cumprimento tributário e o recebimento de serviços públicos. No entanto, do ponto de vista institucional, os impostos constituem o mecanismo de financiamento das funções públicas, que não podem ser atribuídas a um usuário específico, por exemplo, para segurança pública, defesa nacional, administração da justiça e políticas redistributivas. Pelo contrário, a arrecadação tributária que ocorre no

Brasil não é universalmente de impostos, sendo outras formas de tributação, com formatos específicos.

As taxas, por exemplo, são pagamentos de tributos associados à oferta de bens ou serviços públicos específicos, ou ao exercício da autoridade de polícia administrativa do estado. Neste caso, o escopo está vinculado a um ramo de atividade governamental publicamente conhecido e identificável - como um serviço administrativo ou uma fiscalização. Sob a ordem jurídica, tal alternativa também é a contribuição de melhoria, cujo sistema está também conectado à valorização de imóveis devido a obras públicas. Neste caso, a arrecadação visa criar um vínculo entre as vantagens econômicas recebidas por um número seletivo de proprietários e o custo das intervenções públicas que levaram a tal valorização.

Além dessas duas categorias, as contribuições especiais que são constitucionalmente determinadas têm destinos específicos no sistema fiscal brasileiro. Algumas dessas contribuições destinam-se a financiar a seguridade social e algumas políticas públicas setoriais. Ao contrário dos impostos, esses pagamentos estão diretamente vinculados ao propósito para o qual os recursos estão sendo utilizados uma vez arrecadados. Essa distinção entre espécies tributárias importa não apenas do ponto de vista legal, mas também do ponto de vista de política e governança. Grande parte da rejeição social à tributação vem, portanto, da falta de compreensão clara por parte do público sobre a estrutura tributária e a variedade conceitual entre as diferentes formas de tributos.

Na escrita cotidiana, presume-se que todas essas cobranças estatais devem ser resumidas como "impostos", o que obscurece o caráter institucional de cada instrumento fiscal. Explicar essas diferenças por si só, no entanto, não é suficiente para resolver problemas relacionados ao sistema tributário brasileiro, nem serve para resolver questões de eficiência de arrecadação, igualdade distributiva e qualidade dos serviços públicos. No entanto, ajuda a qualificar o debate público sobre tributação, permitindo análises mais específicas da alocação de capital pelo estado, estrutura do sistema tributário e reformas fiscais de acordo com princípios de eficiência econômica e justiça distributiva.

Essa distinção permite questionamentos mais profundos sobre quem paga, por que pagam, quanto pagam e pelo que pagam. Permite conversas sobre justiça tributária,

progressividade, regressividade e transparência com menos retórica e mais argumentos. E sejamos realistas: falar sobre impostos já é difícil o suficiente, discutir problemas fiscais sem clareza conceitual é praticamente um esporte radical.

Colocando de forma diferente, menos confusão, mais cidadania fiscal. E, finalmente, a famosa frase não é simplesmente um exercício acadêmico ou um truque conceitual. Ela revela a estrutura básica do sistema tributário e resolve a questão da indignação legítima decorrente da confusão terminológica.

Entender que um imposto é apenas uma forma de tributo, e não o todo, é um pequeno, mas ainda necessário passo em direção a uma melhor cidadania fiscal. E especialmente durante debates tensos sobre reforma tributária, financiamento estatal e o papel das políticas públicas, tentar reconhecer essas diferenças não é um luxo teórico: é uma condição necessária para se engajar na conversa sem sucumbir a explicações simplistas, também.

E enquanto pagar impostos sempre será inevitável, um pouco de compreensão sobre eles pode torná-los um pouco menos dolorosos, e certamente tornar a discussão pública mais inteligente. Se há algo que é capaz de unir brasileiros de várias classes sociais, regiões e orientações ideológicas, é o desconforto com a palavra imposto. Só de mencioná-la surgem suspiros, reclamações e, com bastante frequência, discursos inflamados sobre carga tributária, retorno dos serviços públicos e a sensação perpétua de pagar mais e receber menos.

Mas há um universo maior, técnico e, para surpresa de muitos, relativamente organizado por trás da palavra curta e impopular: o universo dos tributos. É aqui que uma frase aparentemente simples, ganha vida com aparente simplicidade: Todo imposto é um tributo, mas nem todo tributo é um imposto. Você pode pensar que é um daqueles jogos de palavras usados para confundir calouros nas áreas de Direito, Economia ou Contabilidade. Mas é uma destilação afiada da lógica do sistema tributário brasileiro, com implicações diretas para o financiamento estatal, justiça fiscal e até mesmo o tratamento de uma sociedade à arrecadação pública.

Para começar, algo em que o contribuinte comum gasta pouco tempo ou paciência, é vital saber o que é um tributo. A ideia não começou em bares, nem em discursos de

campanha. É oficialmente definida pelo CTN e é uma prestação pecuniária compulsória, instituída por lei, cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, e que não constitui sanção por ato ilícito. um tributo é um valor que o Estado cobra obrigatoriamente, em dinheiro, com base na lei, e que não tem nada a ver com uma multa por infração.

Em outras palavras, pagar tributo não significa que você cometeu um erro; significa apenas que uma pessoa vive, trabalha, consome ou possui propriedade em uma sociedade baseada em estruturas. Portanto, tributo é o gênero. Serve como uma grande família, uma estrutura conceitual abrangente na qual diferentes tipos de cobranças estatais estão abrigados. Entre eles, impostos (os parentes mais notórios e odiados), juntamente com taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.

O imposto é certamente a espécie mais conhecida, e tributo é o gênero. É o memorial que figura nas manchetes, nos debates políticos e nas conversas cotidianas inflamadas. O imposto é o ICMS na conta de luz, o IPTU na conta anual, o Imposto de Renda que desaparece do salário antes de chegar à conta bancária. Tecnicamente, o imposto é marcado por uma peculiaridade fundamental: não há efeito direto de pagá-lo para qualquer ação estatal específica que beneficie o contribuinte. Você paga impostos não porque precisou do serviço, como sugerido, mas sim porque provou sua capacidade contributiva. Recebeu renda? Tem bens? Consome bens e serviços? Então, pague imposto. Essa falta de contrapartida direta frequentemente cria uma sensação de injustiça fiscal.

O contribuinte realmente paga, e não tem uma noção sólida e imediata de qual é o retorno sobre esse dinheiro. A rua continua esburacada, o hospital lotado, até mesmo o transporte público atrasado. No entanto, de uma perspectiva legal, o imposto desempenha um papel importante: financiar as operações gerais do estado, incluindo aquelas não diretamente atribuíveis ao usuário individual do Estado, a saber, segurança pública, defesa nacional e políticas redistributivas. É aqui que toda a utilidade surge no ponto do texto, sua linha central. Nem todos os impostos são cobrados, pois há encargos estatais com lógica, propósito distintos e, muitas vezes, uma conexão mais manifesta entre bens pagos e recebidos.

As taxas, por exemplo, são impostos vinculados. Elas são criadas quando o Estado exerce poder de polícia ou presta serviço público particular e divisível. A taxa de coleta de lixo, a taxa de emissão de documentos ou a taxa de inspeção sanitária não servem para fornecer ao Estado receita geral, mas sim para cobrir um projeto específico e identificável.

Neste caso, o contribuinte não paga simplesmente porque tem renda ou patrimônio, mas porque utiliza, ou é capaz de utilizar, um determinado serviço público. O raciocínio é quase contratual em conceito, mesmo que obrigatório: há uma prestação de serviço, há um preço e há uma cobrança pela prestação do serviço. Assim, a contribuição de melhoria é ainda uma figura única e adicional — e, portanto, menos frequente.

Ela decorre da valorização de imóveis a partir da construção de uma obra pública. Se o Estado pavimenta uma estrada, instala drenagem ou constrói infraestrutura urbana que torna alguns imóveis mais valiosos, provavelmente teria o direito de cobrar daquele proprietário de acordo com os benefícios efetivamente recebidos. Aqui, a conexão é direta e, em teoria, justa — embora raramente, se é que alguma vez, aplicada na prática com nuances técnicas.

Contribuições especiais: impostos com destino designado. Além disso, o sistema tributário brasileiro adiciona disposições para contribuições especiais, que são feitas sob a Constituição Federal, além de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Essas contribuições têm a qualidade que agrada ao gestor público ou perplexa o contribuinte: têm um fim específico.

As contribuições para a seguridade social, incluindo PIS, COFINS e contribuições previdenciárias, devem ser feitas com a razão explícita de que devem fornecer recursos para saúde, bem-estar e assistência social. Há pagamentos para intervenção na economia, bem como para categorias profissionais ou econômicas. Como jornalistas, são impostos que prometem um retorno, mesmo que em retorno sejam impostos que prometem algo, mas essa promessa nem sempre é cumprida conforme as expectativas. Legalmente, eles acrescentam peso à sensação de que um imposto nem sempre é uma cobrança e que o sistema é mais inteligente do que pensamos.

Não se trata tanto de pagar, mas de entender. A rejeição social aos impostos está enraizada menos no que as pessoas têm que pagar e mais na opacidade do sistema. O cidadão médio chama tudo de imposto porque ele ou ela fez pouco, se é que algum, esforço para perceber as diferenças conceituais que não são convidados, nem incitados a entender. No caixa do supermercado, na conta de luz ou no contracheque, tudo parece ser apenas um valor a menos no bolso. Essa confusão não é acidental. Reduzir todo imposto à categoria "imposto" resultará em perda de precisão ao discutir política fiscal.

Que o imposto é criticado é quando, na realidade, são taxas; e isso sem separar claramente o gasto público geral do estado dos custos dos serviços individuais. Mas uma vez que a discussão pública se torna clara, perceber que todos os impostos são uma cobrança, e ainda assim nem toda cobrança é um imposto, não vai resolver os problemas fiscais de um país inteiro da noite para o dia. Não conserta as coisas, não reduz as taxas e, por si só, não garante melhores serviços públicos.

Isso qualifica o debate público, no entanto. É uma distinção que convida ao exame de quem paga e por que o faz, quanto paga e por quê. Permitirá menos slogans e mais argumentos para gerar discussões sobre questões de justiça tributária, progressividade, regressividade e transparência. Como as pessoas devem enfrentá-lo, falar sobre tributação já torna as discussões difíceis o suficiente; ainda assim, não podemos torná-las mais fáceis.

Descontextualizar o problema de um aspecto apenas da tributação é um esporte extremo. Reconhecer que o imposto é apenas uma forma de cobrança, e não o todo, é um pequeno passo em alguns aspectos, mas um passo essencial para se tornar mais consciente de como a cidadania fiscal é importante. E em um clima de debates vigorosos sobre reforma tributária, finanças do Estado e o papel das políticas públicas, compreender essas diferenças não é um luxo abstrato: é um pré-requisito para se engajar na conversa sem mergulhar em muitas simplificações. Se estamos destinados a simplesmente pagar impostos no futuro, então entendê-los pelo menos faz com que parte da dor desapareça, e o debate público também certamente se torne muito mais inteligente.

QUEM PAGA IMPOSTOS NO BRASIL? SPOILER: NÃO SÃO OS MAIS RICOS

Há uma pergunta simples, mas raramente respondida com sinceridade, que você enfrenta no debate público brasileiro: quem, afinal, paga impostos no Brasil? A resposta curta é desconfortável, a longa é pior: as pessoas que pagam impostos, proporcionalmente, são as mais pobres e a classe média. Apesar de suas denúncias indignadas sobre a "carga tributária insuportável", os muito ricos permanecem relativamente intocados. O Brasil tem uma das estruturas tributárias mais regressivas do mundo, de acordo com dados amplamente utilizados por organizações internacionais como a OCDE e o Banco Mundial.

Da economia: pessoas que ganham menos pagam mais, proporcionalmente, e aquelas que ganham mais pagam menos. É o conhecido "Robin Hood ao contrário", mas agora sem o heroísmo. Vamos começar com os dados que tendem a causar calafrios nas mesas de bar e indignação nas redes sociais, os 10% mais ricos do Brasil concentram cerca de 55% a 60% de toda a renda nacional. Considere a riqueza — imóveis, investimentos financeiros, ações de empresas, heranças, e o quadro é ainda mais concentrado. Estimativas sugerem que 1% da população controla cerca de metade da riqueza do país (Piketty, 2014). Metade. Não é exagero.

Agora vem a parte curiosa. Em países ricos, essa concentração é tipicamente mitigada por impostos sobre alta renda, riqueza e heranças. Não no Brasil. Não, o sistema decidiu ser criativo e tributa pesadamente o consumo, ou seja, o que todos precisam para sobreviver, comida, energia, transporte, vestuário. O resultado: os pobres pagam ICMS sobre arroz, feijão e gás de cozinha; os ricos pagam ICMS... também sobre arroz, feijão e gás de cozinha.

A diferença é que, para uns, isso pesa no orçamento; para outros, é troco esquecido no bolso de um casaco. Dados da Receita Federal e estudos do Ipea mostram que famílias pobres pagam mais de 30% de sua renda apenas com impostos indiretos (IPEA, 2017). Essa proporção diminui drasticamente entre os mais ricos. Não que eles paguem menos, eles pagam mais, em termos absolutos, mas porque o peso relativo é muito menor. É como um empurrão, comparando alguém já caindo com um empurrão, a alguém sentado em um sofá de couro italiano. E os impostos sobre a riqueza? Bem, aí é onde o Brasil entra em modo econômico extremo. Não tributamos grandes fortunas, pagamos impostos sobre

herança muito baixos em comparação com o padrão internacional, e nossos ativos financeiros são quase tratados como ativos VIP.

Enquanto o trabalhador que usa uma motocicleta para trabalhar paga religiosamente o IPVA. O dono do iate de luxo? Nada. O iate, aparentemente, navega em águas constitucionais protegidas. O resultado desse design é um sistema que penaliza o trabalho e o consumo enquanto preserva a riqueza. Isso pode ajudar a explicar por que o Brasil está simultaneamente entre os países com carga tributária intermediária no mundo e entre os campeões globais de desigualdade social. Não é que tributemos nem muito pouco nem muito. Tributamos mal (Oecd, 2023; World Bank, 2017). Quando as pessoas dizem que "o Brasil tem muitos impostos", elas provavelmente estão percebendo o preço da conta de luz ou o valor do imposto embutido no supermercado.

Quando alguém diz que "os ricos pagam impostos", eles estão se referindo mais frequentemente a números absolutos, não a proporções. Ambas as frases contam meia verdade, e meia verdade, como sabemos, é a mentira mais eficaz. No final das contas, a questão não é pagar impostos. Até Jesus abordou esse debate há dois mil anos. A questão então é quem está pagando, a que custo e sobre o que estão pagando. Enquanto esse sistema exigir cobrar mais de quem consome do que de quem acumula, o Brasil permanecerá fiel à sua tradição: muito discurso sobre justiça social, muito menos justiça fiscal, e uma conta que sempre pertence às mesmas pessoas. E não, isso não é por necessidade. É uma escolha. Tributária, política e, acima de tudo, social.

Considerações Finais. Tentou-se mostrar que uma parte significativa da controvérsia no debate público brasileiro sobre tributação deriva de uma falta de diferenciação conceitual entre impostos e tributos na análise realizada ao longo do artigo. De fato, o senso comum tende a classificar esses dois termos como sinônimos, mas o sistema jurídico no Brasil os diferencia claramente.

O tributo é o gênero que abrange muitos tipos de arrecadação estatal, enquanto o imposto representa apenas um deles: este é caracterizado pela ausência de um vínculo direto entre cobranças e uma entrega individualizada de serviços; este é simplesmente outro caso. Compreender essa distinção não é apenas um problema técnico ou uma questão de direito. É um elemento básico na análise de como o Brasil financia suas instituições estatais, bem como no exame das características de seu sistema tributário. Ao

diferenciar entre os diferentes tipos de tributos (taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais, empréstimos compulsórios), pode ser possível determinar com mais precisão os mecanismos pelos quais o Estado arrecada recursos e financia suas atividades.

Para esse tipo de foco, outro ponto importante trazido à tona no texto é a estrutura real da carga tributária no Brasil. Embora intermediária no cenário internacional, a composição dessa arrecadação de impostos mostra uma concentração significativa na forma de tributos relacionados ao consumo de bens e serviços. Tal caráter geralmente gera efeitos regressivos, ou distributivos, de uma perspectiva de distribuição, na qual tributos indiretos atingem desproporcionalmente os mais pobres. Em contraste, os impostos sobre renda e patrimônio ainda são relativamente modestos em relação aos países desenvolvidos.

Nesse sentido, o debate sobre tributação no Brasil não deve se concentrar apenas no tamanho da carga tributária líquida, mas também na estrutura do imposto, na distribuição, bem como no efeito econômico e social dele (Orair; Gobetti, 2018). O impacto do imposto sobre as três bases econômicas de consumo, renda e patrimônio tem ramificações diretas no progresso em direção ao sistema fiscal, na distribuição de renda e na capacidade do Estado de implementar políticas públicas para promover a igualdade. Quando se trata da ideia de que todo imposto é um tributo, mas nem todo tributo é um imposto, essa é uma definição que constitui uma compreensão mais profunda do que qualquer simplificação conceitual, e não necessariamente uma simples.

Forma uma chave interpretativa para compreender a complexidade institucional do sistema tributário brasileiro e para qualificar o discurso público relacionado à arrecadação estatal. Compreender essa distinção abre espaço para uma discussão mais específica sobre a justiça fiscal dos governos, a eficiência econômica dos recursos públicos e a transparência fiscal do estado. Por último, mas não menos importante, compreender a estrutura e a lógica da tributação é um precursor necessário para uma melhor cidadania fiscal.

Uma conversa pública mais bem pesquisada, fundamentada em uma compreensão clara do sistema tributário e de sua estrutura, facilita a implementação de políticas fiscais mais eficientes, transparentes e socialmente responsivas! Aqui, a clareza de conceito em

relação aos diferentes tipos de tributos facilita o trabalho acadêmico sobre o assunto e, ao mesmo tempo, uma boa base para a sociedade participar de forma crítica e racional nos diálogos entre os setores privados em relação às questões de financiamento estatal da economia e à relevância da tributação no desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de; GOBETTI, Sérgio Wulff. Carga tributária no Brasil: evolução, composição e comparações internacionais. Brasília: IPEA, 2018.
- AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Brasília, 1966.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Progressividade tributária no Brasil: diagnóstico e propostas. Brasília: IPEA, 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Sistema tributário brasileiro: diagnóstico e propostas de reforma. Brasília: IPEA, 2011.
- MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Progressividade tributária: a agenda negligenciada no Brasil. Revista de Economia Política, v. 38, n. 2, p. 310–331, 2018.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Revenue Statistics 2023. Paris: OECD Publishing, 2023.
- PIKETTY, Thomas. O Capital no Século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga Tributária no Brasil 2022: análise por tributo e bases de incidência. Brasília: RFB, 2023.
- WORLD BANK. Fairness and Fiscal Policy in Brazil. Washington, DC: World Bank, 2017.

Submissão: outubro de 2025. Aceite: novembro de 2025. Publicação: abril de 2026.